



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA POLÍTICA FISCAL Y LA REFORMA ENERGÉTICA
EN MÉXICO 2000-2007”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LIC. EN ECONOMÍA

PRESENTA

LORENZO CRUZ ZAVALA

ASESOR: DR. JOSÉ LUIS MARTÍNEZ MARCA

OCTUBRE, 2009.



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.

A mis padres:

Emelia Zavala Baltazar

Antonio Cruz Martínez

Cuyo ejemplo de superación y perseverancia
influyeron en el logro de ésta meta.

A mi esposa:

Irma Ortiz Martínez

Por su invaluable amor, comprensión y apoyo.

A mis hijos:

Lenin, Marlen, Berenice y Lorena

Con el deseo de que también alcancen éste objetivo
profesional.

INDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo I.- Aspectos Teóricos sobre la Política Fiscal	7
1.- Principios Básicos que Fundamentan al Estado	8
2.- Lineamientos sobre las atribuciones del Estado para Establecer una Política Fiscal	18
3.- El Papel del Estado en el Contexto del Modelo Neoliberal	23
4.- Reforma Fiscal y las Exportaciones de Petróleo en Economías Emergentes	30
4.1 La tributación y reforma fiscal en los municipios	37
Capítulo II.- Antecedentes sobre la Política Fiscal e Importancia de los ingresos por Exportación de Petróleo en México 1990-1999	42
1.- La estabilización macroeconómica de precios y la política de Gasto Público	43
2.- Cambios Fundamentales en la Política Fiscal de México	54

3.- Estructura de los Ingresos Fiscales y las Exportaciones de Petróleo	59
4.- El modelo neoliberal y su efecto sobre la política fiscal	65
Capítulo III.- Política Fiscal Neoliberal y la Globalización en México 2000-2007	68
1.- Importancia de la Política Fiscal y la Estabilidad Macroeconómica	69
1.1 Política de Ingresos	71
1.2 Política de Gasto	75
2.- Importancia de las Exportaciones del Petróleo en México	82
3.- Limitaciones para desarrollar una Reforma Fiscal y Energética en México	91
4.- Expectativas sobre la Política Fiscal en el Modelo Neoliberal en México y el Éxito de la Reforma Energética Propuesta en 2008	102
Conclusiones	107
Bibliografía	111

Introducción

En México durante el periodo que va de 1939 hasta el inicio de la década de los ochenta, el crecimiento de la economía se caracterizó por una amplia participación del Estado en la economía mediante la aplicación del gasto público dirigido a la ampliación de la infraestructura y de las empresas públicas que fue creando a fin de fortalecer el crecimiento industrial sustitutivo de importaciones, conformando con ello un Estado caracterizado por ser protector, inversor y promotor del crecimiento de la economía a través del mantenimiento de un gasto público importante que superaba a sus ingresos, dando como resultado la existencia crónica del llamado déficit financiero. “La transformación política y social de México a raíz de la Revolución y el proceso de crecimiento económico sostenido a partir de 1934, avalaban la favorable opinión que sobre el país tenían los inversionistas y los banqueros extranjeros, sobre todo cuando ese crecimiento se combinó con la estabilidad monetaria y la de precios después de 1954, y daban sólido sostén al razonado optimismo y a la confianza que sobre las posibilidades de desarrollo de México tenían los capitales nacionales.”¹

La llamada transformación de la economía era basada justamente en la fuerte injerencia del Estado en la economía, con lo cual al igual que en casi toda Latinoamérica se seguían los preceptos derivados de la teoría de John M. Keynes, en torno a que como se sugería, que dadas las imperfecciones que existían en el mercado, era necesario entonces la participación del Estado en la economía a fin de hacer más eficiente el proceso económico y con ello lograr un proceso de crecimiento autosostenido de largo plazo, como lo sugerían los preceptos establecidos en el Modelo de Sustitución de Importaciones de aquella época.

De esta manera la primera gran crisis económica del capitalismo en 1929 demostró que el mercado no era tan eficiente para la determinación de los precios

¹ / Tello Carlos, “Estado y desarrollo económico: México 1920-2006”, Ed. UNAM, México 2007, p. 452.

y la asignación de los recursos como lo establecía la llamada teoría neoclásica, en ese sentido se dieron los elementos para fortalecer la posición keynesiana en términos de las imperfecciones del mercado y de la necesidad de intervención del Estado en la economía. De esta manera, se tenía que “... en las economías realmente existentes casi nunca se cumplen los supuestos de la competencia perfecta, y por lo contrario, lo común es que los mercados no sean mecanismos tan perfectos como los que describe un modelo ideal. En general, los mercados presentan algunas “imperfecciones”, es decir, potencialmente los mercados pueden “fallar” en alcanzar los resultados eficientes y mucho menos llegan a resultados socialmente equitativos. Si los mercados fallan, entonces se abre una posibilidad para corregir estas fallas a través de la intervención del Estado.”²

Las fallas del mercado dada la ausencia de mercados perfectos respaldan la participación del Estado en la economía y fue esto uno de los principales factores que conjuntamente con las recomendaciones de política económica de Keynes llevaron a que el Estado mexicano asumiera una importante participación en la economía durante el llamado modelo de sustitución de importaciones, que operó en México durante el periodo de 1939 a principios de la década de los ochenta, en que se inicia un periodo de transición hacia el llamado modelo neoliberal que sería aplicado ya con bastante claridad a partir del gobierno de Carlos Salinas en 1989 y que sustentaría entre sus preceptos fundamentales los lineamientos derivados del consenso de Washington de 1989, en donde se destacaba por una serie de reformas que se orientarían principalmente a la disminución de la participación del Estado en la economía y a mantener un equilibrio fiscal, regresando a los viejos principios de la teoría neoclásica con algunas diferencias en donde sobresale el proceso de globalización de las economías.

“Las reformas, “el paquete” de cambios, incluyen la liberación del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera. La orientación de la

² / Ayala Espino, José, “Mercado Elección Pública e Instituciones, una teoría de las teorías modernas del Estado”, Ed. UNAM-Porrúa, México 2004, p. 135.

economía hacia los mercados externos. La privatización de las empresas públicas. La desregulación de las actividades económicas. *La estricta disciplina fiscal. La erradicación de los desequilibrios fiscales, por la vía de la reducción del gasto público. Una reforma tributaria orientada a la reducción de las tasas en los impuestos directos y descansar, para la recaudación, en los impuestos indirectos.* Un marco legislativo e institucional para garantizar los derechos de propiedad.”³

De esta manera tenemos un regreso claro de los gobiernos a la puesta en práctica de la doctrina teórica neoclásica, en donde se reconocen las bondades del mercado y aunque se esta consciente de sus imperfecciones, se deja al Estado participar en la economía, sólo en aquellas actividades que a la iniciativa privada no le representan ningún interés de negocio importante, pero si insistirá en la apertura de actividades que le son rentables, como ha sido el caso de México, de manera reciente en 2008, exigiendo su participación en la explotación del petróleo.

Bajo esta estructura de política económica global inserta en el marco del modelo neoliberal, es evidente que las políticas públicas que surgen, entre las que se encuentra el caso del gasto para el desarrollo social en la economía, tenderán evidentemente, a sólo ser un paliativo contra la desigualdad que genera la política económica neoliberal y nunca una solución dado que el propio modelo lo establece de esa manera. Este se orienta principalmente a garantizar la rentabilidad del capital privado y asegurar los principios de la propiedad privada del capital, a fin de ser un mercado atractivo para la inversión extranjera y nacional, dadas las características que la globalización impone a los países de la región latinoamericana.

Existe consenso entre un buen sector de los investigadores sobre el desarrollo económico, que reconocen, como es el caso del maestro Carlos Tello

³ / Tello Carlos, op. Cit. p. 626.

(Exsecretario de Hacienda en el periodo del gobierno del Presidente José López Portillo), que el modelo neoliberal que actualmente se ha aplicado en varias economías de América Latina no ha conducido a los resultados esperados, sobre todo para la gran mayoría de la población cuando afirma lo siguiente:

“El modelo neoliberal que con entusiasmo adoptan los gobiernos, promete mejorar la competitividad, estimular el libre acceso a los recursos de capital y a los tecnológicos y promover una estructura económica más flexible. Todo ello, para desarrollar un ambiente más favorable para los inversionistas nacionales y extranjeros y así lograr un crecimiento económico sostenido, estabilidad en los precios y los más altos niveles de bienestar.

No ha sido el caso. La política adoptada de inmediato arrojó como su primer resultado para las economías de la región latinoamericana, la llamada década perdida, que en realidad para muchos países resultaron ser dos décadas perdidas.”

4

En efecto el cambio de modelo económico seguido por buena parte de las economías latinoamericanas, algunas de ellas desde la década de los setenta (Chile y Argentina) y después otros países en la década de los ochenta (México); llevó a una profundización de la desigualdad, propia del modelo de economía de mercado que se sigue y que se agudizó con el modelo neoliberal, dado que las formas de estabilización de precios se basaban en una contracción importante de la demanda agregada de la economía, represión del salario real, del empleo y la estabilidad fiscal del estado.

En este sentido el objetivo principal de la investigación de tesis es el siguiente:

Determinar y analizar cuáles han sido los efectos de la globalización económica en México sobre las acciones de política fiscal en un entorno del modelo neoliberal. Es decir, se investigará cuál ha sido el comportamiento de los

⁴ / Tello Carlos, op. Cit. p. 626.

ingresos fiscales y cómo han incidido en ellos los ingresos provenientes de la industria petrolera en México; así mismo se determinará la importancia de la reforma energética y su impacto sobre los ingresos fiscales del gobierno federal considerando la necesidad de Refuncionalizar el papel del Estado dentro de la Economía mexicana.

Del objetivo planteado se deriva la hipótesis central de este trabajo de investigación que consiste en lo siguiente:

La estructura de la política fiscal en México depende en buena medida de los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo, razón por la cual una reforma energética como la planteada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón además de provocar una importante reducción de los ingresos públicos por este concepto significaría una privatización importante de la renta petrolera en nuestro país y no en beneficio de los ingresos públicos de la empresa y del propio gobierno federal.

Para cumplir tanto con los objetivos como con la hipótesis, la tesis se encuentra dividida en tres capítulos, el primero de ellos se refiere a la revisión de los aspectos teóricos o marco teórico de referencia en donde se abordarán los aspectos sobre el Estado, sus atribuciones en cuanto al establecimiento de la tributación y las formas de tributación que posee; a fin de poder determinar cuáles son los aspectos determinantes en la formulación de una política fiscal y cuál es su papel en los países exportadores de petróleo que funcionan bajo el modelo neoliberal, como es el caso de México.

En el capítulo segundo se abordan los antecedentes de la política fiscal e importancia de los ingresos derivados del petróleo sobre la estructura fiscal para el caso de la economía mexicana durante el periodo de 1990 a 1999. Todo ello con el fin de poder conocer cuál ha sido la evolución reciente de la estructura fiscal en nuestro país. Cuál ha sido la importancia de los ingresos derivados de las exportaciones del petróleo sobre los ingresos del gobierno federal en nuestro

país y si ello constituye una limitante para la puesta en práctica de una reforma fiscal en México.

En el capítulo tercero se analiza la política fiscal que ha seguido el gobierno federal en los últimos años, particularmente durante el periodo de 2000 a 2007 haciendo énfasis sobre el manejo de la política fiscal, la estabilización macroeconómica y los planteamientos hechos para la reforma energética. Las repercusiones que ello tiene con la necesidad de una reforma fiscal en México que implique la disminución de la dependencia de los ingresos tributarios derivados del petróleo.

Finalmente, en el último apartado se presentan las principales conclusiones derivadas de la investigación de tesis relacionadas con la política fiscal y la reforma energética dada a conocer en 2008, a fin de proponer algunos lineamientos que nos permitan entender mejor tanto sus alcances como posibilidades reales que existen en términos de sus efectos sobre la política fiscal en nuestro país que desde 1980 presenta rigideces importantes en términos del crecimiento de los ingresos tributarios respecto al PIB, los cuales registran un nivel del 9.7 por ciento en 2006 y no se prevé que puedan incrementarse en los próximos años.

Capítulo I.- Aspectos Teóricos sobre la Política Fiscal

En el presente capítulo se analizarán los aspectos teóricos relacionados con el Estado, su carácter y funciones que puede desempeñar, teniendo presente que la recaudación fiscal y por tanto, el proceso de fiscalización que realiza un Estado es el que le permite recoger parte del ingreso generado en una economía, con el cual financia y establece acciones que pueden apoyar el desarrollo de la sociedad.

De esta manera en el primer apartado se revisan los principios básicos que dan origen y sustento al Estado, el papel que juega éste en una economía de mercado por cuanto se encarga de regular las acciones del mercado, manteniendo de esa manera en funcionamiento a la economía y al proceso de acumulación.

En el segundo apartado se analizan las atribuciones en materia fiscal, es decir cómo el Estado puede establecer diferentes impuestos y una política de gasto acordes a las líneas generales de política económica que se establezcan.

En el apartado tres se estudian los cambios por los que atraviesa el Estado en América Latina durante la década de los ochenta en el contexto del proceso de globalización, considerando para ello los lineamientos derivados del Consenso de Washington en 1989, cómo éstos han influido en su funcionamiento, en el tipo de política fiscal y de gasto que han seguido actualmente los gobiernos de América Latina como México que en su momento adoptaron los lineamientos mencionados. En tales lineamientos se establece como una de las premisas más importantes la de mantener en equilibrio sus finanzas públicas, condición básica para la estabilización macroeconómica, lo cual da lugar a cambios importantes en el Estado como es su tamaño e influencia en el mercado.

Finalmente en el apartado cuatro, centramos la atención y análisis de los aspectos relacionados con la reforma fiscal en los países que tienen economías de mercado y a al mismo tiempo son países exportadores de petróleo, lo cual influye de manera importante en la dependencia fiscal que los Estados de las llamadas

economías emergentes se van formando al interior de su funcionamiento, por cuanto a que ello constituye una importante limitación en sus posibilidades de reforma fiscal integral, que forma parte de las recomendaciones de las transformaciones derivadas del Consenso de Washington.

1.- Principios Básicos que Fundamentan al Estado

Debemos iniciar con la aproximación teórica de lo que viene siendo el Estado en un país. Existen definiciones que van desde la concepción en donde se establece que el Estado es el cuerpo político de una nación, o bien la que establece que es una organización jurídica de la sociedad, dotada de instituciones con poder político y económico que se ejerce en un determinado territorio.

En este sentido José Ayala manifiesta que para entender el funcionamiento del Estado y sus atribuciones “El sector público de la economía mexicana puede ser estudiado desde cuatro perspectivas complementarias: 1. Su institucionalidad o marco normativo, 2. Su estructura orgánica o tipo de organización, 3. El proceso político de toma de decisiones públicas y, 4. Por la evolución de sus principales indicadores económicos o tamaño del Estado.”⁵

Como podemos apreciar, el análisis del Estado a través de su actividad en la economía e institucionalidad tiene que ver con los reglamentos jurídicos que las sustentan. Entre tales actividades encontramos las relacionadas con el manejo de sus finanzas públicas, es decir, con la fiscalización o política tributaria y con el proceso de ejercicio de su gasto público en cuanto a la iniciativa de ley del presupuesto de egresos que el Estado emite anualmente para ser aprobado por el H. Congreso de la Unión que se encuentra compuesto por la H. Cámara de Diputados y por la H. Cámara de Senadores.

⁵ / Ayala Espino, José, “ La economía del sector público mexicano”, Ed. FE-UNAM, México 2005, p. 23.

En el caso de los ingresos públicos este proceso tiene que ver con la vigencia de la Ley de Ingresos de la Federación. Debemos tener presente primero que a través de la política fiscal el Estado puede influir sobre la distribución del ingreso entre la sociedad, en consecuencia se dice que la política fiscal puede ser progresiva en términos de los ingresos, es decir, que paga el que más tiene o bien puede ser regresiva sobre el ingreso, o sea, que pagará más el que menos tiene; o bien, la carga fiscal es desigual en función de los niveles de ingreso. Asimismo, se dice que en las economías más democráticas o desarrolladas el régimen fiscal es progresivo y equitativo, sin embargo, algunos estudios demuestran lo contrario, por ejemplo José Ayala señala lo siguiente:

“Si se pudiera señalar los cinco problemas principales que enfrenta todo Estado moderno no cabría duda de que uno de los primeros lugares estaría ocupado por la política impositiva, aunque paradójicamente sabemos poco acerca de ella. Desgraciadamente no sólo se sabe poco de ella, sino lo que sabemos a menudo está equivocado. Por ejemplo, se asume que los países democráticos y altamente industrializados como Estados Unidos, han logrado una notablemente buena distribución del ingreso y una mayor igualdad, gracias a que tienen un sistema tributario progresivo. Sin embargo, esta afirmación es incorrecta, porque los Estados Unidos, si se compara con los países de Europa, democráticos e industrializados, resulta que su distribución del ingreso es desigual y su política impositiva es regresiva. Pero aún más sorprendente es el dato que revela un estudio comparativo, según el cual, el sistema impositivo de los Estados Unidos y Reino Unido es más progresivo que el de Suecia, que tiene todavía el Estado de bienestar más desarrollado y los mayores niveles de igualdad social (Sven Steinmo)”.⁶

En efecto, las diferencias en los sistemas fiscales de los países de los países industrializados y altamente democráticos, o bien de las economías emergentes, con procesos democráticos incipientes; tiene que ver con los efectos que la

⁶ / Ayala, José , Op. cit, p. 221.

política fiscal tiene sobre la distribución de la riqueza entre la población de un país, y eso es realmente lo importante, ya que la política fiscal, por tanto, puede influir de manera directa en el crecimiento de las economías, lo cual debemos tener presente cuando analizamos la política fiscal de un país.

Con base en lo anterior, en México se establece la Ley de Ingresos de la Federación, que busca mantener un esquema tributario equitativo y con impulso al crecimiento de la economía, aunque en la realidad no se cumple; sin embargo, podemos señalar lo siguiente:

“La Ley de Ingresos de la Federación ha sufrido en los últimos años, una serie de cambios y adecuaciones que han tratado de responder a los objetivos de política económica aplicados para México. La mayor parte de las leyes sobre impuestos tiene su antecedente más cercano en la década de los ochenta, cuando se moderniza la estructura tributaria.

Esta ley tiene un carácter temporal (anual) y determina el marco legal en que se sustentará la política de ingreso del gobierno para un ejercicio fiscal... La elaboración de esta ley tiene relación directa con las pautas que marcan los Criterios de Política Económica que se elaboran también cada año, en la Ley de Ingresos se establecen las metas en materia de recaudación, las tasas aplicables para los distintos impuestos, los estímulos fiscales, así como los plazos y criterios de pago.

La Ley de Ingresos Anuales junto con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público constituyen el paquete legal más importante para el financiamiento del presupuesto público.”⁷

Es importante señalar la importancia que tiene la Ley de Ingresos en nuestro país ya que se convierte en el eje rector del financiamiento del Estado y del tipo de política económica que este señale por lo que se encuentra en congruencia con el

⁷ / Ayala, José, Op. cit., p. 236.

paquete de Criterios de Política Económica, por tanto, con los objetivos prioritarios que establece el Estado.

Lo asentado fortalece las líneas de acción que dan forma a la participación del Estado en la economía. Sin embargo, planteamientos como el de Musgrave, establece que el Estado asume las siguientes funciones:

1. Función de asignación de recursos;
2. Función de distribución del ingreso;
3. Función de estabilización económica y política.⁸

Si consideramos las funciones anteriores es evidente que el Estado requiere para poder cumplirlas de ingresos suficientes que pueda ejercer a través del ejercicio del gasto público, mediante la aplicación de una política económica determinada que se encuentra plasmada en su Plan Nacional de Desarrollo Económico, el cual marcará las directrices principales de sus grandes objetivos en beneficio del nivel de vida de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, este tipo de política económica se encuentra determinada o influida por un tipo de pensamiento económico dominante que influye sobre las acciones del Estado y en consecuencia de sus políticas públicas.

Es importante destacar, que dada la estructura del Estado este se encuentra constituido por un Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y Gobiernos Municipales, en consecuencia tenemos que, en la medida en que el Estado a través del Gobierno Federal establece un determinado tipo de acciones y de políticas públicas o económicas, estas son consideradas como las principales directrices que influyen en el funcionamiento de los Gobiernos Estatales y Municipales, en este sentido resulta relevante analizar cuáles fueron las

⁸ / Musgrave, Richard A., “Hacienda Pública, Técnica Aplicada”, Ed. Mc. Graw Hill, México 1992, p. 65

principales características que influyeron la política económica del Estado durante el Modelo de Sustitución de Importaciones.

Durante el Modelo de Sustitución de Importaciones, el principal pensamiento económico que influyó sobre las políticas públicas que ejerció el Estado en América Latina a partir de finales de la década de los treinta fue el de John M. Keynes que se derivó del análisis de la crisis económica que se presenta en el mundo capitalista a finales de la década de los veinte entre los principales países desarrollados como Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia, etc., que afectaron el funcionamiento de la economía mundial y del papel que el Estado debería tener en el desenvolvimiento de las economías dado que se había demostrado que el funcionamiento económico basado exclusivamente en la iniciativa privada y el mercado no conducía al equilibrio de manera permanente, por tanto, debía de replantearse el papel del Estado en las economías.

Se planteaba entonces, que el principal mecanismo que permitiría a las economías recuperar su proceso de crecimiento, salir de la crisis económica y evitar el aumento del desempleo que experimentaban, era a partir del fomento de la inversión vía gasto público, que llevara a la economía al crecimiento del empleo, al aumento del ingreso y por tanto, de la demanda interna, dado que sólo podía ser a través del Estado como se iniciara este proceso, ya que el sector privado no lo haría en virtud del deterioro de sus expectativas, originada por la baja demanda que experimentaban los mercados de esas economías.

La puesta en práctica de una Política Económica (P.E) basada en el pensamiento Keynesiano, llevó a que por primera vez los gobiernos aceptarían la necesidad de establecer políticas de gasto público de inversión que fomentaran el empleo y que establecieran regulaciones al mercado, a fin de evitar desequilibrios en la formación de precios y de esta forma el crecimiento económico implicaría también una mejor distribución del ingreso lo cual se conocería posteriormente

como desarrollo económico, lo cual sirve de base de lo que hoy conocemos como la política del Estado del Bienestar.

Dichas acciones fueron asumidas en América Latina por el teórico Raúl Prebisch quien las dio a conocer en este sector geográfico y sirvieron de base para la aplicación de las políticas de desarrollo económico, sobre todo al inicio de la segunda guerra mundial. Los puntos más importantes de dicho pensamiento se pueden resumir de la siguiente manera:

1.- Lograr el crecimiento de la inversión pública, a fin de promover la producción de bienes de consumo, intermedios y de capital, que coadyuvara a la integración de una industria menos dependiente del exterior y favoreciera la incorporación del sector privado a la producción manufacturera.

2.- Que fuera el Estado el que realizara la inversión en infraestructura, con el propósito de que la iniciativa privada tuviera estímulos para el crecimiento de sus inversiones en beneficio del aumento del empleo.

3.- La economía debería estar protegida de la competencia exterior en su inicio con objeto de que pudieran madurar las inversiones para posteriormente poder competir con el exterior.

4.- Establecer una política de subsidios fiscales y de gasto público a fin de promover la inversión tanto pública como privada, no importando que esto ocasionara en su inicio un déficit en las finanzas públicas, ya que ello en el futuro sería compensado por mayores ingresos derivados del cobro de impuestos a las empresas que estaban creándose.

“La revolución Keynesiana, a partir de la Teoría General, provocó el colapso del paradigma clásico, dando lugar así a una revolución científica en la ciencia económica y al surgimiento de una nueva experiencia en el capitalismo: la teoría y la práctica de la economía mixta. Keynes apuntó que los grandes problemas del

capitalismo de libre mercado son el desempleo y la concentración del ingreso. Su política económica fue revolucionaria en tanto que planteó que estos problemas no se resuelven con simples ajustes de mercado, sino que requieren la participación deliberada del Estado en la economía, lo que trajo como consecuencia el *surgimiento del Estado administrador de la demanda* (para procurar el pleno empleo) y *el Estado benefactor* (para redistribuir el ingreso).”⁹

Los cambios en el pensamiento teórico dominante, implicaron cambios profundos en el funcionamiento del papel del Estado en la economía, debido principalmente a que, dado que el mercado por sí mismo no lograría el equilibrio permanente, era necesaria la participación directa de éste en la economía, lo cual implicaba que el Estado contara con recursos suficientes vía gasto público, para establecer una política económica contracíclica que mejorara las condiciones de empleo y distribución del ingreso en la economía, lo cual detonaría un importante aumento del gasto público y en consecuencia la pérdida del equilibrio fiscal del Estado en el mediano plazo, el cual fue aceptado por el conjunto de sectores sociales en la economía.

Dos de los principios esenciales de la teoría de Keynes fueron, primero la de romper con lo que él define como el esquema clásico de la teoría económica, es decir, rebatir primero que la economía de mercado no se mueve en equilibrio ya que existe desocupación y el segundo principio es el que señala que no todo ingreso es consumido y en consecuencia, no toda oferta genera su propia demanda, como lo exponían los clásicos según la siguiente transcripción.

“Desde los tiempos de Say y Ricardo los economistas clásicos han enseñado que la oferta crea su propia demanda –queriendo decir con esto de manera señalada, aunque no claramente definida, que el total de los costos de producción deben

⁹/ Villarreal, René, “La Contrarrevolución Monetarista”, Ed. Océano, México 1984, p. 14

necesariamente gastarse por completo, directa o indirectamente, en comprar los productos.”¹⁰

La afirmación anterior de los clásicos, es superada por Keynes desde el momento que establece el principio de la demanda efectiva, que consiste en que no todo el ingreso es consumido o gastado, en virtud de que éste se descompone en una parte para el consumo y otra parte para el ahorro, en consecuencia el ingreso de las personas dependerá de su empleo.

Por tanto, el mercado no se mueve en equilibrio, por el contrario se mueve en desequilibrio, ya que se presenta desempleo en la economía y por consecuencia diferentes niveles de oferta y demanda agregada, que hacen que las economías se muevan a distintos ritmos de crecimiento.

Estos planteamientos breves, serán los que retomará la política económica de finales de la década de 1920 y que darán un vuelco total al marco de referencia teórico en que se basaba el ejercicio de la P.E. a través de los gobiernos en ese momento. Y de hecho los postulados keynesianos servirán de base para la P.E. por más de treinta años en todos los países de economías de mercado.

De esta forma afirma Keynes desde el prólogo de su libro que se refiere a “..un estudio de las fuerzas que determinan los cambios en la escala de producción y de ocupación como un todo; y si bien opinó que el dinero entra en el sistema económico de una manera esencial y especial, dejó en segundo plano los detalles monetarios técnicos.”

“Es sorprendente el número de tonterías que se pueden creer temporalmente si se aísla uno demasiado tiempo del pensamiento de los demás, sobre todo en

¹⁰ / Keynes, J.M., “teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”, Ed. FCE, México, Octava Edición 1974, p. 28

economía, en la que con frecuencia es imposible poner a prueba de manera definitiva las ideas propias, ya sea formal o experimentalmente.”¹¹

Lo destacable de Keynes, es que a pesar de que sus ideas en principio resulten extremadamente sencillas, no significa que pueden ser claramente comprendidas. Éstas rompen con el esquema teórico clásico y representan un avance significativo en la ciencia económica, por ello representarían una importante referencia para el ejercicio de la P.E.

Sin embargo, también afirma “que los cambios en las ideas no siempre resultan fáciles de aplicarse, porque muchos teóricos de la economía les resulta difícil desprenderse de las ideas anteriores, así menciona que... Las ideas aquí desarrolladas tan laboriosamente son en extremo sencillas y deberían ser obvias. La dificultad reside no en las ideas nuevas, sino en rehuir las viejas que entran rodando hasta el último pliegue del entendimiento de quienes se han educado en ellas, como la mayoría de nosotros.”¹²

Parecería obvio, pero aún en el siglo XXI, el aceptar los cambios en la ciencia económica nos resulta difícil de comprender ya que nos aferramos a los principios anteriores, pero lo que recomienda Keynes es que debemos estar abiertos a los cambios en la ciencia económica y por consecuencia a que esta refleje en la práctica los cambios que esta produzca por su influencia en el ejercicio de la política económica en la actualidad.

En este sentido Keynes, nos deja claro que si la oferta no genera su propia demanda y por consecuencia la economía no se mueve en equilibrio (debido a la existencia de desempleo) esto obligará a que el Estado deba intervenir en la economía con el objeto de reducir los desequilibrios que se registran, mediante la promoción de la inversión y por tanto del empleo. “Con ello se abrió la vía al Estado como planificador y promotor del desarrollo, como único camino para

¹¹ / Keynes, J.M., Ibidem, p.p. 10-11

¹² / Keynes, J.M., Ibidem, p. 11

alcanzar la industrialización de los países de América Latina y romper con los esquemas de economías dependientes primario exportadoras.”¹³

En referencia a lo anterior, la teoría de Keynes plantea que lo importante es considerar la participación del Estado en la economía pero sin que éste tome un papel preponderante en las actividades del sector privado, de esta forma Keynes nos dice que:

“Las consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no afecta. El Estado tendrá que ejercer influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de su sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá, por otros medios.”¹⁴

Es importante destacar lo que Keynes nos hace saber en el párrafo anterior, en el sentido de que si bien existen áreas en donde la iniciativa privada no le interesa participar, es importante que el Estado tenga la necesidad de hacerlo sin que esto no signifique la socialización de la economía, sino más bien una participación que permita regular la actividad del sector privado mediante la P.E. que evite desequilibrios que impliquen mayores niveles de desempleo. Ya que ... “No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si este es capaz de determinar el monto global de recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración a quienes los poseen, *habrá realizado todo lo que le corresponde.*”¹⁵

Es decir, que la función orientadora y reguladora de la actividad económica por parte del Estado, viene a ser uno de los elementos centrales que se deben de retomar en el ejercicio de la P.E. keynesiana, debido a que las libres fuerzas del

¹³ / Villarreal, René, Ibidem, p. 14

¹⁴ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 332

¹⁵ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 333

mercado son incapaces de resolver los desequilibrios y rigideces que se registran en el mercado, como anteriormente lo suponía la teoría clásica a la que Keynes crítica.

“Por consiguiente, mientras el ensanchamiento de las funciones del gobierno, que supone la tarea de ajustar la propensión a consumir con el aliciente para invertir, parecería a un publicista del siglo XIX o a un financiero norteamericano contemporáneo una limitación espantosa al individualismo, yo las defiendo, por el contrario, tanto porque son el único medio practicable de evitar la destrucción total de las formas económicas existentes, como por su condición de funcionamiento afortunado de la iniciativa individual.”¹⁶

Por tanto, una de las principales conclusiones que se desprenden del pensamiento keynesiano que aparece a principios del siglo XX, establece la importancia de la participación del Estado en la economía, para fomentar la demanda efectiva, la propensión media al consumo, el empleo y finalmente el proceso de incremento de la inversión productiva en el marco de la incertidumbre que se presenta en el mercado.

2.- Lineamientos sobre las atribuciones del Estado para establecer una Política Fiscal

De acuerdo al modelo neoliberal la eficiencia en el gasto público juega un papel importante, ya que representa uno de los aspectos más importantes para el mantenimiento de la estabilidad económica en las economías. Dicha eficiencia se deriva de que los gobiernos no deberán incurrir en desequilibrios fiscales; es decir, que el presupuesto de egresos debe ajustarse a los niveles previstos en materia de ingresos, a fin de evitar financiamiento al gasto que provoque presiones internas sobre los precios y tasas de interés en el mercado interno.

¹⁶ / Keynes, J.M., Ibidem, p. 335

Por tanto, el gasto público debe mantener la eficiencia en su ejercicio presupuestal, a fin de evitar presiones sobre la estabilidad de precios, tasas de interés y tipo de cambio, para cumplir con los preceptos neoliberales del Estado en cuanto a la reducción de su tamaño y participación dentro de la economía. De hecho los lineamientos actuales sobre gasto público se derivan del Consenso de Washington, pues éste deberá orientarse básicamente hacia las áreas de seguridad pública, salud y gasto social destinado al sector rural.

Lo anterior ha dado lugar a que el gasto público en materia de gasto programable tienda a reducirse, a fin de hacerlo congruente con las limitaciones en los ingresos fiscales de que dispone el Estado. Sin embargo, la parte no programática del gasto público destinada principalmente al pago del servicio de su deuda interna y externa, ha representado una fuerte carga fiscal en las economías emergentes, que reduce adicionalmente la disponibilidad de ingresos para que puedan ser destinados a la inversión pública con fuerte impacto social en la generación de empleos en sus economías.

En este sentido, dentro del Estado bajo un esquema de globalización, la eficiencia en el manejo de su gasto público es una parte importante en el mantenimiento de la estabilización de sus economías, lo cual ha implicado una importante reducción del gasto corriente pero sobre todo de inversión de sus economías, lo cual ha influido a que la acción del Estado ante situaciones de depresión económica no pueda actuar como un factor contracíclico como sucedía en el llamado modelo de Sustitución de importaciones.

La lógica actual en el manejo del gasto público mantiene el precepto de lograr más con menos, debido a las restricciones presupuestales originadas por el propio modelo neoliberal que hoy se practica en las economías emergentes, reflejándose todo ello en niveles pequeños en cuanto al déficit financiero de finanzas públicas en este tipo de economías, el cual oscila entre el cero y el dos por ciento como

máximo, con objeto de que no se presionen los precios domésticos en las economías.

Tomando en consideración algunas de las categorías de análisis sobre la política fiscal y de gasto público que realiza José Ayala, se afirma que la “definición más aceptada de gasto público se refiere al valor total de compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, es el gasto del sector público, que incluye gastos de inversión y de consumo. Es el gasto realizado por el gobierno nacional y local, como distinción de aquellos gastos individuales o privados. No hay una definición única de gasto público y frecuentemente varía de acuerdo con los propósitos o intenciones de los individuos.”¹⁷

Al respecto debemos reconocer, que como lo señala José Ayala, así como no existe una definición precisa del gasto público y por ende del que hacer de la política económica a través del ejercicio del gasto público del Estado que se traduce en políticas públicas específicas, debemos tener presente como él lo señala que existen dos posiciones fundamentales en cuanto al papel que debe tener el gasto público. La primera tiene que ver con el efecto que el gasto público tiene sobre el crecimiento de la economía y el segundo enfoque es que el gasto y la participación del Estado pueden entorpecer el funcionamiento de la actividad de los agentes económicos privados.

Sin embargo, en nuestro análisis coincidimos con el enfoque que señala que en efecto el gasto tiene un papel importante como mecanismo de impulso al crecimiento de la economía, tal y como lo señala el autor a que nos referimos cuando realiza su planteamiento en el sentido de que:

“El gasto público influye en el crecimiento económico. Para algunos economistas existe una relación estrecha entre el intervencionismo estatal y el crecimiento,

¹⁷ / Ayala Espino, José, “La economía del sector público mexicano”, Ed. FE-UNAM, México 2005, p. 141.

argumentando que una actividad estatal de magnitud importante elevará la tasa de crecimiento de la economía, por supuesto éste es un tema controvertido. La intervención del Estado en la corrección de fallas del mercado y en la estabilización económica, ayuda a mejorar el desempeño económico, que no ocurriría si el gobierno se hubiese abstenido de participar. Para otros analistas la intervención intensa del gobierno limita las posibilidades de crecimiento económico o incluso lo disminuye....

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. Prover infraestructura para facilitar la inversión 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.”¹⁸

Pese a la discusión que existe en cuanto al papel que debe ejercer el Estado en su política fiscal y de gasto público, por cuanto involucra diferentes posiciones teóricas que tienen que ver con una actitud en donde se reconoce que en la economía existen imperfecciones de mercado que sólo pueden ser resueltas mediante la intervención del Estado en la economía, hasta aquellas neoliberales que defienden en la actualidad la eficiencia del mercado y por tanto, la no intervención del Estado en la economía, ya que el mercado por si mismo recobra el crecimiento. Sin embargo, en ambas posiciones se reconoce que la inversión promueve el crecimiento, por consecuencia es claro que como lo señala José Ayala, sin duda el uso de los recursos públicos con fines de gasto productivo promueve el crecimiento económico, aunque el neoliberalismo económico lo

¹⁸ / Ayala Espino, José, “ La economía del sector público mexicano”, Ed. FE-UNAM, México 2005, p. 158.

critique. En la actualidad se ha demostrado que frente a la crisis económica mundial, el papel del Estado está siendo un detonante importante en la atenuación de la duración y profundidad de la crisis económica vía gasto público y adecuaciones en la política fiscal, que promueva la reducción de impuestos y promueva la demanda agregada, como ha sido el caso reciente de las acciones instrumentadas en 2008 por el gobierno de Barack Obama en los EUA y de Felipe Calderón en México.

Por otra parte, podemos señalar que el neoliberalismo económico practicado actualmente en el rubro de las finanzas públicas supone que, la llamada eficiencia en el manejo del gasto público en las economías emergentes, por cuanto se refiere a sus niveles de déficit financiero público, se encuentra en congruencia con la política monetaria con fines antiinflacionarios que han establecidos los bancos centrales, razón por la cual no puede existir una política monetaria restrictiva para reducir el nivel de precios, si no se mantiene un equilibrio en el manejo de las finanzas públicas de los gobiernos. El dilema que enfrentan las economías emergentes es como poder enfrentar la solución de grandes problemas sociales ante restricciones en el gasto público, lo cual ha generado fuertes críticas sociales que han desembocado en cambios en la orientación política de los candidatos a la presidencia de varios países latinoamericanos, como ha sido el caso de Lula da Silva en Brasil, Hugo Chávez en Venezuela, etc.

Lo anterior ha sido criticado también fuertemente por los planteamientos teóricos de los poskeynesianos, que establecen la necesidad de la refundación del Estado, a fin de poder participar en la economía, debido a que el mercado no puede ser el mejor asignador de recursos dada las imperfecciones que existen, razón por la cual se necesitaría de la intervención del Estado en la economía; sin embargo, el fuerte impulso ideológico y político del pensamiento neoliberal ha minimizado estos preceptos académicos y teóricos que servirían de base para atender las demandas de empleo y bienestar social de la población en las economías emergentes.

Por tanto, las finanzas públicas y en particular el ejercicio del gasto juegan un papel fundamental en la estabilización económica en los países emergentes, puesto que se considera negativo el que el Estado registre déficits financieros¹⁹ importantes como los registrados en la década de los ochenta en México, sobre todo por los efectos negativos que estos tienen sobre la estabilidad de los precios. En consecuencia tenemos que tanto el gobierno federal, como los estatales y municipales, en la actualidad se ven obligados a mantener un ejercicio eficiente de su gasto a fin de mantener la estabilidad de sus finanzas, lo cual dificulta en la mayoría de las veces el cumplimiento de los compromisos, la atención de rezagos de infraestructura y la mejora de calidad de vida de la población, que debe darse a través de la prestación de servicios públicos básicos, como agua, alcantarillado, alumbrado público y seguridad pública entre otros.

3.- El Papel del Estado en el Contexto del Modelo Neoliberal

A nivel mundial, la ortodoxia keynesiana como base de la aplicación de la política económica por parte de los Estados, se mantuvo vigente hasta los inicios de la década de los setenta, en donde los problemas de inflación, inestabilidad de los tipos de cambio y la flexibilización de las tasas de interés, se presentan como resultado de la fuerte liquidez internacional de dólares en Europa, que da lugar a la ruptura de Acuerdo de Bretton Woods. “El golpe contra el dólar y el orden establecido llegó el 15 de agosto de 1971. Entre agosto y diciembre de 1971, las paridades de la mayoría de las monedas flotaron vis-a-vis, lo que ocasionó un desacuerdo general sobre las tasas de cambio que debían prevalecer.”²⁰

Los desequilibrios que se presentan en el entorno internacional de los principales países desarrollados caracterizados por el abandono del patrón oro, en donde los tipos de cambio y las tasas de interés internacionales comienzan a flotar dan

¹⁹ /En Economía del Sector Público Mexicano p. 231, José Ayala Espino define a Déficit financiero como “La diferencia entre los ingresos y los gastos totales del sector público”

²⁰ / Villarreal, René, Ibidem, p. 136

inicio al cuestionamiento sobre la política económica keynesiana en el sentido de que ésta y la síntesis neoclásica dieran explicación a los problemas de inflación y de flotación de las monedas.

“Para los países en desarrollo de América Latina la crisis ha repercutido con fuerza y ha alterado la naturaleza de algunos de los problemas –inflación, desempleo y desequilibrio externo- más importantes que tradicionalmente había enfrentado.

A su vez, esta crisis representa un desafío para los paradigmas teóricos más importantes de la región.”²¹

“La crisis de los setenta y su prolongación hasta los ochenta, ha puesto a prueba al neokeynesianismo (o síntesis neoclásica/neokeynesiana) en cuanto al paradigma dominante en el capitalismo latinoamericano. Pero ninguna de las dos corrientes han dado cabal respuesta a los problemas del capitalismo contemporáneo: inflación, el descenso en el ritmo de la productividad y el desequilibrio externo.”²²

La flotación de los tipos de cambio y de las tasas de interés, dan lugar a serios desequilibrios que se manifiestan en problemas de inflación, que no son explicados por la ortodoxia dominante en ese momento, es decir, la keynesiana. Ello pone en entredicho su eficiencia, razón por la cual se inicia un fuerte proceso de predominio de la escuela monetarista que establece, que los problemas macroeconómicos que se registran en las economías tienen su origen justamente en el excesivo crecimiento de la participación del Estado en la economía que dieron lugar a una fuerte expansión de la liquidez monetaria en sus mercados, por consecuencia, recomiendan el abandono de las propuestas keynesianas.

²¹ / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 143

²² / Villarreal, René, *Ibidem*, p. 14

El modelo neoliberal empieza a tomar fuerza desde principio de los años setenta aunque en algunos países de Latinoamérica es adoptado hasta principios de la década de los ochenta. Las características de estas políticas se manifestarían en la liberación de mercados, pero sobre todo en el redimensionamiento de la participación del Estado en la economía y en consecuencia en la propuesta de un manejo equilibrado de sus finanzas públicas.

“En la teoría aparecen el *monetarismo friedmaniano* y el *monetarismo bastardo de la economía de la oferta*; en la práctica surgen el *thatcherismo* en Inglaterra y la *reaganomía* en Estados Unidos; a su vez, en América Latina la *contrarrevolución monetarista*, a través de la *teoría monetaria de balanza de pagos*, se impone en Chile, Argentina, Uruguay..., dando lugar a un nuevo modelo: el monetarismo neoliberal autoritario.”²³

Los principales efectos de este cambio de modelo económico son: la reducción de la participación del Estado en la economía, equilibrio de la finanzas publicas, desregulación económica, apertura de sus mercados, flotación del tipo de cambio y tasa de interés. Que sea el mercado el asignador de recursos en las economías y el que determine la formación de los precios.

Estas acciones que darían lugar a la aplicación del Modelo Neoliberal en las economías Latinoamericanas después de 1970, se reafirmarían en el Consenso de Washington, a finales de 1989.

En América Latina a raíz del golpe de Estado perpetrado al régimen de Salvador Allende por los militares encabezados por Augusto Pinochet, Chile fue el primer país latinoamericano en el que se instrumento una variante neoliberal difundida más tarde en Bolivia y otros países latinoamericanos a finales de los años 80.

El neoliberalismo económico ha sido bautizado y rebautizado con diversos nombres, según el aspecto que se considere de él, si se atiende a sus objetivos

²³ / Villarreal, René, Ibidem, p. 15

formales, a su origen, a su argumentación, realización o promoción, ha recibido los nombres de “anti-inflacionario” o “anti-crisis” de “estabilización”, “ortodoxo”, “monetarista”, “fondo monetarista neoliberal”, “monetarista Friedmaniano”; sin embargo, el nombre con el que más comúnmente se le ha designado, quizá sin ser el más adecuado es el de neoliberalismo.²⁴

En este sentido el neoliberalismo de hoy está lejos de ser una fiel traducción actualizada del viejo liberalismo y aun podría decirse que es un movimiento opuesto a los ideales, motivaciones y objetivos económicos y sociales que tuvo el liberalismo clásico de los autores de la Economía Política como Adam Smith, David Ricardo, Malthus o Stuar Mill, el liberalismo de esos pensadores tenía un ideal competitivo-humanista y buscaba una cierta democratización.

En contraste, las ideas básicas y medulares del neoliberalismo se recogieron y estructuraron en un marco que sirve de guía y orientación para enfrentar la crisis de los años setenta y ochenta en los países “desarrollados”, tomando en cuenta la insuficiencia y agotamiento del Keynesianismo en la política económica de los países capitalistas. Es indudable, que la búsqueda de salidas eficaces a esa crisis se lleva a cabo en medio de una amplia expansión de las fuerzas productivas, las cuales van realizando una nueva y mayor integración del mercado internacional. Esta situación se convirtió así misma sobre todo al principio en un conjunto de recetas de política económica, destinadas a aplicarse en los países del tercer Mundo que enfrentan serios problemas de endeudamiento externo con los países ricos, así como carencia angustiante de divisas para su desarrollo.²⁵

Las instituciones internacionales encargadas de la gran difusión que ha tenido actualmente la política económica neoliberal, son el FMI y el BM, quienes han jugado un papel relevante por sus mediaciones para solucionar la llamada crisis de la deuda de los países pobres.

²⁴ Chávez Gutiérrez Fernando J., “Liberalismo y Política Económica: el enfoque del FMI” Vol. VI, Edit. UAM, México 1987, p. 70

²⁵ Ortiz Wadymar, Arturo, “Liberalismo y Política Económica” Edit. Nuestro Tiempo, 1988. p.10

Por lo que se refiere al neoliberalismo en una perspectiva latinoamericana, puede decirse que esta doctrina surge con base tanto en una crítica a las políticas desarrollistas de la industrialización sustitutiva y al Estado benefactor-proteccionista, como en la constatación de no haberse logrado los objetivos que se propusieron alcanzar las políticas de estabilización y ajuste en las décadas pasadas.

Las políticas de estabilización y de ajuste que precedieron al neoliberalismo en América Latina no fueron sino medidas e instrumentos concebidos, para atenuar temporalmente la agudización de los desequilibrios, hacer más manejable la crisis (desempleo, alza de precios, baja del poder adquisitivo, déficit en la balanza de pagos, etc.) y administrar los procesos inflacionarios, pero son alteraciones básicas de la orientación fundamental y las políticas neoliberales tienen una óptica estratégica de mediano y largo plazo, alcance con la que intentan superar el punto de vista coyuntural con el que se concibió la mayoría de las políticas de estabilización.

Para el caso de México no hay que olvidar que el liberalismo tiene una importancia especial, no sólo en la historia y desarrollo del pensamiento y de las instituciones políticas mexicanas, sino también en la conformación misma del país, como nación independiente y soberana. La raíz liberal es muy honda y fuerte. Por ello, hay que considerar que el neoliberalismo encuentra ya un terreno económico, político y sobre todo ideológico, relativamente preparado para recibirlo y acogerlo.

Se concibe como un instrumento anti-inflacionario. El neoliberalismo se considera como un cuerpo integral, capaz de resolver la crisis socioeconómica y de regular el crecimiento económico en el largo plazo. No obstante, es claro que la columna vertebral de la teoría neoliberal es su capacidad para acabar con la inflación, que según su propio diagnóstico es el mal fundamental del capitalismo de hoy: según este enfoque, la inflación es un fuerte obstáculo para lograr un

crecimiento eficiente y produce efectos desfavorables sobre la distribución del ingreso, sobre todo por el efecto que se supone es regresivo del llamado “impuesto inflación” y el tratamiento adecuado para ese mal es la restitución de los equilibrios básicos en la oferta y la demanda, que la dilatación estatal y la indisciplina laboral han deteriorado.

Se trata de recuperar el equilibrio, el funcionamiento normal de la economía. Que el índice inflacionario se reduzca y de ser posible llegue a cero. Para el neoliberalismo, la estabilidad monetaria y de los precios son indispensables para que el sistema económico adquiera un adecuado dinamismo.

Así, también afirman que un exceso de la demanda se produce por un gasto público desproporcionado. Se ha agregado a la presentación neoclásica, el descubrimiento de la inflación de los costos, que siempre termina por restringirse a los salarios. Por tanto hay que reducir la demanda global y los costos, atacando los elementos antinaturales que han contribuido a incrementar el gasto público y una fuerza de trabajo que observa un comportamiento monopólico que además tiene muy poco de económico y mucho de política. Se promueve así políticas de austeridad fiscal y salarial y se buscan programas de productividad que tienen su piedra de toque en la conservación de los trabajadores en agentes o factores de producción individuales, que como los demás saben que su remuneración depende del esfuerzo empeñado en el proceso productivo.

En cuanto al gasto público se pone énfasis en la reducción del gasto improductivo, comúnmente identificado con el que se destina a los servicios colectivos, en particular el bienestar social y aquel que puede alterar más o menos inmediatamente la libre operación del mercado de trabajo como la seguridad y los subsidios al desempleo. Aparte de los efectos directos que una reducción en el gasto público traería sobre el déficit fiscal, se suele argumentar que hace más difícil el acceso al consumo colectivo, traerá consigo un nuevo despertar del esfuerzo individual, adormecido por más de veinte años de estado

benefactor. En todo caso se afirma que esos servicios sociales, junto con otras actividades en las que interviene el Estado, pueden ser proporcionados por la empresa privada que, además de hacerlo en condiciones de mayor eficiencia, continúa el argumento neoliberal, propiciaría una mayor libertad individual.

Otra característica esencial del neoliberalismo es la guerra al alto intervencionismo del Estado en la economía. Este principio se fortalece con la experiencia, bastante generalizada en Latinoamérica, que no carece de razón, de un Estado administrativamente ineficiente y con un alto grado de corrupción. Se desempolva la vieja tesis del papel del Estado como meramente supletorio. Ahí donde la empresa privada, la iniciativa privada no pueda, exceda su capacidad, que actúe el Estado, pero que lo haga con una función subsidiaria supletoria. En cuanto la iniciativa privada, la empresa privada recuperen la capacidad de realizar esa tarea, el Estado debe hacerse a un lado.

Desde la posición neoliberal se acusa al intervencionismo estatal de ser la causa de obstaculizar la “leal” competencia al interior del país y con el exterior de desestimular la producción, por lo menos en ciertos sectores, por haber fijado algún tipo de control a los precios, de propiciar la inflación por aumentar el circulante y no fijar “topes” a los salarios, de atraso tecnológico, de falta de competitividad y de alzas de precios por no abrir las puertas de par en par a la inversión y a las importaciones foráneas, déficit fiscal y elevación de impuestos por no recortar o limitar el gasto público, de contribuir al desempleo por no favorecer suficientemente a la inversión privada, de ser una carga excesiva a la economía del país por su enorme aparato burocrático y sobre todo ser la causa de falta de eficiencia y racionalidad en la producción nacional.

El Estado debe limitarse, básicamente a políticas económicas de ordenamiento y corrección necesarias, a proveer de una infraestructura adecuada a la producción y a los servicios. Debe dejar que la competencia de los precios se realice de la mejor manera posible, que no haya obstáculos de intervención estatal en el

sistema de riesgo y estímulo. En otras palabras, los factores de la producción y los mercados pueden y deben regularse por si mismos. El Estado no debe impedir que funcione el mecanismo clave de auto-regulación; la competencia está basada en una buena información sobre las posibilidades que ofrecen los mercados, en definitiva, la fuerza social que equilibrará los mercados, igualando la oferta y la demanda. Tanto el populismo como la planificación central obstaculizan la iniciativa, la responsabilidad y la eficacia del particular, el Estado tiene que “velar por el bien común, no realizarlo”.²⁶

En la medida que el Estado disminuya, se haga a un lado, funcionará mejor la economía. Y se trata no solamente de una intervención directa, como sería la de un Estado propietario y administrador de empresas y bienes, sino también de una intervención indirecta como aquella que se daría a través de subsidios, concesiones, etc. Todo eso es “paternalismo” y como se lee en la iniciativa del presidente Salinas de Gortari para la privatización de la banca, hay que llevar a cabo “la eliminación de paternalismo que inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos...”. Debe haber una total “libertad” en el comportamiento del comercio, de la producción y la demanda, en la contratación de los trabajadores. En todo, es pues el regreso claro al *laissez faire*. El neoliberalismo rechaza a un Estado que realiza obras sociales a favor de los sectores populares. Propugna y enfatiza la liberación de mercado del dinero, de los bienes y servicios y del trabajo.

4.- Reforma Fiscal y las Exportaciones de Petróleo en Economías Emergentes

La tributación y su mejora ha sido un problema estructural presente en las economías emergentes, caracterizado por un crecimiento menor de sus ingresos en relación a sus gastos, debido principalmente a la falta de una cultura de pago

²⁶ Ortiz Wadgymar, Arturo, El fracaso neoliberal en México, Ed. Nuestro tiempo, México 1988

de los contribuyentes, que se refleja en el proceso de elusión y evasión fiscal tanto por causantes mayores y pequeños, dejando que gran parte de sus ingresos recaigan sobre los causantes cautivos, que en su gran mayoría están representados por la clase trabajadora que no puede eludir dichos impuestos, como el del Impuesto Sobre la Renta y otro que sin ser directo sino indirecto es el del Impuesto al Valor Agregado que se aplica al consumo.

Así, si consideramos la importancia de la política fiscal y por ende de la tributación sobre una economía, podemos señalar lo siguiente:

El Estado mexicano, como cualquier otro en el mundo, requiere disponer de los recursos suficientes para cumplir con sus funciones básicas. El Estado a través de la política tributaria tiene capacidad para redistribuir los recursos financieros de los cuales dispone una comunidad entre los miembros que la forman, entre los grupos sociales, entre las regiones económicas, entre los sectores de la economía y entre los estados de la República. La capacidad tributaria del Estado influye en la distribución del ingreso transfiriéndolo entre generaciones y dentro de una misma. La política seguida en materia de impuestos refleja las prioridades del gobierno en la conducción de la economía. A través del manejo de los impuestos el gobierno puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas.”²⁷

Luego entonces, la política fiscal resulta también relevante para los fines concretos de política económica de un país, en consecuencia el tipo de política fiscal y los impuestos que sean aplicados, ya sea que afecten de manera directa al ingreso o indirectamente al bien, si son dirigidos al consumo; tienen que ver con los efectos que estos tengan sobre el crecimiento de la economía y el desarrollo de la población en términos de su bienestar. Por tal motivo una reforma fiscal tiene que ver con los objetivos de política económica y las líneas generales del

²⁷ / Ayala Espino, José, “La economía del sector público mexicano”, Ed. FE-UNAM, México 2005, p. 219-220.

paradigma económico que permea el ejercicio de la administración pública de un Estado.

Por ello, podemos comprender como en el modelo neoliberal la política fiscal se orientan más que al incremento de los ingresos tributarios a su estabilización, para promover el crecimiento y fomentar la inversión privada. Por eso la mayor parte de los impuestos se han dirigido de manera indirecta.

Por el lado de los gastos públicos, su crecimiento se explica por el pago del servicio de la deuda tanto interna como externa de que son objeto las economías emergentes, dejando una menor disponibilidad de recursos para hacer frente a sus gastos de inversión y de tipo social, que son altos dados su crecimiento y rezago que presentan este tipo de economías.

En consecuencia, se tiene que bajo un esquema de política neoliberal, en el cual se busca mantener el equilibrio de las finanzas públicas, los Estados de las economías emergentes se ven obligadas, dada la rigidez que presentan sus ingresos en términos de crecimiento, a la reducción de sus gastos de inversión y social, lo cual representa una fuente importante de descontento social ante una sociedad que no ve mejoras ni respuesta a sus demandas de empleo, ingreso, mejores condiciones en la calidad de vida y en la oferta de servicios públicos.

El problema de la tributación en las economías emergentes, en la actualidad representa un problema importante, ya que los Estados se ven obligados a mejorar la calidad y eficiencia de su tributación mediante acciones que van encaminadas al aumento o creación de impuestos, que por lo general reducen el ingreso, principalmente de las clases sociales de menores recursos. Todo ello se ha reflejado en la permanente búsqueda de los consensos sociales y productivos para la conformación e implantación de una Reforma Fiscal Integral, en cada uno de esos Estados emergentes, que resuelva o al menos permita mejorar los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y municipales, sus finanzas y al

mismo tiempo cumplir con los preceptos del modelo neoliberal en cuanto a mantener finanzas públicas equilibradas.

Sin embargo, los propios organismos de representación popular, como la H. Cámara de Diputados de los Gobiernos en las economías emergentes, no han logrado un acuerdo pleno de lo que debería de incluir una reforma fiscal integral que beneficiara a los más en perjuicio de los menos, prueba de esto ha sido el caso de la economía mexicana que por más de cinco años ha buscado dicha reforma sin llegar a acuerdos plenos en dicha materia.

Debemos de reconocer que como lo establece la Curva de Lafer, no significa que a mayor tasa de tributación existan mayores ingresos para el Estado, por el contrario, se observa que a mayor tasa de tributación menores ingresos para el Estado, esto debemos de tener presente en principio para la aplicación de una reforma fiscal integral en economías emergentes.

Otro de los aspectos que inciden en la rigidez de los ingresos en las economías emergentes es la estructura industrial y comercial con que cuentan, debido principalmente a que esta es desigual tanto en tamaño como regionalmente, razón por la cual en muchas de las veces los impuestos aplicados, no consideran estos aspectos en la fijación de la tasa de impuesto, dándose lugar a prácticas de elusión y evasión fiscales que contribuyen al mantenimiento de una estructura ineficiente en el cobro de impuestos, dada la existencia de un alto grado de corrupción de las autoridades fiscales.

Lo anterior ha dado por resultado que en varias economías emergentes que cuentan con recursos naturales importantes como es el caso del petróleo o bien otras materias primas, se vean obligados a depender de los ingresos derivados de la venta de estos productos, como ha sido el petróleo. México en la actualidad tiene como principal fuente de ingresos fiscales a los derivados de las exportaciones del petróleo, por tanto, las fluctuaciones más fuertes de sus ingresos tributarios no se derivan de cambios de la recaudación fiscal interna,

sino de las fluctuaciones en los precios del petróleo que afectan los ingresos fiscales del Estado.

Entre las investigaciones actuales sobre el problema de los ingresos fiscales y la tributación en economías emergentes, destaca la realizada por Fernando Calzada Falcón.

“Como nos recuerda Fernando Calzada Falcón, aproximadamente hace unos 20 años entre los círculos académicos y políticos, se dio a conocer el libro titulado “La Disputa por la Nación”; los autores, Rolando Cordera y Carlos Tello contribuían a la discusión nacional ofreciendo una perspectiva de que había sido y seguiría siendo el problema fundamental de la economía y la sociedad mexicanas: la lacerante concentración del ingreso.

En esta idea, la concentración del ingreso se veía como resultado de luchas históricas que se ubicaban a lo largo de todo el proceso de conformación de la nación mexicana. Las características estructurales de la forma en que se generaba y genera todavía hoy la riqueza y, sobre todo, la manera de cómo sólo unos cuantos se han apropiado de la mayor parte de ella dan cuenta de la “disputa por la nación”.

Esta disputa permanente tiene diversos ángulos, pero hoy en día se expresa con mayor nitidez en la actual discusión sobre las finanzas públicas. La definición de las fuentes de ingreso público, quién debe contribuir al fisco, a través de qué vías y en qué proporción, es un debate que al final de cuentas implica una redistribución de recursos.” ²⁸

Si consideramos, que los impuestos además de ser un instrumento fundamental en la recaudación de ingresos para los Estados, representa también un instrumento que puede permitir ya sea una mayor concentración del ingreso como también una mejor distribución del ingreso entre la sociedad. Este es uno

²⁸ / Calzada Falcón, F., “Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004” , Ed. UPCH, Tabasco, México 2004, p. 59

de los principales problemas que en la actualidad enfrentan las economías emergentes en lo que se refiere al poder establecer una verdadera reforma fiscal que contribuya a una mejor distribución del ingreso en este tipo de economías.

Tradicionalmente los países emergentes a la vez de que cuentan con una estructura tributaria rígida mantienen un alto grado de concentración de la riqueza en un escaso sector de la población y por el contrario los impuestos que han sido creados no han considerado en su aplicación un carácter redistributivo del ingreso, sino más bien regresivo como en la actualidad lo representa el ISR en muchas economías de este tipo.

La idea de que una reforma fiscal cumpla con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios del Estado y a la vez contribuya a una mejora en la redistribución del ingreso de la población es una discusión que actualmente enfrentan los órganos legislativos de las economías emergentes sin que a la fecha por ejemplo, en el caso de México se dé un acuerdo de cómo debe de ser integrada una reforma que cumpla con ambos objetivos y que sea aceptada por el conjunto de los sectores sociales de la población.

“La definición de los tipos de impuestos que se requiere cobrar para elevar los ingresos públicos es precisamente una disputa social, donde se define quién asume el costo de elevar la recaudación: costo económico, esto es quién deberá de pagar más; costo social, qué sectores verán modificado su ingreso disponible, costo político, que partido se llevará la descalificación de los votantes al impulsar medidas que atenten contra su bolsillo.”²⁹

La reforma fiscal integral en las economías emergentes es una lucha social que ha significado que ningún partido representado en el legislativo asuma toda la responsabilidad de los efectos y tampoco es aceptado por los sectores sociales, entre ellos el de los empresarios, que verían reducidos sus ingresos. Esto es

²⁹ / Calzada Falcón, F., *Ibidem*, p. 59

inaceptable en un contexto en donde privan los lineamientos neoliberales y de globalización económica de los Estados nación.

Lo anterior ha representado una fuerte limitante para el establecimiento de una verdadera reforma fiscal integral de carácter social, lo cual ha retardado la mejora de los ingresos tributarios y ha llevado a que las legislaturas de los Estados actúen de manera parcial cada año que se presenta la iniciativa de ley de ingresos de la federación, lo que hace que se mantengan las rigideces en los ingresos fiscales de los estados y por tanto se mantenga un alto grado de dependencia en sus ingresos de un solo tipo de impuesto como ha sido en el caso mexicano los ingresos provenientes del petróleo que hacen que los ingresos fiscales sean altamente volátiles debido a que estos dependen del comportamiento de los precios internacionales del petróleo.

Todo lo anterior se ha venido reflejando también en el proceso de distribución de los ingresos fiscales a nivel federal, es decir, que los ingresos fiscales no mantienen una estructura federal equilibrada sino que vienen a concentrarse en el gobierno central, lo cual limita el logro de un desarrollo económico equilibrado a nivel de los estados y municipios, que integran al gobierno federal de las economías emergentes.

Al respecto finalmente se plantea que... “la discusión hacendaria es polémica y política, por ello la Convención Nacional Hacendaria (en México) involucra a muchos actores y sus implicaciones van más allá de la mera cuestión financiera. Se trata de la redefinición del perfil y alcance de las políticas públicas y su impacto en la sociedad.

Por eso se requiere una participación y compromiso responsables de los tres órdenes de gobierno, de los poderes federales y locales. La disputa social y

económica debe traducirse en la construcción de las propuestas viables que realmente mejoren el carácter federalista de la hacienda pública.”³⁰

La aplicación de una Reforma Fiscal Integral en las economías emergentes dependerá en buena medida de dos aspectos, el primero está referido a que los actores sociales tengan una participación clara y comprometida, a fin de que sea aceptada por todos ellos y contribuya al mejoramiento del ingreso de la población, y el segundo aspecto es que la Reforma Fiscal Integral mantenga un objetivo implícito en el mejoramiento de los ingresos a nivel federal, es decir, reducir el poder de concentración que se tiene en los ingresos fiscales y se dé una mayor participación en la recaudación a los gobiernos estatales y municipales, a fin de mejorar el desarrollo regional de la nación y del Estado.

4.1 La tributación y reforma fiscal en los Municipios

Al igual que se presenta la rigidez en la tributación a nivel del Estado esta situación se refleja en los otros dos órdenes de gobierno estatal y municipal, pero sobre todo en este último, en donde la centralización de los ingresos fiscales y su distribución vienen a afectar su desempeño y administración en su ámbito regional, de hecho la discusión actual se ha centrado en la mejora en la distribución de los ingresos y en el logro de un proceso que lleve a la federalización de los ingresos fiscales.

La fuerte dependencia que enfrentan los municipios de los ingresos federales provoca que estos tengan serios problemas para el cumplimiento de sus compromisos con la sociedad, a pesar de las reformas que se establecieron en el artículo 115 constitucional mediante el cual se les dota de mejores atribuciones fiscales a los municipios, entre dichas reformas destacan las siguientes:

³⁰ / Calzada Falcón, F. Ibidem, p. 60

I. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes:

II. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

IV. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- Alumbrado público;
- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y
- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

V. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las

contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio del valor de los inmuebles.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.³¹

De la estructura de los ingresos en el caso mexicano de que disponen los municipios los hacen altamente dependientes de los ingresos federales, debido a que los únicos ingresos públicos que pueden aumentar su disponibilidad de recursos son: los derivados por concepto del cobro de impuestos por bienes muebles –impuesto predial-, y por los servicios que prestan lo cual hace limitada la disponibilidad de recursos para hacer frente a sus compromisos, ya que la mayor parte de los recursos con que cuentan son los derivados de las transferencias que realiza el gobierno federal.

Por tanto, podemos observar que la rigidez en los ingresos de los gobiernos municipales es mucho mayor en relación al gobierno federal debido al fuerte centralismo que se encuentra presente en la recaudación fiscal de otros impuestos que incluso pueden ser generados en su ámbito territorial pero que sin embargo tienen que ser concentrados. Entonces tenemos, que las posibilidades de una reforma fiscal en los municipios para incrementar sus recursos y reducir su dependencia pueden encaminarse en dos aspectos, el primero que es llevar a cabo la modernización y actualización de sus padrones de catastro a fin de mejorar la recaudación del impuesto predial, o bien mediante un cobro eficiente por los

³¹ / Véase, Artículo 115 Constitucional, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

servicios que presta; la segunda posibilidad con que cuenta es la de lograr que a nivel del gobierno federal se busque que la reforma fiscal tenga un aspecto federal es decir que se les permita también el cobro de algunos impuestos como sucede en economías altamente desarrolladas.

Al respecto, se dice que para el caso de México esto debe ser un principio importante para mejorar los ingresos de los municipios a fin de estar acorde con las modificaciones que actualmente se están presentando en otras economías que no son emergentes.

“En los últimos años se aprecia que en los países miembros de la OCDE existe una tendencia a que el orden federal grave ingresos y los estados el consumo. No se trataría de volver los pasos y que las entidades fijaran tasas exenciones sobre sus impuestos, que fueran competitivas entre ellos, sino aprender de las enseñanzas del pasado.

A la par del principio de que el impuesto lo debe de cobrar el que mayores posibilidades de éxito tenga en dicha misión con los menores costos, es imprescindible un esquema donde se fijen niveles de atención del contribuyente; esto es, definir con claridad cuál orden de gobierno debe cobrar y hacerse responsable de la atención de qué tipo de contribuyentes (grandes, medianos y pequeños).

Para dar una idea de la situación actual, puede decirse que el 95 por ciento de los ingresos tributarios corresponden al gobierno central –mexicano- y el restante 5 a los niveles locales. Ahora que por la globalización solemos voltear a ver a nuestros socios comerciales del norte, nos encontramos que en Estados Unidos 66 por ciento es federal por 34 por ciento local, mientras que en Canadá la proporción es 50-50.”³²

³² / Calzada Falcón, F., *Ibidem.*, p. 36

Como se puede desprender del párrafo anterior en las economías emergentes nos encontramos aún lejos del pretendido federalismo en la distribución de los ingresos fiscales que se pretende atender en la actualidad. Lo cual hace necesario el establecimiento de acciones para que de manera conjunta tanto los estados, municipios y el gobierno federal debieran de establecer mecanismos de acuerdo para proponer una reforma fiscal integral que no sólo busque la mejora en la distribución del ingreso de la población sino también tenga presente el concepto del federalismo a fin de poder resolver problemas de amplio rezago en aquellos municipios que en la actualidad tienen condiciones precarias de ingresos federales y amplias demandas que no pueden ser resueltas debido a la existencia de estos problemas en la distribución de ingresos federales tanto a nivel estatal como municipal, de ahí el énfasis de establecer las acciones que aquí anotamos en términos de lograr una *Reforma Fiscal Integral Federal y Social* en las economías emergentes como la mexicana.

Capítulo II.- Antecedentes sobre la Política Fiscal e Importancia de los ingresos por Exportación de Petróleo en México 1990-1999

En el presente capítulo iniciaremos la parte empírica de nuestro estudio sobre la política fiscal y las exportaciones del petróleo en el periodo de la década de los noventa a fin de poder destacar primero la importancia que tiene la política fiscal como parte de la política económica global y cómo dicho proceso influye sobre el desarrollo económico de nuestro país.

Asimismo, en el primer apartado abordaremos los principales aspectos y cambios que se presentaron en nuestro país durante la década de los noventa, haciendo énfasis en los ajustes que se llevan en materia de impuestos tributarios y su vinculación con el objetivo de estabilización macroeconómica de los precios que se buscaba desde el inicio del gobierno de Salinas de Gortari. En el segundo y tercer apartado se abordan los aspectos relacionados con la estructura de ingresos por fuentes a fin de determinar si los cambios que se realizaron durante el periodo de estudio tuvieron un impacto directo sobre la estructura o si esta se mantuvo pese a los cambios realizados en materia fiscal.

Como parte necesaria para complementar el análisis se realiza un estudio sobre el tipo de política de gasto público que se lleva a cabo y si los lineamientos del gasto responde al objetivo macro de estabilización de precios y a la modificación del papel del Estado en un entorno de política económica neoliberal derivada de los lineamientos del consenso de Washington de 1989, que marcarán el proceso de globalización de la economía mexicana. Finalmente en el último apartado se estudiará la importancia que tiene la política económica neoliberal en cuanto a la política fiscal y sus efectos sobre el crecimiento de la economía mexicana, así como presentar en este contexto algunos de los efectos que tuvo la crisis financiera de 1995 sobre la política fiscal que seguiría el gobierno de Ernesto Zedillo.

1.- La Estabilización Macroeconómica de Precios y la Política de Gasto Público

Si bien es cierto, que el control y la estabilidad de las finanzas públicas han sido importantes en el proceso de estabilización macroeconómica que siguió nuestro país desde finales de los ochenta, por lo que se refiere a la disciplina fiscal y reducción del gasto público en los últimos años, es importante señalar que en paralelo el manejo de la política monetaria restrictiva en México ha sido un factor determinante sobre todo después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, en el ataque a la inflación, en la estabilidad de precios, tasas de interés y del tipo de cambio. Sin embargo, esto no ha significado que los beneficios de la estabilidad macroeconómica hayan implicado un proceso redistributivo del ingreso o bien que los beneficios se hayan hecho presentes con la misma magnitud en los ingresos de los trabajadores. Parece que este es uno de los principales problemas actuales por el cual atraviesa el modelo neoliberal aplicado en México.

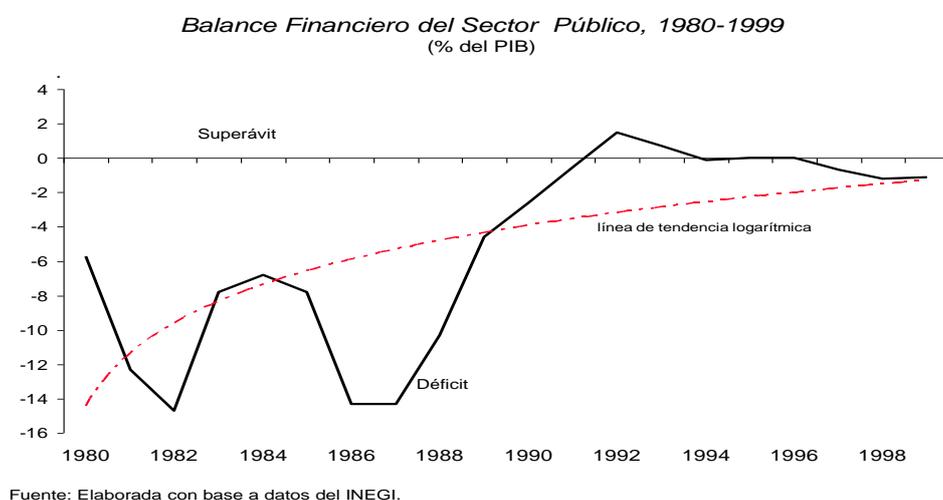
Pese a que se registran menores niveles de inflación como resultado de una política de finanzas públicas que tiende al equilibrio (ver gráfica No.1: balance financiero del sector público, 1980-1999) y de una política monetaria restrictiva, esto no ha sido suficiente ya que en buena medida se ha afectado la distribución de recursos a los estados y municipios, manteniéndose el desequilibrio regional en México. Sin embargo, pasaremos al análisis de la política monetaria durante 1995.

Uno de los principales objetivos de la política económica global del gobierno del presidente Salinas de Gortari, era el de reducir la espiral inflacionaria mostrada en los años anteriores y lograr la estabilización del tipo de cambio³³. Esto podría

³³ “Para lograr tal prioridad [estabilizar los precios], se aplicaron los programas de ajuste que implicaron una política en la que la reducción en el gasto público, el control del circulante vía encarecimiento del crédito; la política salarial que consistía en casi congelar salarios, así como adoptar un tipo de cambio semifijo; despedir a miles de burócratas y privatizar la mayor parte de la empresas paraestatales “ (Wadgyamar, 2001:118)

lograrse primero a partir de un manejo restrictivo de la política monetaria, que mostrara una baja en el crédito interno del Banco de México, sin embargo, esto supuso un aumento en términos reales de la tasa de interés que bajo una mejor expectativa de crecimiento llevaría a mejorar la captación de la banca comercial y a la atracción de capitales externos que mucha falta hacían para mejorar los niveles de activos internacionales y de esta forma coadyuvar a la estabilidad del tipo de cambio.

Gráfica No.1



Por su parte el Banco de México en su informe anual de 1989 planteaba lo siguiente:

“En una economía con rezagos acumulados en materia de inversión, y que para el futuro presenta perspectivas de mayor crecimiento, es natural que los rezagos anteriores se hayan visto acompañados por los elevados requerimientos financieros, especialmente del sector privado. El control sobre las finanzas públicas y la conclusión hacia mediados del año de un favorable acuerdo de reestructuración de la deuda externa mitigaron parcialmente los problemas inherentes a esta situación. El primero redujo la demanda crediticia del sector público, y la segunda fortaleció la confianza de los ahorradores. No obstante, la

expansión de la demanda de crédito del sector privado contribuyó a la persistencia durante todo el año de tasas de interés elevadas en términos reales. Por otra parte, a pesar de haberse tenido que atender esos cuantiosos requerimientos, se logró que la reserva internacional del Banco de México tuviera un aumento moderado.”³⁴

La estrategia de política monetaria iniciada a partir de 1989 se centraría en lograr incrementar los activos internacionales vía tasas de interés reales positivas que permitieran una contracción de la base monetaria a fin de contribuir a la reducción de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio. “El abatimiento de la inflación contribuyó crucialmente a la política cambiaria de mantener a lo largo del año un desliz de un peso diario, en promedio, del tipo de cambio controlado (equivalente a una depreciación de 16 por ciento al año). Asimismo, el esquema de concertación del PECE se conservó como un instrumento eficaz para la estabilización de los precios clave en la economía.”³⁵

Es importante destacar que durante el periodo de 1989-1994 el manejo del tipo de cambio como ancla nominal de precios jugaría el papel central en el abatimiento de los precios internos de la economía y el manejo de la política monetaria restrictiva sería complementaria para el cumplimiento de este objetivo ya que dicho manejo posibilitaba la existencia de tasas de interés reales positivas lo cual hacía competitivo al mercado financiero nacional en la atracción de capitales³⁶.

Así el Banco de México en el informe anual citado, expresaba que... “El segundo factor que influyó en la evolución de la actividad financiera fue la política cambiaria. Como es sabido, con la reducción de las barreras al comercio exterior,

³⁴ / Banco de México, “Informe Anual 1989”, México, 13.

³⁵ / Banco de México, “Informe Anual 1989”, México, 13.

³⁶ “Las devaluaciones sucesivas del peso entre 1982 y 1987, y la contención de la demanda interna, no habían impedido que la economía entrara en un franco proceso de hiperinflación, del que sólo se pudo sustraer a través de un pacto social que congeló el tipo de cambio y otros precios clave [...] la elevación de las tasas de interés, por lo tanto contribuiría también a sostener el tipo de cambio acordado, y por esta vía permitiría mantener controlada la inflación” (López, Teresa, 2002:73).

la adopción de una fórmula de deslizamiento nulo o moderado del tipo de cambio se convirtió a partir de 1988 en un instrumento fundamental para reducir el crecimiento de los precios. *Sin embargo, dicha fórmula sólo podía resultar viable a condición de que un manejo congruente de los instrumentos de política financiera y presupuestal evitara una continua disminución de las reservas internacionales del Banco Central. En particular, el crédito primario del Banco Central no podía aumentar desmedidamente.*”³⁷

Lo anterior nos refuerza que la política monetaria debería mantener su carácter restrictivo, es decir que el crédito interno del banco central mostraría una evolución negativa, lo cual muestra que el aumento de la base monetaria sería inferior al crecimiento de las reservas internacionales (ver gráfica No. 2: crédito interno neto 1988-2000) y se convertiría en un instrumento complementario en el abatimiento de precios, dado que la prefijación del tipo de cambio era el instrumento principal de anclaje de precios.

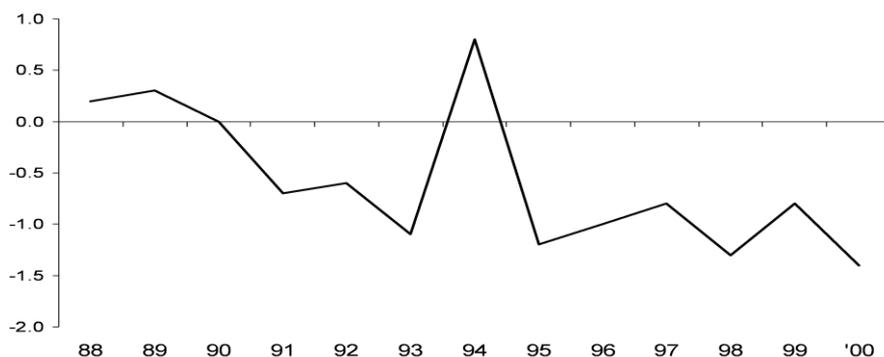
El carácter restrictivo de la política monetaria la podemos observar en la gráfica No. 2 Crédito Interno Neto del banco central, en donde se desprende que ya desde 1988 se inicia un descenso de la expansión primaria de dinero el cual llega a un mínimo de -1.2 miles de millones de pesos de junio de 2002, durante el año de 1993, con lo cual se confirma que en efecto el manejo de la política monetaria fue consistente con la política cambiaria en el sentido de que esta complementaba el ataque a la inflación en México. Sin embargo, los desajustes que se empiezan a presentar en 1994 derivados del crecimiento del déficit en cuenta corriente y los eventos políticos derivaron en el aumento de la incertidumbre entre los agentes económicos lo cual provocó una mayor demanda de dólares y por consecuencia una reducción de las reservas internacionales que hizo que el crédito primario del banco central disminuyera a octubre de 1994 a un nivel de -0.5 miles de millones de pesos de junio de 2002, situación que provocó que al cierre de ese año la base

³⁷ / Banco de México, “Informe Anual 1989”, México, 19.

monetaria fuera mayor respecto al nivel de reservas internacionales como resultado de la devaluación de diciembre de ese año.

Gráfica No. 2

Crédito Interno Neto
(Miles de Millones de Pesos de Junio de 2002)



Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

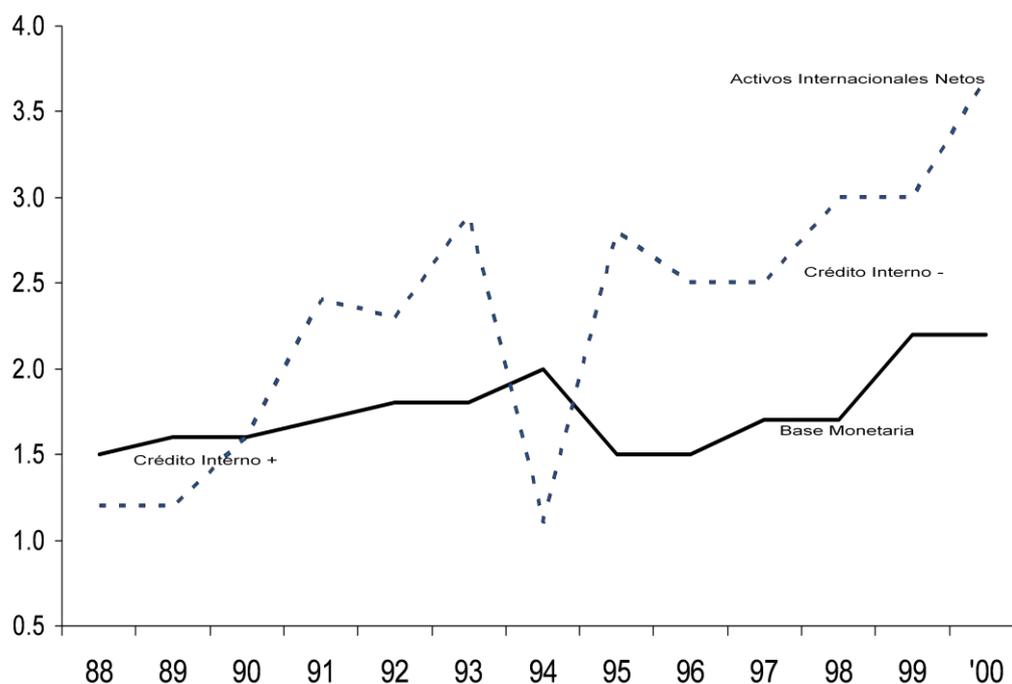
Así de acuerdo a los datos presentados en la gráfica No. 3, en la que se representa el comportamiento de la base monetaria y activos internacionales, se puede observar que a partir de 1990 y hasta 1993 la política monetaria mantuvo un carácter restrictivo, dado que el crecimiento de la base monetaria fue menor en relación al incremento que se producía en los activos internacionales, sin embargo, el deterioro de las expectativas sobre la estabilidad del tipo de cambio como ancla nominal de precios perdió fuerza, provocando una demanda fuerte de dólares sobre todo en el mes de diciembre, terminando con una expansión primaria de dinero mayor a el nivel de reservas internacionales, coadyuvando al deterioro en la estabilidad del tipo de cambio.

De esta manera la prefijación del tipo de cambio como ancla nominal de precios pierde su eficacia en 1994 y se abandona este mecanismo, para que a partir de 1995 fuera el manejo de la política monetaria el principal instrumento de control inflacionario en nuestro país el cual será abordado en el siguiente capítulo, asimismo, la combinación de un creciente déficit externo, con los aspectos

políticos adversos que se registraron en 1994 dieron lugar al abandono en el control inflacionario vía tipo de cambio.

Gráfica No. 3

Base Monetaria y Activos Internacionales
(Miles de Millones de Pesos de Junio de 2002)



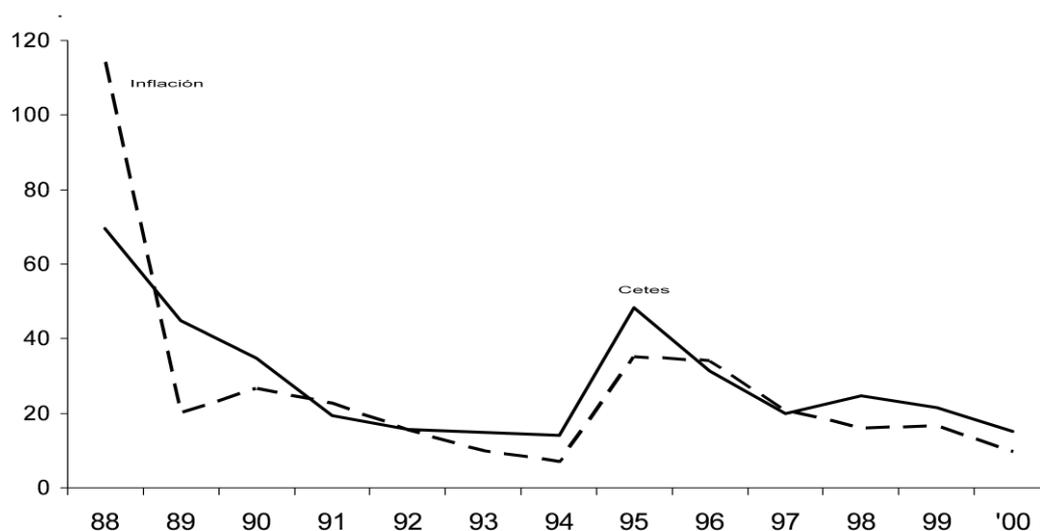
Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Sin embargo, es importante señalar que pese a los efectos negativos que se registran en 1994, el manejo de la política monetaria fue consistente con la evolución del balance financiero del sector público y la prefijación del tipo de cambio desde 1988. En la gráfica No. 4 Inflación y CETES 1 mes, se observa como la evolución de la primera mantuvo una trayectoria descendente acorde con el menor crecimiento de precios, lo cual coadyuvó a que pese al proceso deflacionario que se registra en el periodo de 1988-1994, el menor nivel de tasas de interés empezaron a ofrecer rendimientos reales positivos lo cual nos permite explicar el incremento de las entradas de capital que fomentaron el crecimiento de los activos internacionales a favor del mantenimiento de la política cambiaria adoptada a partir de 1989.

Podemos decir que dos factores fueron fundamentales en el proceso de desinflación y estabilidad del tipo de cambio en el periodo de 1989-1994, el primero de ellos fue el establecimiento de la flotación del tipo de cambio en base a dos bandas que daban lugar a que mientras que el tipo de cambio no rebasara la banda superior establecida por el Banco de México en base a un deslizamiento diario prefijado por esta institución en base a la inflación esperada el tipo de cambio permitía el anclaje de precios. Un segundo factor de apoyo a este proceso fue la contracción en el crecimiento de la base monetaria dando lugar a un manejo restrictivo de la política monetaria, que incidía directamente sobre el nivel de la tasa de interés real en la economía a la vez que favorecía la entrada de capitales y con ello el incremento de activos internacionales necesarios para mantener la estabilidad del tipo de cambio.

Gráfica No. 4

Inflación y Cetes 1 mes
(Variación Promedio % Anual)



Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Sin embargo, las condiciones de turbulencias tanto políticas como económicas durante 1994 dieron lugar a que las expectativas de estabilidad macroeconómica se deterioraran dando como resultado cambios importantes en la estrategia antiinflacionaria. Así, el régimen cambiario implementado desde noviembre de 1991 tuvo que ser abandonado el 19 de diciembre de 1994, debido

principalmente a la caída de las reservas internacionales que provocaron un aumento de la base monetaria.

Es importante destacar que en... “1994 se alcanzó la inflación más baja registrada en el país en los últimos 22 años. El crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), medido de diciembre de 1993 a diciembre de 1994, fue de 7.1 por ciento. La moderada inflación de 1994 fue posible gracias a la concurrencia de los siguientes factores: a) la consolidación de la apertura comercial de la economía, que ha propiciado el rompimiento de situaciones monopólicas y ha dado lugar a una mayor flexibilidad de la oferta de bienes y servicios; b) la reducción de los márgenes de comercialización de las mercancías importadas y, en consecuencia, en las producidas internamente; y c) *la aplicación de una política monetaria orientada a disminuir la inflación.*”³⁸

Es claro, que el objetivo prioritario de la política monetaria fue el de reducir el crecimiento de precios en la economía, de hecho la evolución del INPC lo demuestra durante el periodo de 1998-1994 a pesar de los eventos adversos que se registran en este último año, esto supone desde el punto de vista de Padoa Schioppa³⁹ que el manejo de los objetivos del Banco de México fueron exclusivamente el de mantener un esquema restrictivo de la base monetaria en apoyo a la elevación de las tasas de interés, pero en detrimento del crecimiento de la economía dado el alto nivel de la tasa real que provocaba en un entorno de desregulación financiera un mercado atractivo para el capital especulativo internacional, pero que era necesario para fortalecer los niveles de reservas internacionales.

El mismo informe de 1994 del Banco de México plantea que la... “estrategia económica seguida por México a partir de finales de 1987, ha puesto énfasis en el abatimiento de la inflación. Esta es condición indispensable, aunque no suficiente, para la consecución exitosa de objetivos, como el crecimiento

³⁸ / Banco de México, “Informe Anual 1994”, México, p. 3.

³⁹ / Exdirector del Banco Central de la Unión Económica Europea y Director del Banco Central de Italia.

económico sostenible con justicia social. La anterior premisa ha quedado plasmada en el párrafo sexto del artículo 28 constitucional y en la ley reglamentaria respectiva, en cuanto a que a partir del 1º de abril de 1994, el Banco de México tenga como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Para cumplir con este mandato, el Banco cuenta con la facultad de manejar autónomamente su propio crédito, lo cual puede definirse como la capacidad para determinar la política monetaria.”⁴⁰

Como se desprende de la gráfica No. 2 de crédito interno neto del Banco de México, en efecto el manejo de una política monetaria restrictiva con fines antiinflacionarios que se implementó de manera clara desde 1990 se fortaleció con el carácter de autonomía que le es otorgada al Banco central en 1994, la cual perseguiría en el futuro el mantener el poder adquisitivo del peso, de esta forma podemos entender que pese a este objetivo, el crecimiento del crédito interno en 1994 fue positivo, como resultado de la reducción de las reservas internacionales y no de un cambio en la política monetaria implementada por el banco central.

De hecho, la política monetaria no varía desde finales de 1987, el carácter restrictivo de esta se manifestó en el alza de la tasa de interés real de Cetes a 28 días y por consecuencia presionó a la tasa de interés activa del mercado bancario, lo cual elevó el costo del crédito. Así, pese a los eventos adversos en la economía en 1994, ... “el mercado de cambios estuvo sujeto a múltiples perturbaciones, las cuales, en las etapas más álgidas, redundaron en pérdidas de reservas internacionales. Durante esos episodios, el Banco Central se vio obligado a reponer la liquidez que se perdía en el mercado de dinero, para lo cual amplió su crédito interno neto... De ahí que la causalidad y la secuencia de los

⁴⁰ “La liberalización financiera implica, asimismo, que el banco central gozara de autonomía respecto al gobierno y que renunciara al uso de controles directos a la liquidez, como los requisitos de reserva obligatoria, los cajones de crédito selectivo y el redescuento”(Mántey, 2004b:102).

acontecimientos sea clara: fue el abatimiento de las reservas lo que produjo el incremento en el crédito interno neto del Banco Central, y no al revés.”⁴¹

En la gráfica No. 3 de base monetaria y activos internacionales, se observa el efecto que señala el Banco de México en cuanto a la pérdida de reservas internacionales al cierre de 1994 que da lugar a una variación mayor de la base monetaria que llegó a cerca de los 2,000 millones de pesos de junio de 2002, en tanto que el valor de las reservas internacionales pasaron de un nivel cercano a los 3,000 millones de pesos de junio de 2002 en 1993 a sólo 1,000 millones de pesos de junio de 2002 al cierre de 1994, lo cual demuestra claramente la salida de dólares durante 1994, que afectó el manejo restrictivo de la política monetaria.

Sin embargo, como lo afirma el propio banco central en... “resumen, durante 1994 la política monetaria estuvo en muy buena medida condicionada por el comportamiento del mercado cambiario. Este comportamiento exigió del Banco Central la aplicación de una política crediticia astringente. Dicha política se implantó fundamentalmente mediante el establecimiento de términos más onerosos para la atención de la demanda de base monetaria.”⁴²

De esta forma podemos concluir que el manejo de la política monetaria restrictiva jugó un papel importante en el abatimiento de la inflación desde 1989 y contribuyó al crecimiento de las reservas internacionales que vía tasas de interés reales competitivas fomentaron el acceso de capitales y facilitaron la estrategia de política cambiaria en las bandas de flotación⁴³. Sin embargo, la salida de capitales que se presenta en 1994 como resultado de los problemas políticos y el fuerte aumento del déficit externo en cuenta corriente determinaron el abandono de dicha estrategia cambiaria a finales de diciembre de ese año, con

⁴¹ Banco de México, “Informe Anual 1994”, México, p. 9.

⁴² / Banco de México, “Informe Anual 1994”, México, p. 10.

⁴³ “[...] a partir de 1988 se hace evidente el papel central que cumpliría la política monetaria restrictiva en la instrumentación de la política económica antiinflationario. En efecto, entre 1989-1994, con el amplio margen de maniobra que se logró con el ajuste fiscal, la renegociación de la deuda externa y la entrada masiva de flujos externos de inversión en cartera, en el contexto de una política monetaria de esterilización tendientes a mantener estable el peso y la inflación, la economía mexicana pasaba en una década de la escasez-a la abundancia de divisas” (López, Teresa, 2003:168).

lo cual se fortalecería el manejo de la política monetaria como el elemento fundamental de ataque inflacionario en los años posteriores a 1994 y la flotación libre del tipo de cambio vendría a apoyar esta acción del banco central apoyado en la autonomía que este asume en abril del mismo año.

Sin embargo, el carácter restrictivo de la política monetaria presionó el alza de la tasa real activa de crédito bancario, lo cual condujo al mismo tiempo a que se convirtiera en una limitante importante en el crecimiento sostenido de la economía y a una crisis financiera y de pagos nunca antes vista en nuestro país, fomentada también por el propio proceso de apertura económica y desregulación del sistema financiero como acertadamente lo afirma la Dra. Alicia Girón: “La volatilidad financiera, el entorno recesivo, *la política monetaria restrictiva (cuyo principal instrumento es la reducción del crédito interno)*, el repunte inflacionario, la falta de liquidez, *el incremento de los márgenes de intermediación*, el sobreendeudamiento de empresas y particulares con la banca comercial y la deuda externa de ésta, son los factores que explican la grave crisis bancaria que se precipitó después de la devaluación de diciembre de 1994.

Si bien la política monetaria contribuyó a la reducción de la inflación en el periodo de 1989 a 1994, fue gestando también fuertes limitaciones a un crecimiento sostenido de largo plazo que terminó por desencadenar la devaluación del peso en diciembre de 1994, debido a que el impacto de ésta sobre las tasas de interés estimulaba el ingreso de capital externo especulativo de corto plazo⁴⁴ que sólo respondía a las expectativas de rentabilidad ante la propia globalización de la economía, que se reflejó en una salida abrupta de dólares ante el deterioro de las expectativas que se presentaron en ese año.

⁴⁴ “[...] los flujos de capitales internacionales de corto plazo, [...], no dependen de los indicadores de rentabilidad de la inversión productiva sino de la rentabilidad y solvencia de los intermediarios financieros, así como del grado de incertidumbre que sobre la economía se tenga. En otras palabras, los movimientos de colocación de la inversión financiera en cartera, que afectan al tipo de cambio y a la tasa de interés, dependen de las expectativas del oferente y no de las necesidades de financiamiento productivo del país receptor [...] por su alta volatilidad, estos flujos obstaculizan el fondeo de la inversión productiva y generan inestabilidad financiera” (López, Teresa, 2003:169).

Todo ello ha contribuido al mantenimiento de la disciplina fiscal en nuestro país, razón por la cual el ejercicio del presupuesto de gasto público después de 1995 ha mantenido un control estricto a fin de contribuir con la estabilidad macroeconómica.

Es importante destacar que la disciplina fiscal que ha seguido el Estado Mexicano en congruencia con la política monetaria antes descrita, ha significado también que los recursos a los estados y municipios sean escasos, lo cual dificulta el ejercicio de sus políticas públicas.

2.- Cambios Fundamentales en la Política Fiscal de México

Uno de los aspectos principales que debemos tener presente antes de iniciar nuestro análisis, es que efectivamente la política fiscal es el principal instrumento que le permite a un Estado poder allegarse recursos de la sociedad mediante el proceso de tributación, es decir, mediante la creación de impuestos que deberán ser pagados por la sociedad, o sea que el impuesto afecta directamente su disponibilidad de ingreso de la población, por tanto, el impuesto puede tener un efecto redistributivo del ingreso en la sociedad o también puede tener un efecto en donde se concentre mayormente el ingreso en un solo sector de la población. De esta forma tenemos que los impuestos pueden ser regresivos en términos de los ingresos de las personas es decir que tienden a generar una mayor concentración del ingreso o bien pueden ser redistributivos es decir que promueven una mejor distribución de la riqueza generada en la sociedad mediante su aplicación.

Teniendo lo anterior claro, pasaremos a analizar cómo fue la evolución de la política fiscal durante el periodo de 1990 a 1999, en dónde se observan cambios importantes en la política económica global del país, caracterizada ésta por tener

como objetivo central la estabilidad de precios y promover el crecimiento económico en el marco de la llamada política económica neoliberal.

De esta forma tenemos que desde la creación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980 que se inicia con un nivel de 10% y que en 1983 se elevó al 15%, las modificaciones en la política fiscal fundamentalmente se originaban en cambios sobre dos aspectos importantes el primero se refería a modificar los niveles sobre el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el segundo se concentraba en la modificación de la política de precios de los bienes producidos por las empresas públicas como la Comisión Federal del Electricidad (CFE), Compañía de Luz y Fuerza del Centro (CLyFC) y Petróleos Mexicanos por su efecto en el incremento de los precios de las gasolinas, más los ingresos generados por las exportaciones de petróleo y que hasta la fecha representan una parte importante de los ingresos ordinarios del sector público, es decir del Estado Mexicano.

La reestructuración del sistema fiscal mexicano en el periodo de 1990-1999, se ve obligado a realizarse por las condiciones macroeconómicas de inestabilidad de precios que había generado la devaluación del peso en 1987 y que impactaron de manera desfavorable el poder adquisitivo de la población. En ese sentido una forma de mejorar las condiciones del poder compra de la población fue el de ajustar los niveles del ISR a las empresas y personas físicas en el marco de los objetivos de estabilidad macroeconómica de precios que se tuvieron presentes en el periodo y que se presentaban de la siguiente forma:

- “Alcanzar la estabilidad de precios: la meta sexenal fue bajar la inflación a un dígito;
- Crear las bases para la recuperación gradual y firme de la actividad económica;
- Reducir las transferencias netas de recursos al exterior;
- Ampliar los recursos destinados a la inversión;
- Elevar el bienestar social;

- Proteger el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de empleo; y
- Renegociar la deuda externa.”⁴⁵

Con base en los objetivos generales que se presentaban como básicos y prioritarios del gobierno de Salinas de Gortari, evidentemente las acciones en materia de política fiscal se harían presentes por cuanto correspondió a la modificación de las tasas al ISR, tal y como se aprecia en los cuadros No. 1 y 2.

Cuadro No. 1

Tasa del ISR aplicable a Personas Morales en México

Año	Tasa del ISR como %
1986	42.00
1987	40.60
1988	39.20
1989	37.00
1990	36.00
1991	35.00
1992	35.00
1993	34.75
1994	34.00

Fuente: Ley del ISR, varios años; para 1987 y 1988, se combinan ambas tasas al aplicar las dos bases existentes del ISR. La tasa corresponde al promedio ponderado de hacer retroactiva la tasa a 34% a partir del 1º. de octubre de 1993.

Con las modificaciones anteriores se pretendía que los ingresos de las empresas que habían sido deteriorados por los efectos devaluatorios y el posterior crecimiento de los costos se vieran mejorados con la reducción en la carga fiscal que se les aplicaba a sus ingresos lo cual era consistente con el objetivo de reactivar la demanda doméstica y mejorar las condiciones de crecimiento económico en un entorno en el cual se tenían dos condiciones básicas a nivel

⁴⁵ SHCP, “Criterios Generales de Política Económica 1987-1996”, México.

macroeconómico, la primera de ellas era la de restricción monetaria vía contracción del crédito interno neto del Banco de México y la segunda era la de mantener una estricta disciplina fiscal del Estado generada a partir de la disminución de su gasto público principalmente.

Por su parte, para compensar en parte el deterioro que sobre el poder de compra había generado la inflación sobre la sociedad se establecieron acciones concernientes a disminuir también la tasa del ISR aplicada tal y como se observa en el cuadro No. 2.

Cuadro No. 2

Tasa Marginal Mínima del ISR para Personas Físicas

Año	Tasa del ISR en %
1986	60.5
1987	55.0
1988	50.0
1989	40.0
1990-1994	35.0

Por lo que respecta a las bases especiales de la tributación aplicables a la agricultura, pesca, silvicultura, ganadería, transporte de carga y de pasajeros, bancos e industria editorial dejaban a estas actividades exentas o por contribuciones muy pequeñas a los ingresos fiscales generales. Estas bases impositivas especiales quedaron eliminadas, sujetando a esos sectores al régimen aplicable al resto de la economía o a un impuesto al consumo basado al flujo de caja de la empresa.

Para las pequeñas empresas, el régimen tributario especial fue reemplazado por un régimen simplificado.⁴⁶

El sistema de integración aplicable en México sobre los aspectos de tributación tenía en su momento los siguientes beneficios:

- a) Minimiza las distorsiones que el sistema fiscal genera en la estructura financiera de las empresas y en la forma en que estas distribuyen sus utilidades;
- b) Evita el doble gravamen de las utilidades de la empresa cuando éstas llegan a las manos de los accionistas; y
- c) Constituye un mecanismo de control, capturando a nivel del accionista las utilidades que hubieran escapado al impuesto al nivel de la empresa.

Otra de las modificaciones que se llevaron a cabo en el contexto de la política fiscal tuvo que ver también, con la congruencia de los objetivos globales de política económica y que tienen que ver con el crecimiento y mejoramiento del consumo de la población y para ello se estableció la reducción en la tasa del impuesto indirecto al ingreso y que se refiere al IVA el cual pasó de niveles de 20 y 15 por ciento a sólo 10 por ciento con lo que, conforme a los argumentos fiscales ello respondería al principio de la neutralidad del impuesto y adicionalmente tendría beneficios por el hecho de que facilitaría su fiscalización.

Sin embargo, es importante señalar que una vez que fueron superadas las etapas de la crisis económica de los ochenta y estabilizada la economía en la primera mitad de los noventa, la duración del 10% en la tasa del IVA duro poco ya que en 1996 una vez superada la otra crisis financiera de la economía resultado de la devaluación del peso en diciembre de 1994, se restableció la tasa única del IVA a un nivel de 15%, es decir, se dio un retroceso en materia fiscal.

⁴⁶ El sistema funciona con a si la empresa registra ingresos menores a los \$600 millones de viejos pesos (hoy 60,000 nuevos pesos) están obligados a registrar y establecer un sencillo sistema contable de entradas y salidas y poder pagar el impuesto correspondiente con base a los flujos de la empresa.

Bajo esta perspectiva podemos señalar que las modificaciones en la política fiscal del Estado Mexicano durante el periodo de 1990 a 1999, fundamentalmente se centraron en dos aspectos el primero de ellos se refiere a las reducciones al impuesto directo al ingreso o sea al ISR con fines de promoción de la demanda y también de promoción de la inversión productiva y el segundo aspecto a las modificaciones fue el caso del impuesto indirecto del IVA el cual si bien sufre cambios al final se trató de dejar como originalmente se había propuesto al inicio de la década de los ochenta.

Por tanto, los cambios en la política fiscal más que tener como objetivo central el de incrementar los niveles de ingresos tributarios se centró en modificaciones a las tasas del ISR con fines de promoción y apoyo al capital productivo nacional y también se centró en cambios sobre los impuestos indirectos que se orientaron al incremento de los ingresos tributarios por la vía del consumo lo cual logró su objetivo, sin embargo se mostró ya desde esos años las limitaciones sobre una reforma fiscal integral y de una sola vez dados los cambios anuales que se produjeron sobre todo en lo que respecta a los ingresos tributarios y de política de precios de los bienes y servicios públicos.

Valdrá la pena analizar en este contexto cuál ha sido realmente el resultado de los cambios en la política fiscal sobre la estructura de los ingresos totales del Estado Mexicano, situación que analizaremos en el siguiente apartado.

3.- Estructura de los Ingresos Fiscales y las Exportaciones del Petróleo

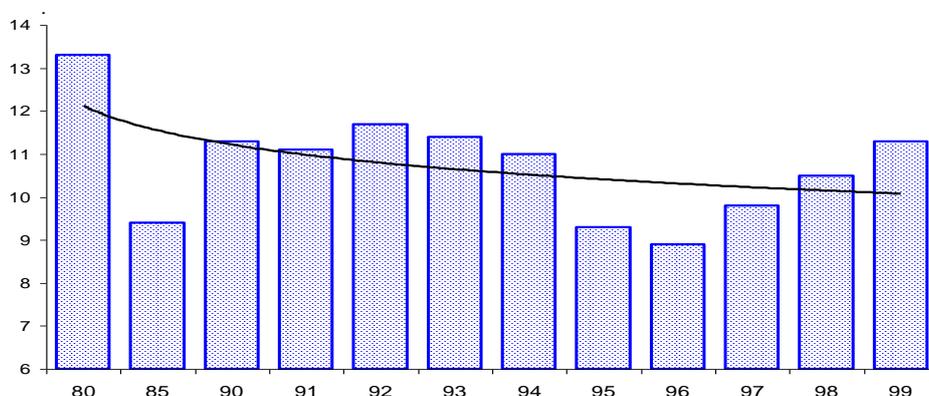
Como observamos en el apartado anterior la mayor parte de las modificaciones a la política fiscal en México durante el periodo de 1990 a 1999 se centraron principalmente en promover la inversión y el crecimiento de la economía mexicana mediante la reducción paulatina del ISR sobre todo en los niveles más altos de la tabla de ingresos lo cual implicó una mayor disponibilidad de recursos

para los agentes económicos con mayores ingresos de la población que siempre son una minoría, pero lo que se intentaba con esta reforma era justamente que dichos agentes económicos promovieran sus decisiones de inversión y en esta forma el sacrificio fiscal se vería compensado con un mayor crecimiento en la economía y por consecuencia de la mejora en el empleo lo cual a mayor crecimiento en el empleo supondríamos que impactaría favorablemente la recaudación fiscal especialmente del renglón del ISR y por tanto, de los ingresos tributarios globales del Estado.

Por otra parte, se supuso por parte del gobierno federal que la disminución primero del IVA significaría un alivio para los consumidores y promovería la demanda a la vez que se contribuía a la reducción de la inflación por el lado de la política fiscal y no sólo mediante acciones de corte monetario implementadas por el Banco de México. Sin embargo, el aumento del IVA en 1997 que significaba que para el gobierno federal el problema de la inflación en México se encontraba superado y dada la mayor actividad económica y comercial significaría el aumento de los ingreso tributarios del gobierno federal y además con ello no se afectaba directamente al ingreso de las familias como el caso del ISR sino sólo se afectaría de manera indirecta, lo que significaba que se continuaba privilegiando a la inversión y a los beneficios que de ella se derivaban.

Gráfica No. 5

Ingresos Tributarios del Gobierno Federal
(% del PIB)



Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

Pese a todo lo anterior, los resultados en materia de recaudación manifiestan todo lo contrario respecto a lo que se podían esperar con las modificaciones fiscales que se llevaron a cabo durante el periodo de referencia dado que como podemos apreciar en la gráfica No. 5, la participación de los ingresos tributarios del gobierno federal respecto al Producto Interno Bruto (PIB) pasaron de un nivel de poco más del 13% en 1980 a menos del 12% en 1999, es decir, que en casi 20 años la recaudación fiscal en México no sólo no se incrementó pese a que se registraron aumentos reales en el PIB real sino que además se redujo lo cual muestra que en nuestra economía existe un grave problema en materia tributaria y que tiene que ver con prácticas de evasión, elusión y de falta de crecimiento en la base de contribuyentes, además de los problemas asociados con la corrupción en nuestro país.

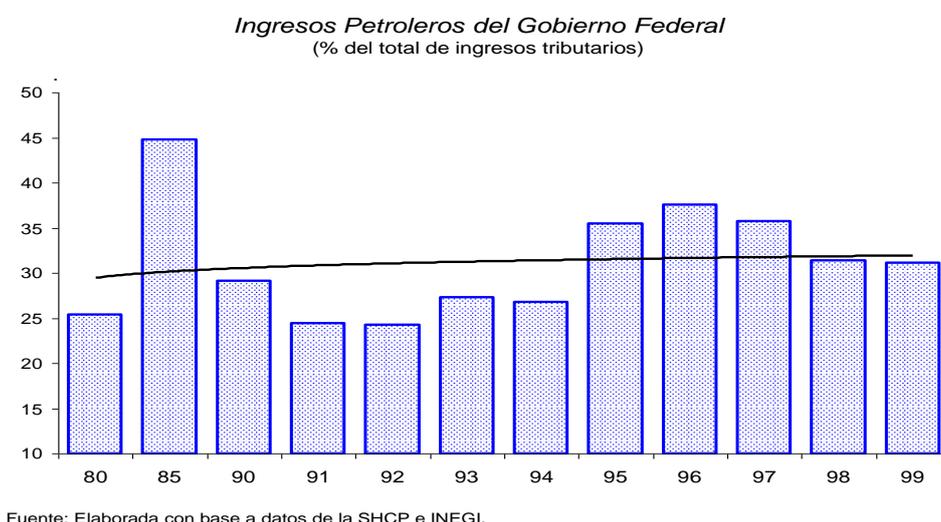
En este sentido por ejemplo, la Dra. Manrique plantea que “Cualquier propuesta (de reforma fiscal) debe fundamentarse en el establecimiento de una base gravable y de tasas impositivas que sean congruentes con los objetivos recaudatorios del gobierno. Paralelamente, que la sociedad defina el tipo de Estado que requiere, es decir, qué es lo que de él se espera como proveedor de bienes y servicios sociales, pero que también defina su disposición a pagar impuestos y otras cargas no tributarias. Estos elementos son componentes básicos del pacto fiscal que toda “Reforma del Estado” y sus políticas deben considerar.”⁴⁷

Sin duda lo que apunta la Dra. Manrique en relación a la importancia que se debe tener presente respecto al tipo de impuestos y niveles en función de los bienes públicos que son proporcionados a la sociedad, deberá de procurarse en la sociedad una cultura de pago de los impuestos ya que de otra manera, los resultados pueden ser contrarios como lo demuestra la evolución de los ingresos tributarios del gobierno federal durante el periodo de 1990 a 1999 en México.

⁴⁷ Manrique Campos, Irma, “La política tributaria en la reforma fiscal: propuestas y contradicciones”, en *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, [comps] Irma Manrique, et al, Ed. Porrúa-UNAM, México 2005, p. 99.

Asimismo, es importante señalar que los ingresos tributarios vistos por origen de la recaudación entre petroleros y no petroleros, encontramos que en México durante el periodo de análisis la proporción de los ingresos tributarios que tienen su origen en el sector petrolero del país son muy importantes ya que representan en promedio el 30% de todos los ingresos tributarios, lo que significa que sólo el 70% en promedio de los ingresos tributarios del gobierno federal tienen su origen en el resto de los sectores económicos del país, lo cual representa un alto grado de dependencia de los ingresos tributarios derivados del sector petrolero tal y como se observa en la gráfica No. 6.

Gráfica No. 6

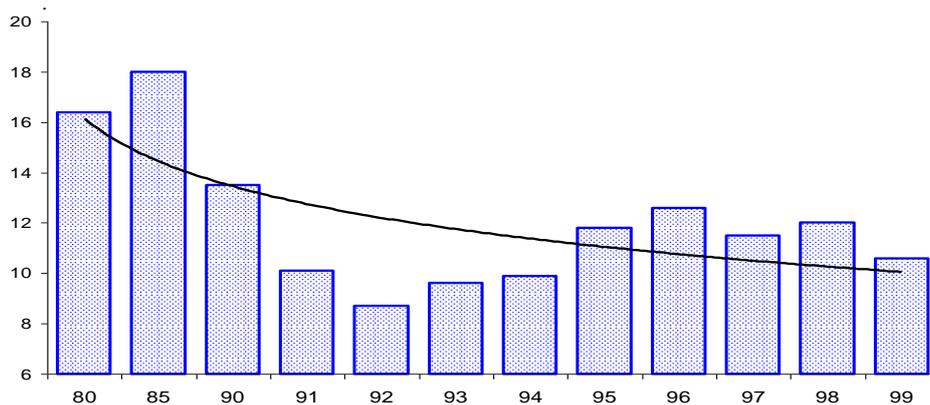


Considerando que somos una economía que produce y exporta vía PEMEX una buena cantidad de barriles de petróleo al exterior, que se estima en poco más de 2.5 millones de barriles diarios y dadas las fluctuaciones del precio internacional del hidrocarburo, sin duda es no sólo una fuente importante de recursos para el fisco de México sino que también representa una importante entrada de divisas del exterior que permiten mejorar el comportamiento del saldo de nuestra balanza comercial haciendo que el déficit comercial sea menor e incluso pueda influir de manera importante en el crecimiento de las reservas internacionales del país y en consecuencia en la estabilidad del tipo de cambio.

En este sentido, considerando la parte de los ingresos que son transferidos por PEMEX hacia el gobierno federal podemos ver que dichos ingresos son una fuente importante de financiamiento del gasto del sector público en México ya que representaron en promedio durante el periodo de 1990 a 1999 cerca del 12% del total de todos los ingresos del sector público en el periodo lo cual nos da una idea clara de la importancia que tiene PEMEX no sólo como empresa que aporta recursos al gobierno federal vía impuestos, sino también a través de transferencias directas que se han establecido por parte de la paraestatal al gobierno federal, tal como se puede corroborar en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 7

Ingresos de PEMEX transferidos al Sector Público
(% del total de los ingresos totales del sector público)

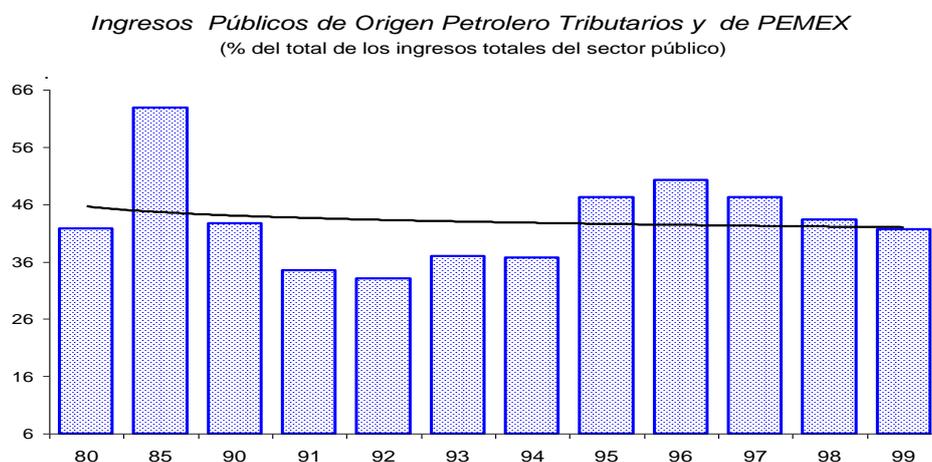


Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

Como podemos observar la importancia de los ingresos del sector público tanto tributarios como de transferencias que tienen su origen en el sector petrolero de nuestro país juegan un papel central y además nos indican la fuerte dependencia que tienen las finanzas públicas del Estado de la actividad de PEMEX, por consiguiente podemos afirmar que difícilmente se puede pensar en establecer una Reforma Fiscal Integral en nuestro país sin afectar a PEMEX o bien cómo podemos resolver el problema de la fuerte de dependencia de los ingresos públicos si tan sólo a nivel tributario podemos desprender que PEMEX aporta

más del 30% de los ingresos tributarios del país, qué sucede entonces con el resto no sólo de empresas sino de los demás sectores económicos.

Gráfica No. 8



Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

En la grafica No. 8 podemos observar el nivel tan alto de dependencia que tiene el financiamiento del gasto público respecto de los ingresos derivados de la actividad petrolera y de PEMEX en particular, ya que durante el periodo de 1990 a 1999 en promedio cerca del 50% de los ingresos totales dependen de esta empresa que incluyen sus aportaciones tanto tributarias como de transferencias hacia el gobierno federal, por tanto, es claro que buena parte del sistema fiscal y del financiamiento del sector público en nuestro país depende de una sola empresa lo cual hace muy vulnerable a la política fiscal de México dado que el problema del crecimiento de los ingresos tributarios no depende de las tasas fiscales o de la creación de nuevos impuestos o adecuaciones a los mismos sino de la actividad que desarrolla una sola entidad paraestatal del propio gobierno mexicano.

Lo anterior nos permite entender por qué el gran interés actual de los agentes económicos privados sobre la reforma energética de Felipe Calderón ya que con ello se permitiría participar al sector privado de los beneficios de PEMEX aunque esto conllevaría a la reducción de los ingresos del gobierno federal de

origen petrolero que será uno de los aspectos que tocaremos en el siguiente apartado dado que este se refiere justamente al análisis que la política económica neoliberal tiene sobre los lineamientos de política fiscal que pueda establecer el gobierno mexicano y que nos permita entender de mejor manera el objetivo central de la llamada reforma energética propuesta al poder legislativo de México en el primer semestre de 2008.

4.- El modelo neoliberal y su efecto sobre la política fiscal

Las condiciones en que evolucionó la política fiscal durante el periodo de 1990-1999 muestran claramente los efectos que tuvieron los postulados del Consenso de Washington dado que sus recomendaciones propuestas en 1989, que se orientaban principalmente al logro de la estabilidad de precios en las economías y en particular la mexicana, tenían como una condición fundamental, la de establecer la disciplina en las finanzas públicas a través de la reducción del gasto público más que la de promover una reforma fiscal que llevara al mejoramiento de los ingresos públicos y el fortalecimiento de los de origen tributario, para así poder reducir la fuerte dependencia que sobre los ingresos fiscales tienen los derivados de la actividad petrolera en México.

De esta forma los “...factores causales y los efectos de la crisis latinoamericana de la década de los años ochenta, junto con los apremios asociados a las mudanzas del orden económico internacional, constituyen los hechos económicos decisivos para introducir a los gobiernos a abrazar el llamado “Consenso o Paradigma de Washington” y cambiar de raíz sus estrategias de desarrollo. Por supuesto, también influyó el orden político por la debacle de los países socialistas y el triunfo del liberalismo, como ensayo dominante para combinar progreso con democracia.....

Las tres primeras tesis del Consenso de Washington se orientan a restaurar y mantener la disciplina fiscal, cambiar las prelación del gasto público apoyadas en estrictas normas de condicionalidad de los organismos financieros internacionales. *Las preferencias van más por la reducción drástica de las erogaciones gubernamentales que por la vía de los impuestos. Se recomienda a los países ampliar las bases tributarias, recurrir a impuestos indirectos, abolir las tarifas al comercio exterior y usar tasas moderadas en los gravámenes directos. Los subsidios han de ser reducidos y focalizados, sobre todo los que cubren pérdidas de empresas estatales o los que abaten artificialmente los precios del consumo.* En contraste, se destaca la importancia de dar prioridad a las erogaciones primarias en educación y salud. Sin duda, en el corto plazo, esos criterios hacendarios facilitaron la estabilización de las finanzas públicas y de las economías. Pero al aceptarse el principio del equilibrio presupuestario, en cualquier circunstancia, se suprimieron las funciones contracíclicas y desarrollistas de la política fiscal.”⁴⁸

Es claro que la influencia que asume el Consenso de Washington y que es aceptada por la mayor parte de las economías latinoamericanas a partir del llamado Modelo Neoliberal, que se implementó en México desde mediados de la década de los ochenta, marca el inicio justamente del proceso de restricción presupuestaria al interior del manejo de las finanzas públicas del Estado, principalmente por el lado del gasto y no de fomentar los ingresos públicos como ya se había comentado.

En consecuencia, tenemos que uno de los principales efectos de la aplicación del Modelo Neoliberal sobre la política fiscal fue la de mantener una política tributaria en donde se privilegian los aumentos a los impuestos indirectos para compensar la desgravación arancelaria al comercio exterior y al mismo tiempo se propone una reducción en la carga fiscal en materia de impuestos directos como

⁴⁸ Ibarra, David, “La reconfiguración económica internacional”, Ed. Facultad de Economía UNAM, México 2006, p. p. 102-103.

el ISR a los ingresos más altos, con el fin de promover la inversión productiva y el consumo privados con el consecuente ajuste del presupuesto del Estado. Sin embargo, es evidente que con dichas recomendaciones en la práctica difícilmente se puede prever un aumento de los ingresos fiscales en dichas economías y se mantienen las prácticas de elusión y evasión fiscales que no son atacadas a fondo. Por tanto, el expediente de ajuste que incidirá sobre el equilibrio de las finanzas públicas para lograr la estabilización se aplica mediante recortes y restricciones al gasto público con lo que en efecto se cancela cualquier tipo de intervención estatal que permitiera a través de su acción en el gasto público actuar de manera contracíclica en la economía ante posibles eventos o choques externos que pusieran en riesgo el crecimiento y desarrollo de la economía, dejándose en manos del mercado la determinación de los precios y las decisiones de inversión de los agentes económicos privados.

Por ello, podemos establecer que en efecto el modelo neoliberal aplicado en la economía incidió de manera importante sobre la conducción de la política fiscal, sobre todo en la reducción del gasto público que se encuentra en línea con la reducción del tamaño del Estado, a privilegiar la liberación económica y al mercado en la determinación del crecimiento de la inversión. Asimismo, es claro que en este contexto por ejemplo, se propuso que los ajustes fiscales se centraran sobre los impuestos indirectos y así contraer el consumo, sin que con ello se buscará mejorar tanto los niveles de recaudación como de aumento de los ingresos tributarios tal y como se pudo apreciar en la evolución de los impuestos tributarios durante los años de 1990 a 1999, en donde no sólo no aumentan sino que se reduce su participación respecto al PIB, situación que refleja claramente que la tributación tiene fallas importantes en cuanto a la recaudación, elusión, evasión y crecimiento de la base de contribuyentes.

Capítulo III.- Política Fiscal Neoliberal y la Globalización en México 2000-2007

En el presente capítulo analizaremos la situación actual que ha seguido la política fiscal neoliberal en el contexto de la globalización en México y los efectos que tendría sobre los ingresos públicos una reforma energética como la propuesta por el Presidente Felipe Calderón, dado que ello implicaría una seria restricción para los ingresos del gobierno federal.

Así en el apartado primero se revisará la importancia de la política fiscal neoliberal, en términos del equilibrio fiscal y la trascendencia que tiene sobre la estabilidad macroeconómica de precios, para lo cual se tomará como referencia la variación anual del nivel de precios al consumidor (INPC). Dentro de este mismo, se abordará cuál ha sido la política de ingresos del sector público y las características de sus principales componentes entre tributarios y los originados por el petróleo; también se abordará la evolución del gasto y cómo se ha distribuido a fin de determinar si él mismo tiene efectos directos sobre el sector real de la economía vía inversión pública.

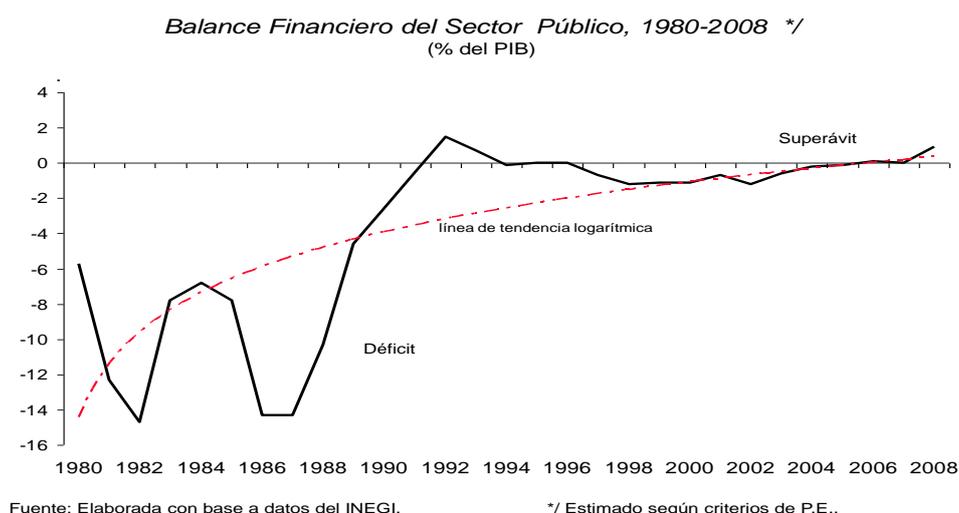
Dada la importancia que registran los ingresos derivados del petróleo se abordará la evolución de las exportaciones del mismo y su impacto sobre las finanzas públicas a fin de poder determinar su peso específico en términos de la posibilidad de una reforma energética y de sus efectos. Derivado de este proceso, en un tercer apartado se analizará la relación entre la reforma fiscal y la energética y sus efectos sobre las finanzas públicas.

Finalmente, en el cuarto apartado se analizarán las posibilidades que existen entre una aprobación de la reforma energética como la propuesta y sus impacto en la política fiscal de nuestro país, así como sus consecuencias que ello tendría directamente sobre los ingresos públicos y las acciones del gobierno federal en el marco de la una práctica fiscal neoliberal como la que se lleva actualmente en nuestro país durante los próximos años.

1.- Importancia de la Política Fiscal y la Estabilidad Macroeconómica

Sin duda que dentro de la política neoliberal seguida en México desde mediados de la década de los ochenta el control y equilibrio del balance financiero del sector público han jugado un papel importante en conjunto con la política monetaria restrictiva sobre el abatimiento de la inflación que se registró sobre todo en la segunda mitad de la década señalada, así, dicho proceso se continúa manteniendo en los inicios del siglo XXI, en donde se puede observar como el equilibrio entre ingresos y gastos del gobierno federal se mantiene como uno de sus objetivos prioritarios para seguir manteniendo la estabilidad de precios en nuestra economía tal como se puede apreciar en la gráfica No. 9.

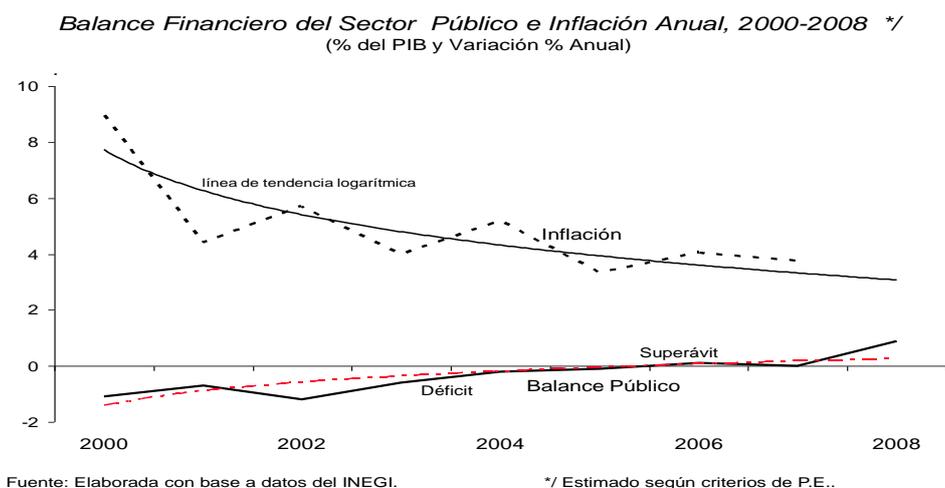
Gráfica No. 9



Ya desde mediados de los ochenta se observa que la restricción del déficit público en sus finanzas era una prioridad en si misma dado que el déficit de las finanzas públicas del sector público pasó de un nivel máximo de cerca de 16% como proporción del PIB tanto en 1982 como en 1986 a un superávit cercano al 1% como proporción del PIB en 2007, lo cual significa un cambio radical en la perspectiva que se tenía en el manejo del gasto público y del crecimiento de los ingresos públicos, dado que como se apuntaba ya una de las principales restricciones para lograr el equilibrio en la finanzas públicas no ha operado por el

lado de mayores ingresos públicos, sino por el expediente fácil de recorte de los gastos del sector público sobre todo de aquellos que tenían que ver con la inversión productiva tanto en empresas públicas como en construcción de infraestructura básica en el país como las carreteras, hospitalarias y de servicios públicos que se han detenido casi en los últimos años y sólo han querido mostrar una ligera recuperación en 2008.

Gráfica No. 10



Sin embargo, toda la restricción presupuestal que se ha establecido el propio gobierno federal y que como se observa forma parte medular de su política económica, ha tenido un impacto favorable sobre la estabilidad de precios, ya que como se aprecia en la gráfica No. 10, la inflación durante el siglo XXI muestra una clara tendencia no sólo estable sino que se observa una reducción significativa que nos acerca cada vez más a los niveles registrados en la economía de los Estados Unidos de América. Es importante mencionar que la estrategia de equilibrio financiero de las finanzas públicas está presente en las líneas de acción del gobierno de Felipe Calderón hasta su conclusión en el 2012.

Los criterios de política económica para 2008 y 2009 presentan una estimación de cero por ciento para el balance económico del sector público, lo cual se sustenta básicamente en el mantenimiento de los ingresos tributarios que pasan de un nivel de 9.6% en 2008 a 9.8% en 2009, como proporción del PIB, es decir

que la política fiscal no se mueve realmente en el sentido de que sufra modificaciones sustanciales, mientras que el gasto programable estimado del gobierno federal si sufre cambios pasando de un nivel como porcentaje del PIB de 16.5% en 2008 a 16.0% para 2009, lo cual confirma nuestra hipótesis de que en efecto los ajustes para equilibrar las finanzas públicas en el contexto del modelo neoliberal desde mediados de los ochenta ha sido por el lado del gasto programable y no por el lado de incrementar los ingresos públicos como se puede desprender de las cifras que dio a conocer la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en su anexo a los criterios de política económica para el 2009.

Por tanto, podemos señalar que en efecto la estrategia de mantener el equilibrio de las finanzas públicas en nuestro país dentro de un contexto neoliberal y globalizado no hace más que buscar la estabilidad de precios aunque con ello no se logre mejorar las condiciones de mayor crecimiento y empleo en la economía sino más bien un objetivo que complementa la restricción monetaria que aplica el Banco de México y que con ello se limita el crecimiento de la demanda agregada y limita el potencial del crecimiento de nuestra economía.

1.1 Política de Ingresos

Como se sabe los ingresos públicos tienen su origen en cuatro fuentes fundamentales: los ingresos tributarios, los no tributarios no petroleros, los resultados de organismos y empresas, y los más importantes los ingresos no tributarios petroleros.

Dentro de los tributarios, existen tres fuentes fundamentales: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Las primeras dos fuentes están directamente asociadas con la actividad económica y, por consecuencia, son relativamente estables. En el caso del IEPS éste tiene un vínculo inverso con el

precio del petróleo que lo hace inestable. Los ingresos no tributarios petroleros y los correspondientes a la parte de ingresos de organismos, aportado por PEMEX, es sin duda la parte más variable de los ingresos.

Los ingresos no tributarios no petroleros están integrados fundamentalmente por derechos, productos y aprovechamientos. Esta parte de los ingresos ha permanecido relativamente constante. No obstante, se han presentado variaciones por la desincorporación de diversas entidades públicas, lo cual ha ocasionado años atípicos de ingresos.

Se identifican tres fuentes a través de las cuales capta recursos el sector público: los Ingresos presupuestarios, que se constituyen de los recursos del Gobierno Federal y los ingresos propios de Organismos y Empresas bajo control directo presupuestario; el Endeudamiento Neto, y el diferimiento de pagos de un ejercicio fiscal a otro.

Los ingresos deben ser suficientes como para cubrir un monto mínimo de gasto requerido y permitir una justa distribución de los recursos; incentivar el desarrollo económico; apoyar los objetivos de política económica y otros propósitos extra fiscales.⁴⁹

Al analizar cómo obtiene ingresos la Federación, es necesario determinar que la Política de Ingresos es el conjunto de normas, criterios y acciones que determinan la cuantía y formas de captación de recursos para el cumplimiento de las funciones y objetivos del Estado.⁵⁰

La federación determina anualmente cuáles son los objetivos a realizar para una adecuada captación de recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades que requiere la economía nacional; así como los lineamientos o

⁴⁹Cámara de Diputados Compilación, Análisis y Comparación del Marco Jurídico de los Ingresos Presupuestarios del Sector Público Federal (2001-2005)

⁵⁰<http://www.gestiopolis.com/recursos/experto/catsexp/pagans/eco/43/politicas.htm> 08-2002

estrategias a seguir para el cumplimiento de dichos objetivos. En el esquema siguiente se muestran en general cuáles son estos objetivos y estrategias.

Esquema No.1

Objetivos y estrategias de la Política de Ingresos Actual en México



Fuente: www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2001

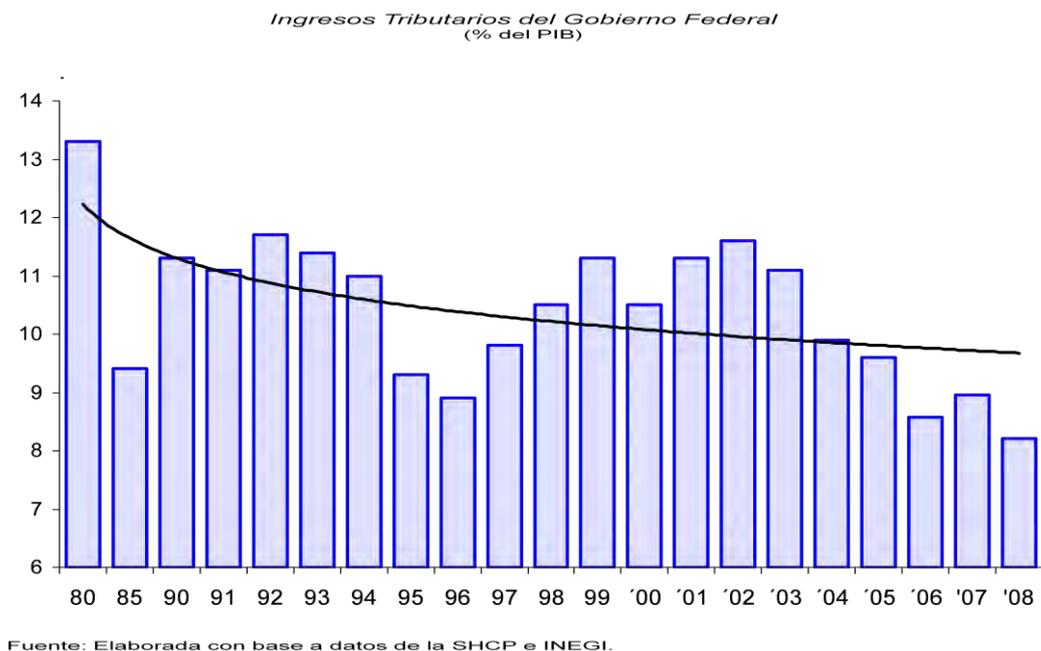
En el 2007 los ingresos presupuestarios ordinarios observaron un aumento anual de 6.4 por ciento real, tal variación se asocia, en su totalidad, con el dinamismo de la recaudación no petrolera, debido, sobre todo, a la obtención de mayores recursos no tributarios provenientes de la desincorporación del Grupo Aeroportuario Centro-Norte, el pago del Rendimiento Mínimo Garantizado de PEMEX y la concesión de autopistas. También influyó la favorable evolución de las fuentes tributarias, particularmente del ISR, el IVA y el IEPS.

La captación petrolera disminuyó 0.9 por ciento real. Dicho comportamiento se explica, básicamente, por la reducción de los volúmenes de extracción y exportación de petróleo crudo, el menor precio de venta interno del gas natural y

el aumento de las importaciones de petrolíferos.

Por su parte, los ingresos propios de las entidades de control presupuestario directo distintas de PEMEX, mantuvieron el mismo nivel en términos reales. Este resultado se atribuye, en gran medida, a la reforma incorporada al Artículo 174 de la Ley del ISSSTE, mediante la cual deben excluirse de los recursos del sector público, los provenientes del fondo de la vivienda del Instituto, mismos que son propiedad de los trabajadores. De no considerarse las operaciones del FOVISSSTE, la captación de este grupo de entidades habría reportado un incremento anual real de 2.9 por ciento.

Gráfica No. 11



Sin embargo, es importante señalar que pese a los esfuerzos propuestos para incrementar los ingresos fiscales desde el gobierno de Vicente Fox al inicio del año 2000, no se ha reflejado todo ello en un aumento de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB a pesar de que supondríamos que en los años que se ha registrado algún crecimiento sería de esperar un aumento en el porcentaje de tributación con relación al PIB (ver gráfica No. 11).

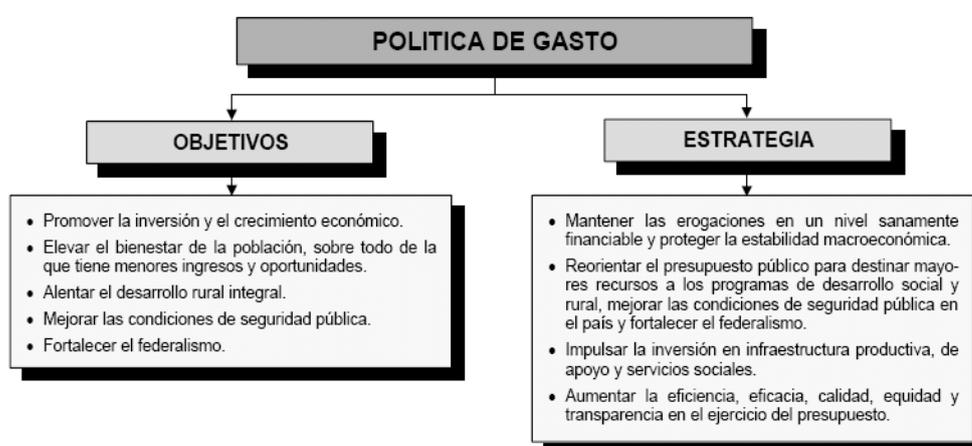
1.2 Política de Gasto

La política de gasto público o también llamada política presupuestaria es el conjunto de orientaciones, lineamientos y criterios normativos que emite el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de gasto público para canalizar los recursos presupuestarios, inducir la demanda interna, redistribuir el ingreso, propiciar niveles de desarrollo sectoriales y regionales, y vincular en mejores condiciones la economía con el exterior, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos nacionales.⁵¹

En el siguiente esquema se muestran en general cuales son estos objetivos y estrategias de esta política.

Esquema No. 2

Objetivos y estrategias de la Política presupuestaria



Fuente: www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2001

Son muchas y variadas las razones que le dan al presupuesto un papel central en el desarrollo político, económico y social de los países. Vamos simplemente a enumerarlas a continuación.

⁵¹ <http://www.gestiopolis.com/recursos/experto/catsexp/pagans/eco/43/politicas.htm> 08-2002

- 1) El presupuesto se origina en los recursos que el poder público extrae a la sociedad. Es por lo tanto una de las máximas expresiones del poder del estado, que mete la mano en los bolsillos de los ciudadanos y decide sobre la distribución de ese dinero en la sociedad.
- 2) Al momento de la reasignación, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y sus compromisos políticos, pues más allá del discurso político, las preferencias gubernamentales están ahí en donde pone el dinero público.
- 3) Al mismo tiempo, el presupuesto es la sustancia del funcionamiento de los aparatos del estado y de sus múltiples programas: sin esos recursos, no hay estado.
- 4) El presupuesto tiene un gran peso macroeconómico, pues su tamaño y ejercicio tiene impactos en el crecimiento económico del país, el empleo, los niveles generales de precios (inflación), y desde luego, la estabilidad económica.
- 5) Al mismo tiempo, tiene un gran peso microeconómico y en el bienestar de los ciudadanos, ya que el gasto público influye directamente en la distribución del ingreso y las oportunidades (a través del acceso y calidad a servicios públicos como educación, salud, servicios básico, etc.).
- 6) El análisis del presupuesto permite evaluar al gobierno a través del control, de la revisión y las auditorías (o evaluación de impactos de políticas, en el mejor de los casos) y al mismo tiempo de esta forma se constituye uno de los componentes principales de los contrapesos necesarios para la rendición de cuentas, elemento indispensable de cualquier gobierno democrático.
- 7) Finalmente, el presupuesto está íntimamente ligado con la política y la competencia por el poder, por el impacto político y electoral del gasto público.

La competencia por los recursos públicos se da entre regiones, clases sociales, grupos de interés y burocracias. La tensión se genera:

- Entre el poder ejecutivo y el legislativo
- Entre los poderes autónomos, el poder judicial y los otros poderes

- Entre la oficina central del presupuesto y las agencias y departamentos
- Entre las agencias burocráticas
- Entre los distintos comités del Congreso
- Entre las comunidades y representantes sociales y las oficinas públicas.

Y la competencia se expresa:

- 1) Entre proyectos y programas gubernamentales
- 2) Entre estrategias para el suministro o prestación de servicios
- 3) Entre los actores del presupuesto, por la asignación de recursos

Por cierto, todo proceso presupuestario debe anticipar recursos, canales, instituciones que permitan la resolución de esos conflictos (incrementalismo, descentralización, marco legal, negociación política, etc.)⁵²

La política de egresos ha mostrado cambios constantes en su estructura en esta última década; es necesario resaltar los motivos que originaron los importantes cambios y analizar cómo podrán beneficiar estas variables para la reforma fiscal y energética.

El gasto corriente de 2007 creció 8.2 por ciento en términos reales con respecto a 2006, lo que se explica, fundamentalmente, por los requerimientos adicionales en servicios generales, el pago de pensiones y jubilaciones y los subsidios y transferencias destinados a fortalecer las instituciones educativas, de salud, seguridad social y diversos programas sociales.

El rubro de servicios personales fue superior en 3.9 por ciento. Dicho resultado estuvo determinado por los siguientes factores:

⁵² *Juan Pablo Guerrero Amparán*, "Consideraciones Sobre La Transparencia En El Gasto Público En México", México 2000, FCE.

- 1) Mayores aportaciones a las entidades federativas y municipios con objeto de sufragar los incrementos salariales a los trabajadores que prestan servicios de educación, salud y seguridad pública.
- 2) Revisiones contractuales por arriba del índice inflacionario en CFE, IMSS, LFC y PEMEX; el aumento de las prestaciones en las tres últimas entidades señaladas y el número de plazas adicionales contratadas por parte del IMSS para la operación de nuevas unidades médicas.

Las erogaciones efectuadas en la adquisición de materiales y suministros fueron inferiores en 5.9 por ciento. Tal reducción se atribuye a la aplicación del Decreto que establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto en la Administración Pública Federal, que se tradujo en la racionalización del consumo de combustibles, lubricantes, materiales y útiles de administración, papel y fotocopias.

El gasto en servicios generales observó un incremento anual de 33.0 por ciento real. Dicho comportamiento obedeció al alza en el consumo y en las tarifas de los servicios de energía eléctrica, agua potable, transporte, teléfono, mantenimiento y conservación de inmuebles, arrendamiento de edificios y seguros de bienes patrimoniales.

La inversión física lograda en 2007 superó en 15.2 por ciento a la de 2006, lo que se atribuye, al menos, a los siguientes factores:

- 1) Las obras de construcción y reconstrucción de infraestructura y vivienda asociadas con la reparación de los daños ocasionados por los fenómenos meteorológicos ocurridos en diferentes estados del país.
- 2) Las aportaciones realizadas al FEIEF.
- 3) Los apoyos otorgados al Fondo Metropolitano con el fin de realizar estudios y programas de infraestructura y equipamiento en las ciudades.
- 4) Las aportaciones entregadas al Fideicomiso para el Desarrollo de las Entidades y Municipios.

Las erogaciones corrientes de 2006 registraron un crecimiento anual de 7.6 por ciento real respecto de 2005. Los requerimientos adicionales de materiales y suministros para las empresas públicas, las revisiones salariales y el creciente pago de pensiones, son los principales factores que dan cuenta del dinamismo observado.

Los servicios personales aumentaron en 4.4 por ciento real. Tal resultado se asocia, fundamentalmente, con los siguientes aspectos:

- 1) Las revisiones contractuales por arriba del índice inflacionario en el IMSS, ISSSTE, CFE y LFC, junto con el aumento en las prestaciones del personal del IMSS y LFC.
- 2) Los pagos por tiempo extraordinario al personal de PEMEX para cubrir necesidades operativas.

En materiales y suministros el gasto superó en 11.9 por ciento real, también con relación a 2005, debido en gran parte, a las adquisiciones adicionales de medicamentos y material de curación, la elevación de los precios de los combustibles destinados a la generación de energía eléctrica.

La inversión física rebasó la registrada en 2005 en 11.1 por ciento real como resultado, al menos, de los siguientes factores:

- 1) El mantenimiento de las unidades de refinación, la rehabilitación y construcción de las correspondientes a exploración y producción, y el equipamiento de PEMEX Gas y Petroquímica Básica.
- 2) El suministro de equipos para las subestaciones y áreas de operación, así como los destinados al mantenimiento de las centrales de ciclo combinado en CFE.

Las erogaciones corrientes de 2005 se incrementaron 5.8 por ciento en términos reales con respecto a 2004; lo que se atribuye, especialmente, al aumento en el

pago de pensiones y jubilaciones; así como, el aumento en los subsidios y transferencias orientados a fortalecer las instituciones de salud y el desarrollo agropecuario. Las revisiones salariales superiores al índice inflacionario del IMSS, PEMEX y CFE.

A los servicios personales correspondió un gasto superior en 2.4 por ciento real como resultado, principalmente, del dinamismo en las aportaciones a las entidades federativas, en los ramos autónomos y el sector paraestatal.

Al pago de pensiones se canalizaron recursos que superaron en 13.5 por ciento, debido principalmente, a las aportaciones realizadas al Fondo Laboral de PEMEX, junto con el aumento del número de pensionados y en el salario base de cotización.

A la inversión física correspondió una erogación por arriba en 6.2 por ciento real. En este resultado influyeron, al menos, los siguientes factores:

- 1) Las obras de la Segunda Terminal del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el fortalecimiento de la infraestructura carretera y la reconstrucción de carreteras alimentadoras y caminos rurales.
- 2) La reparación de infraestructura carretera, educativa, hidráulica, urbana y de salud, así como de viviendas de la población de bajos recursos dañada por las lluvias extremas y el paso de huracanes.
- 3) La realización de trabajos de ampliación, remodelación y conservación de unidades médicas del ISSSTE.
- 4) Las erogaciones corrientes de 2004 disminuyeron 2.6 por ciento en términos reales con respecto a 2003. Ello se explica básicamente, por la implementación del Programa Especial de Reducción de Costos y Compactación de Estructuras Administrativas.

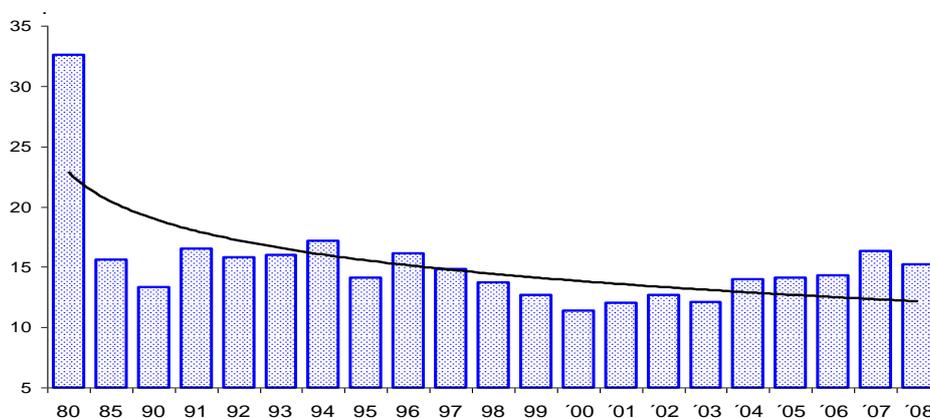
En servicios personales el gasto fue inferior en 3.2 por ciento real. Dicho resultado estuvo determinado, al menos, por los siguientes factores: los ahorros

generados por la cancelación de plazas que se incorporaron a la CRL, la estrategia instrumentada para reducir estructuras administrativas y la política establecida para mantener los salarios nominales de los servidores públicos de mando medio y superior.

La distribución del gasto público que se acaba de describir brevemente ejemplifica claramente su reducción con fines de estabilidad macroeconómica; pero la mayor reducción que se ha realizado al gasto público programable ha sido el relacionado con el gasto de capital, lo cual responde a los lineamientos del modelo neoliberal. Esto es, dejar en manos del mercado y de los agentes económicos privados, las decisiones de inversión y por tanto del crecimiento de la economía, en términos de la producción y del empleo tal como lo podemos corroborar en la gráfica No. 12.

Gráfica No. 12

Gasto Programable de Capital del Sector Público
(% del total de gasto neto del sector público)



Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

De hecho desde que se pone en marcha el modelo neoliberal a mediados de la década de los ochenta, como ya lo hemos anotado, el nivel de participación del gasto programable de capital pasó de niveles superiores al 30% respecto al total del gasto público programable y no programable, al 18% en 2007; lo que nos deja ver que en efecto, el expediente de la reducción al gasto de inversión ha sido el principal factor de ajuste para el equilibrio financiero del sector público, con

finés de estabilidad macroeconómica dentro del modelo neoliberal, dado que en la actualidad el nivel que representa es sólo ligeramente superior al 10% respecto al total del gasto programable, situación que por sí misma resulta altamente preocupante ya que el Estado pierde toda fuerza para reactivar la economía o promover el empleo en nuestro país.

2.- Importancia de las Exportaciones del Petróleo en México

Gracias a los recursos naturales con que cuenta México, ha sido país exportador de petróleo crudo desde los inicios del Siglo XX. La evolución de sus actividades a inicios del presente siglo, se muestra en el cuadro No. 3.

Cuadro No. 3
Evolución de las Actividades de PEMEX

Concepto	2000	2005	2007
Ventas (en miles de millones de dólares)	49	85	109.3 (Más de un billón de pesos)
Ventas (como % del PIB nacional)	9%	11%	12.80%
Ingresos propios (Miles de millones de dólares)	ND	47.0	50.4
Contribución fiscal (En miles de millones de dólares)	33	63	60 (649 mil millones de pesos a un tipo de cambio de 10.92 pesos por dólar)
Contribución fiscal (como % de los ingresos presupuestarios del sector público)	27%	31%	40%

Fuente: PEMEX, 2007.

Sin embargo, la explotación brutal de las empresas extranjeras y el agotamiento de los mantos de la Faja de Oro, dieron lugar a que México a duras penas se

conservara como un país autosuficiente en recursos petroleros. En los años 60, pasa de país exportador a importador neto, sobre todo de productos refinados; en virtud del crecimiento industrial del país y la falta de suficientes trabajos exploratorios por no contar con capital suficiente para realizarlos, pese a que el gobierno federal tenía conocimiento de la existencia de mantos petrolíferos en nuestro país.

Hoy en día nadie duda ya de la tremenda dependencia de nuestra sociedad respecto del petróleo. El llamado oro negro maneja nuestra economía a su antojo y su importancia se hace aún más señalada en escenarios de crisis.

Cuadro No. 4
Indicadores operativos y financieros de PEMEX

Indicador	2000	2002	2004	2006	2007
Producción de crudo	3.01	3.17	3.38	3.25	3.07
(Millones de barriles diarios)					
Producción de gas	4.67	4.42	4.57	5.36	6.1
(Miles de millones de pies cúbicos diarios)					
Ventas nacionales combustible de transportes */ (Millones de barriles diarios)	0.816	0.84	0.94	1.063	1.118
Exportación de crudo	1.6	1.71	1.87	1.79	1.68
(Millones de barriles diarios)					
Personal (Unidades)	132.7	137	138	141.2	141
Utilidades antes de impuestos	274	263	459	628.1	658.7
(Miles de millones de pesos)					
Utilidad Neta (Miles de millones de pesos)	-19.7	-31	-26	-45.2	-18.3
Pasivo total (Miles de millones de pesos)	412.9	597	914	1164.8	1280.3
Patrimonio (Billones de pesos)	150.6	101	33.3	39.9	49.9

Fuente: Elaborado con base al anuario estadístico de PEMEX, 2009.

Nota: */Incluye gasolina y diesel

De las cifras que se presentan en el cuadro No. 4 se desprende la importancia de Pemex y de las exportaciones que realiza, ya que de una utilidad bruta favorable antes de impuestos, se torna negativa después de impuestos. *De esta forma tenemos que con el régimen fiscal anterior, Pemex entregaba al fisco el 60.8% de sus ingresos totales.* El cambio fundamental con el nuevo régimen, estriba en la introducción de una diferenciación entre el marco fiscal de la actividad extractiva y el aplicable a la actividad industrial, para entender mejor la importancia de la exportación de petróleo se explican las premisas a continuación:

Petróleos mexicanos – Exploración y Producción, estará obligada a pagar los siguientes derechos:

Derecho ordinario sobre hidrocarburos (DOH). Es el instrumento fundamental de transferencia de la renta petrolera al Estado. La base gravable se calcula deduciendo de los ingresos totales de Pemex – Exploración y Producción lo siguiente:

1. La inversión realizada en exploración, recuperación secundaria y mantenimiento no capitalizable; así como un porcentaje que oscila entre 16.7% y 5% de la inversión hecha en otras actividades sustantivas de la empresa.
2. Los costos de producción hasta un máximo de 6.5 dólares por barril de crudo y de 2.7 dólares por millar de pies cúbicos de gas natural. Estos topes serán revisables anualmente después del quinto año de aplicación del nuevo régimen fiscal.
3. *A la base gravable resultante se le aplicará una tasa impositiva del 74%.*

Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Pemex – Exploración y Producción pagará este derecho cuando el precio del Petróleo de exportación supere los 22 dólares por barril conforme a una tasa creciente en un punto porcentual por cada dólar por encima del piso de 22 dólares, hasta un máximo de 10%, calculada sobre el valor total de la

producción petrolera.

Derecho Extraordinario sobre la exportación de Petróleo crudo (DEEP). Este derecho será pagado por Pemex – Exploración y Producción cuando el precio de la mezcla mexicana de exportación supere al valor estimado en la Ley de Ingresos. Se calculará aplicando una tasa de 13.1% a la diferencia entre el valor observado y el estimado de la exportación de petróleo crudo. La totalidad de este derecho se destinará al Fondo de estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas.

Aportaciones. Adicionalmente, Pemex – Exploración y Producción hará una aportación equivalente al 0.65% del valor de los hidrocarburos extraídos para apoyar las labores de investigación científica y tecnológica del Instituto Mexicano del Petróleo; y del 0.003% del mismo valor para soportar las actividades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación.

Cuadro No. 5

Empresas petroleras más importantes en el mundo

2000		2004		2007	
Posición	Empresa	Posición	Empresa	Posición	Empresa
1	Saudi Aramco*	1	Saudi Aramco*	1	Saudi Aramco*
2	PDV (Vene)*	2	Exxon Mobil	2	NIOC (Irán)*
3	Exxon Mobil	3	NIOC (Irán)*	3	Exxon Mobil
4	NIOC (Irán)*	4	PDV (Vene)*	4	BP
5	Shell	5	BP	5	PDV (Vene)*
6	PEMEX*	6	Shell	6	Shell
7	BP	7	Chevron	7	CNPC (China)*
8	Total	8	Total	8	Conoco Phillips
9	CNPC (China)*	9	PEMEX*	9	Chevron
10	Petramina*	10	CNPC (China)*	10	Total
				11	PEMEX*

*Empresa Petroleras Estatales

Fuente: Instituto Mexicano del Petróleo

De los cambios en la tributación a que se ve obligado Pemex, podemos decir que realmente la actividad petrolera de México se ha convertido actualmente en una

de las principales fuentes de ingresos del gobierno federal, por consiguiente pensar que una Reforma Energética como la propuesta por el gobierno de Felipe Calderón en principio implicaría una reducción en los ingresos que el gobierno federal recibiría, ya que buena parte de la reforma se refiere al proceso de producción-exploración de Pemex, por tal motivo es evidente que los inversionistas privados que participarán en dicho proceso, difícilmente podemos pensar que aceptarían estar sujetos al régimen fiscal de Pemex.

En los cuadros Nos. 6, 7 y 8 se muestra el decremento que ha presentado Petróleos Mexicanos del 2003 al 2008, en relación con las exportaciones:

Cuadro No. 6

Volumen de las Exportaciones de Petróleo Crudo

(miles de barriles diarios)

	Total	Istmo	Maya	Olmeca	Por Región		
					América	Europa	Lejano Oriente
2003	1,844	25	1,603	216	1,604	176	64
2004	1,870	27	1,622	221	1,656	178	36
2005	1,817	81	1,520	216	1,589	194	34
2006	1,793	68	1,494	231	1,590	171	32
2007	1,686	41	1,472	173	1,488	163	35
2008	1,454	22	1,304	128	1,247	176	32
Enero	1,434	19	1,297	118	1,216	218	0
Febrero	1,429	17	1,262	150	1,268	92	69
Marzo	1,628	73	1,399	156	1,367	197	64
Abril	1,439	11	1,282	146	1,196	183	60
Mayo	1,376	7	1,280	89	1,207	169	0
Junio	1,415	7	1,299	110	1,225	191	0

Fuente: www.pemex.com

Cuadro No. 7

Valor de las Exportaciones de Petróleo Crudo

(millones de dólares)

	Total	Istmo	Maya	Olmeca	Por Región		
					América	Europa	Lejano Oriente
2003	16,676	255	14,113	2,308	14,622	1,495	560
2004	21,258	381	17,689	3,188	19,003	1,886	369
2005	28,329	1,570	22,513	4,246	24,856	2,969	504
2006	34,707	1,428	27,835	5,443	30,959	3,174	574
2007	37,932	1,050	32,413	4,469	33,236	3,853	843
2008	24,799	409	21,859	2,530	21,157	3,066	576
Enero	3,564	53	3,169	342	3,013	550	0
Febrero	3,373	46	2,917	411	2,954	239	180
Marzo	4,510	225	3,778	507	3,731	581	198
Abril	4,097	35	3,577	485	3,354	545	198
Mayo	4,394	24	4,030	339	3,865	529	0
Junio	4,861	27	4,389	446	4,240	621	0

Fuente: www.pemex.com

Por lo general se piensa que los precios actuales del petróleo (2008) a los que vende México, son los más altos de la historia, pero no es verdad puesto que el precio en dólares por barril también se ve afectado por la Inflación, en este caso la de USA.

En el siguiente cuadro se muestra el incremento periódico que ha tenido el precio del barril de petróleo a partir del 2003 y hasta el mes de Junio del 2008.

Cuadro No. 8

Precio Promedio de Exportación de Petróleo Crudo

(dólares por barril)

Año	Total	Istmo	Maya	Olmeca	Por Región		
					América	Europa	Lejano Oriente
2003	24.78	28.08	24.13	29.32	24.98	23.30	23.81
2004	31.05	38.04	29.82	39.34	31.36	28.89	27.76
2005	42.71	53.11	40.61	53.91	42.85	41.96	40.41
2006	53.04	57.29	51.10	64.67	53.35	50.92	49.09
2007	61.63	69.92	60.37	70.89	61.21	64.64	65.55
2008	93.70	100.27	92.17	108.69	93.25	95.88	99.56
Enero	80.15	90.19	78.78	93.29	79.94	81.34	0.00
Febrero	81.40	91.60	79.71	94.64	80.35	89.54	89.79
Marzo	89.35	99.32	87.18	104.86	88.03	95.05	100.13
Abril	94.90	106.66	93.03	111.12	93.46	99.49	109.79
Mayo	103.01	119.38	101.61	122.29	103.27	101.14	0.00
Junio	114.50	131.57	112.67	135.32	115.40	108.68	0.00

Fuente: www.pemex.com

Es importante mencionar que se debe eliminar el derecho adicional en cuanto a pendientes. Se debe modificar el “piso” para el pago del Derecho para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, así como una nueva distribución de los excedentes petroleros que privilegie la reinversión en infraestructura del propio Pemex. Se necesita de una reestructura total, pero principalmente de una reforma institucional que esté enfocada en los siguientes aspectos:

- Directorado: ejercer la rectoría del Estado sobre las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos de la Nación, que garantice la

máxima recuperación de los hidrocarburos y el máximo beneficio posible para la sociedad a partir del aprovechamiento óptimo y sustentable de sus recursos petroleros, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas en el sector, velando por las condiciones laborales de los trabajadores, atendiendo las mejores prácticas de seguridad industrial y en armonía con el medio ambiente.

- Contrato Plan: busca conjugar la idea de que se trata de un compromiso entre el Estado y su empresa pública, en la medida que el primero le fija una serie de metas a la segunda, comprometiéndose a la vez a garantizar las condiciones jurídicas, políticas y económicas para su realización.
- Reintegración de Petróleos Mexicanos en una sola empresa para aprovechar al máximo las economías de escala y de red, disminuir el costo de su alta burocracia y sentar nuevas bases para la estimación de los costos de producción que hoy está sujeta a los llamados precios ínter organismos.
- Autonomía de gestión, presupuestal y técnica
- Petróleos Mexicanos debe mejorar la calidad de sus dispositivos en materia de transparencia y rendición de cuentas claras
- Modificar la composición de su Consejo de Administración
- Conformar un comité interno de auditoría y evaluación, subordinado únicamente al Consejo de Administración
- Este comité no tendría una función de fiscalizador administrativo sino que debería servir para medir la eficiencia y la eficacia de las decisiones tomadas por la dirección de la empresa
- Política industrial y comercial.
- Diversificación del destino de la exportación de petróleo crudo y el papel de México en el sostenimiento de precios internacionales adecuados.
- Ampliar la capacidad de refinación y tomar medidas de control de la demanda en particular en el consumo de gasolina para uso individual
- Recuperar la producción petroquímica
- Fortalecer la investigación y desarrollo tecnológico. El IMP debe recuperar su naturaleza como instituto de investigación y dejar de ser una

empresa parapetrolera

- Preservar el capital intelectual y humano de Petróleos Mexicanos y detener la exacerbación del contratismo
- Iniciar la reflexión a propósito del caso particular de los yacimientos transfronterizos.

Por todas las razones arriba expuestas, se necesita dotar a nuestro sector petrolero de una arquitectura institucional, así como de mecanismos de control y regulación estatales, que permitan que una eventual autonomía técnica, presupuestal y de gestión, efectivamente tenga como resultado una empresa petrolera más eficiente, transparente y con un alto sentido de la rendición de cuentas.

La renovación integral del gobierno de la industria petrolera es el reto más difícil que enfrenta el sector energético y constituye su principal prioridad. Sólo instituciones más sólidas y de mayor calidad podrán lograr que Pemex mejore su desempeño y amplíe sus actividades al ritmo requerido, y que la economía mexicana aproveche de manera más racional la riqueza petrolera del país. El gobierno está obligado a concentrar su capital político en relajar las restricciones que efectivamente constriñen el desarrollo de la industria petrolera. Resulta contraproducente ampliar el número de iniciativas y estrategias que persiguen simultáneamente múltiples objetivos, pues se pierde el sentido de dirección y de prioridad. Desde muy diversas perspectivas, se ha hecho hincapié en las restricciones financieras que Pemex enfrenta. Sin desestimar la importancia que tiene disponer de mayores fondos, la restricción principal que efectivamente estrangula a este sector se encuentra en el mal gobierno a que ha estado sujeto. De ser este el caso, será indispensable actuar con decisión sobre este determinante estructural de su desempeño y dar a la renovación institucional la más alta prioridad.

Las autoridades tendrán que redefinir, ordenar y acotar el papel de las entidades

gubernamentales que actualmente intervienen en su operación; reasumir el control sobre la dirección que habrá de tomar la actividad petrolera, el ritmo de extracción de los recursos y el impacto económico, social y ambiental de dichas actividades; y avanzar en la transición de una estructura de mercado monopólica a una de competencia interna regulada y de competencia externa.

La importancia de Pemex como fuente de financiamiento del gobierno federal es básica, por ello las recomendaciones y los puntos de la reforma energética sin duda pondrían en una situación delicada a la estructura de ingresos del gobierno federal, lo cual daría como resultado que un posible escenario para compensar la pérdida de ingresos provenientes de la actividad petrolera de nuestro país sería la de restringir aún más el gasto programable de capital y restringir aún más la actividad del Estado dentro de la economía y ceder más espacios de negocio al sector privado de la economía una vez que el escenario internacional plantea que los precios del petróleo son altamente rentables.

3.- Limitaciones para desarrollar una Reforma Fiscal y Energética en México

La rigidez que registran los ingresos tributarios en nuestro país, es una muestra clara de las limitaciones que enfrenta el Estado para realizar una Reforma Fiscal eficiente, dado que los ingresos tributarios derivados del impuesto directo al ingreso como lo es el ISR, no ha registrado ningún aumento significativo desde 1980 a pesar de toda una serie de modificaciones y reformas parciales que se hacen periódicamente por los diferentes gobiernos de México, ya que su participación respecto al PIB ha mantenido en promedio menos del 5% durante el periodo de 2000 al 2006, en tanto que durante la década de los setenta y los primeros años de la década de los ochenta su nivel era superior al 5%, lo cual quiere decir que pese a las modificaciones en materia de impuestos en más de tres décadas los impuestos tributarios no han aumentado significativamente.

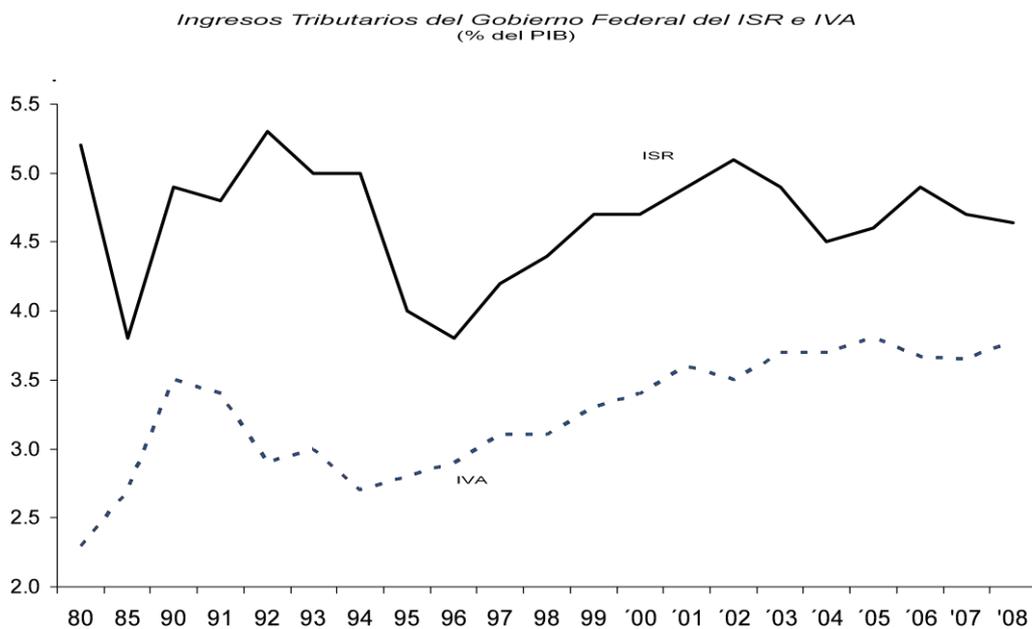
Sin embargo, en la actualidad con el gobierno de Felipe Calderón se dio entrada al Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), con el fin de que el ISR de las empresas sea paulatinamente sustituido por el IETU y en ese tenor se vuelva un instrumento que reduzca la evasión fiscal, sobre todo de los comerciantes informales y los pequeños y medianos productores; habrá que esperar a ver los resultados pero al menos en el corto plazo no se ha visto que dicho impuesto pueda mejorar las condiciones de la rigidez en la tributación en México.

De esta forma, podemos sintetizar que las reformas fiscales que en su momento quiso instrumentar Vicente Fox (2000-2006), entre las que destacaban la generalización de tasas impositivas indirectas concretamente el Impuesto al Valor Agregado (IVA), pues su aplicación generalizada solo se acotaba a un segmento reducido de bienes (se argumentaba por el gobierno), dado que se pretendía eliminar la tasa cero en alimentos, medicinas, libros y colegiaturas, al gravar estos bienes y servicios con el 15% del IVA, lo cual evidentemente fue duramente criticado y no aprobado por el Poder Legislativo. Asimismo, otra de las acciones que se propuso fue la de la reducción del ISR a los ingresos más altos de un nivel de 42% al 34% de manera escalonada año con año, situación que si fue bien recibida por el legislativo y por los contribuyentes.

Unas de las propuestas de reforma fiscal más importantes en el actual gobierno de Felipe Calderón, han sido la incorporación del IETU y del Impuesto a Depósitos en Efectivo (IDE) con fines de incrementar la recaudación sobre todo orientada para afectar al comercio informal del país y así reducir como ya se dijo la evasión fiscal. Sin embargo, habrá que esperar ver los resultados pero por lo pronto de acuerdo a las cifras del segundo informe de gobierno los ingresos tributarios respecto al total mantuvieron el mismo nivel registrado respecto al PIB, ubicándose en un nivel cercano al 10%, lo cual muestra que no tuvo efectos relevantes.

De esta forma, se puede observar que las principales acciones de reforma fiscal realizadas durante el periodo de 2000 al 2008, principalmente se han orientado a afectar los impuestos indirectos al ingreso como el IVA, y en menor medida se afectó a los impuestos directos al ingreso como el ISR, dado que incluso este último ha reducido su tasa actualmente sobre todo en los niveles más altos, lo cual refleja en efecto la rigidez de los ingresos tributarios del gobierno federal y como todo lo anterior sólo se ha reflejado en un incremento de la recaudación del impuesto indirecto como el IVA, lo cual afecta más a los que menos ganan tal y como se puede apreciar en la gráfica No. 13.

Gráfica No. 13



Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

En la gráfica anterior se observa claramente que la participación de los ingresos tributarios derivados del ISR bajaron su participación de un nivel cercano al 6% con respecto al PIB en 1980 a poco menos del 5% durante 2006, lo cual indica que pese a los cambios fiscales realizados, éstos han privilegiado a los impuestos indirectos como el IVA y no así el ISR, dado que en la misma gráfica se observa que la participación del IVA con relación al PIB ha reducido su brecha con respecto al ISR y ya en 2006 el diferencial en su participación es cercana al 1%,

lo que significa que en efecto la reforma fiscal que han llevado los diferentes gobiernos en nuestro país han afectado más a este tipo de impuestos y en menor medida a los impuestos directos al ingreso como el ISR, con lo cual podemos afirmar que en efecto los cambios fiscales en México han tendido a afectar en mayor medida a la población de menores ingresos, lo cual ha favorecido el proceso de concentración del ingreso en nuestro país dado que impuestos como el IVA, afectan a todo el consumo independientemente del nivel del ingresos y contrariamente los impuestos directos al ingreso como el ISR, han reducido su tasa sobre los ingresos más altos en nuestro país.

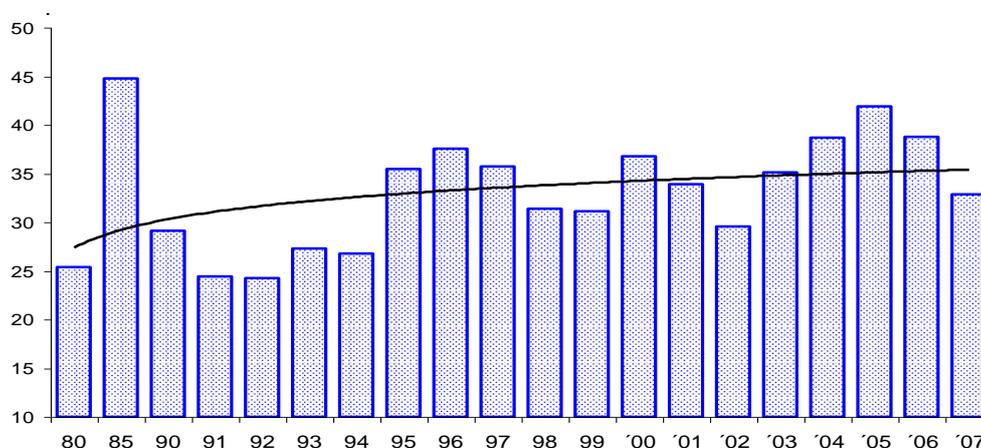
Así la restricción de la rigidez para aumentar los ingresos tributarios en nuestro país se torna en una limitante importante para llevar a cabo una verdadera reforma fiscal eficiente en nuestro país que promueva el consumo y el crecimiento y que en si misma tenga un carácter redistributivo del ingreso y no regresivo como lo han mostrado los diferentes cambios fiscales que se han realizado en nuestro país en los últimos 28 años. Adicionalmente debemos agregar una restricción adicional que dificulta el llevar a cabo una reforma fiscal eficiente y que se encuentra ligada a la Reforma Energética propuesta en mayo de 2008, por el Presidente Felipe Calderón, en virtud de que abre la propiedad de Pemex al sector privado, sin tomar en cuenta que en la actualidad existe una alta participación de los ingresos de Pemex sobre la recaudación fiscal tributaria y el financiamiento al gasto el sector público, dado que los ingresos petroleros del gobierno federal representan en promedio poco más de una tercera parte del total en los últimos ocho años, tal y como se puede apreciar en la gráfica No. 14.

Así, es importante señalar que el alto grado de dependencia petrolera de los ingresos del gobierno federal han afectado sin duda la capitalización y desarrollo de Pemex, argumento que llevó al gobierno del Presidente Felipe Calderón a proponer la urgencia de llevar a cabo la reforma energética en México, destacando los siguientes aspectos.

La industria de refinación del país atraviesa por una crítica situación que dificulta cada vez más su capacidad de cumplir los objetivos de eficiencia y rentabilidad en el abastecimiento de la demanda interna de derivados del petróleo. Esto impide también aprovechar las favorables condiciones del mercado mundial de la refinación y liberar el potencial generador de empleo e ingreso, para enfrentar mejor la situación financiera actual.⁵³

Gráfica No. 14

Ingresos Petroleros del Gobierno Federal
(% del total de ingresos tributarios)



Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

El reto financiero para la empresa consiste en corregir sus desequilibrios estructurales y destinar mayores recursos a inversión, de la manera más sana posible. Esto implica un ajuste en el proceso presupuestal de modo que pueda desarrollar con éxito sus proyectos estratégicos y facilite la operación cotidiana en el mantenimiento y en la confiabilidad operativa.

Es necesario incorporar reglas para que Pemex Refinación pueda administrar sus recursos y erogarlos de manera oportuna de acuerdo a sus necesidades. Esta autonomía presupuestal debiera beneficiar al Organismo al permitirle crear

⁵³ Véase, “Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero”, Iniciativa de la Presidencia de la República, Ed. Presidencia de República, México 2008, p.2.

infraestructura dedicada expresamente a ciertos fines, como por ejemplo, transformar los crudos pesados del país.⁵⁴

La situación actual de la infraestructura dificulta el desempeño eficiente de las operaciones, afectando la oferta de petrolíferos y consecuentemente a la economía del Organismo, ya que el incremento de la demanda de destilados tiene que ser cubierto mediante importaciones, que actualmente representa más del 40% de las ventas internas. El valor de las importaciones ha pasado de 5,500 miles de millones de dólares en 2004 a 16,800 en 2007, y continuará creciendo en los siguientes años.

Para todos es claro que PEMEX enfrenta el reto de canalizar sus esfuerzos de exploración y explotación en campos con condiciones geológicas cada vez más complejas y que ésta realidad, que nos convoca hoy a reflexionar sobre la reforma energética, debe encontrar un soporte en el régimen fiscal del organismo.

México actualmente cuenta con una propuesta de reforma energética realizada por el Presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa, con el propósito de dar una solución a este problema que atraviesa PEMEX. La propuesta fue entregada el 8 de abril del 2008 a la Cámara de Senadores de la República, donde Calderón expuso en siete puntos las claves de la reforma energética:

1. Se propone dotar a PEMEX de la suficiente autonomía financiera y de gestión (mayor libertad en el manejo de su presupuesto y de su deuda).
2. Se propone establecer una nueva estructura administrativa, dotando a la empresa de mayores facultades de decisión, de administración y de contratación, a fin de que pueda tener acceso a tecnología de punta y multiplique su capacidad de ejecución de proyectos.

En particular, se propone establecer un régimen especial en materia de

⁵⁴ Ing. José Antonio Ceballos Soberanis 8 de mayo del 2008 www.senado.gob.mx/reforma_energetica/

contrataciones, adquisiciones y obras públicas, que sea distinto al del resto del Gobierno, lo cual le permitirá a la empresa ser muchísimo más eficiente.

3. A efecto de no tener que importar gasolina, diesel y otros productos del extranjero, se propone permitir a PEMEX contratar empresas especializadas para la construcción y la operación, “por cuenta de PEMEX”, de nuevas refinerías.

4. Se propone mejorar la administración de PEMEX, buscando sobre todo eliminar la corrupción.

5. Se propone la creación de “bonos ciudadanos”, es decir, títulos de crédito “que estarán disponibles para todos los mexicanos”. Así, según la propuesta de Calderón, los mexicanos obtendremos “de manera directa” parte de los beneficios de PEMEX.

6. Se propone también fortalecer a las autoridades que regulan el sector energético, a fin de garantizar que los beneficios de la actividad petrolera sean para todos los mexicanos.

7. La iniciativa contiene también una serie de medidas para asegurar que, al mismo tiempo que se produzca más y se repongan las reservas para las siguientes generaciones, se refrende el compromiso de PEMEX con el cuidado del medio ambiente

La reforma energética debe formar parte de la reforma del Estado, debe vincularse con la reforma fiscal, debiera de tener como metas encontrar la mejor estrategia nacional que permita despetrolizar el sistema energético, la economía y las finanzas del país y lograr establecer en México un modelo de desarrollo sustentable.

Se debe fortalecer la participación del Estado en todas las cadenas productivas de la industria petrolera y exportar particularmente productos de mayor valor

agregado y racionalizar la cuota de producción petrolera bajándola a un nivel que le garantice al país la autosuficiencia energética en los próximos años.

La reforma energética debe de discutir un uso más inteligente de la renta petrolera considerando en particular la formación de un fondo para la transición energética que financiaría el desarrollo de centros de investigación, el desarrollo tecnológico y la formación de recursos humanos en energías renovables así como su promoción masiva buscando el interés de las pequeñas y medianas empresas petroleras mexicanas.

La reforma energética debe de establecer la regulación sobre la producción de cualquier forma de energía en beneficio de los intereses nacionales, discutir y establecer estímulos económicos para incentivar el ahorro y uso eficiente de energía y el uso masivo de energías renovables, así como la aplicación de impuestos y costos ecológicos.

Uno de los puntos en que coincidieron los participantes de los “Foros de Debate sobre la Reforma Energética” realizados en el senado de la república del 13 de Mayo al 22 de Julio del 2008, es que la paraestatal requiere autonomía de gestión porque no cuenta con suficiente flexibilidad presupuestal, “lo que provoca lentitud en la aplicación de su presupuesto y excesiva regulación para la toma de decisiones en temas urgentes que requieren rápida resolución”.

Un aspecto de gran relevancia para PEMEX son las propuestas de nuevas modalidades para contratar adquisiciones, obras y servicios. Esto generaría mejores condiciones para PEMEX y una mayor certidumbre legal para todos los participantes, particulares y directivos de la paraestatal. Se plantean nuevos modelos contractuales para proyectos de alta complejidad, que podrían incluir compensaciones fijas o variables, ajustes a las condiciones pactadas durante la

ejecución de los proyectos, e incentivos por eficiencias. No serían contratos de producción compartida, ni contratos de utilidad compartida.⁵⁵

PEMEX es una de las empresas estatales más competitivas del mundo, se ha posicionado como palanca del desarrollo nacional generando altos índices de empleo.

Los obstáculos actuales de PEMEX entre los que se encuentran la complejidad de los campos, los riesgos geológicos asociados, las necesidades tecnológicas y la incipiente experiencia en aguas profundas del Golfo de México impide a este organismo realizarlas por sí mismo en el periodo requerido para sostener la producción en el país.

Es importante que PEMEX inicie cuanto antes la exploración y producción de hidrocarburos a gran escala” en el Golfo; tras comparar que en el país sólo se han perforado siete pozos en profundidades mayores a 500 metros, en comparación con Estados Unidos, en el que la perforación es de 167 pozos anuales.

PEMEX revela que al cierre de 2007 enfrentó un pasivo laboral de 528 mil millones de pesos, cantidad que representa 5.4 por ciento del PIB; el año pasado la empresa erogó 16 mil 748 mdp en jubilaciones y pagos postmortem.

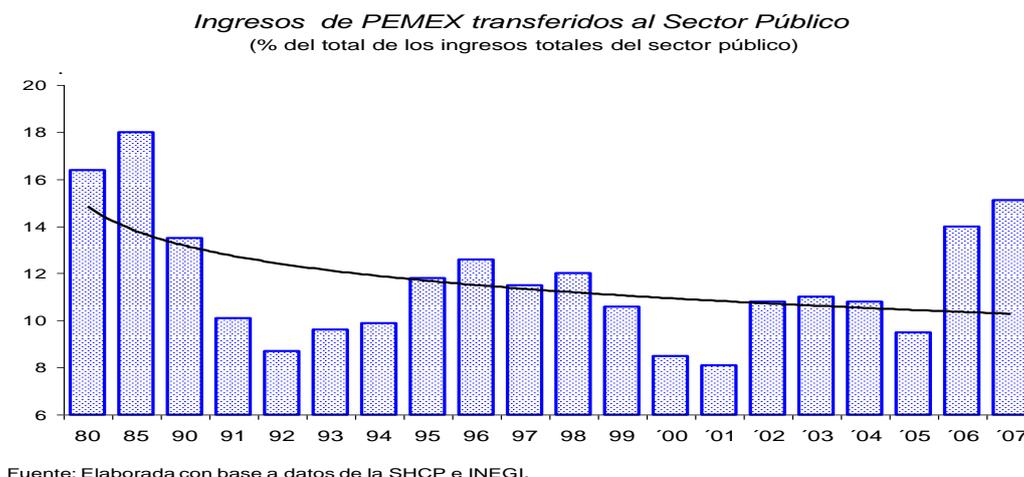
Con toda la oposición política que se ha generado dentro de la población como de los principales partidos opositores como el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática, es importante señalar que la Reforma Energética no sólo encuentra limitaciones de carácter político que se han manifestado en el seno de los partidos opositores en el H. Congreso de México, sino también de carácter económico y que tienen que ver con la fuerte dependencia de los ingresos públicos del petróleo y la pérdida de

⁵⁵ Jesús Reyes Heróles 8 de mayo del 2008 www.senado.gob.mx/reforma_energetica

propiedad y control de la rentabilidad de Pemex a lo cual se opone la mayoría de la población en nuestro país.

Analizando el primer límite que tiene la Reforma Energética y que tiene que ver con la fuerte dependencia de los ingresos públicos de la actividad petrolera en nuestro país podemos decir que pese a que buena parte de los ingresos tributarios del gobierno federal, también las transferencias de recursos adicionales que realiza Pemex para financiamiento del gasto público representan cerca del 15% del total de los ingresos del sector público, lo cual por ejemplo para el año del 2007, fue equivalente a 374.4 mil millones de pesos que se puede equiparar al doble de los ingresos reportados por el Instituto de Seguridad Social (IMSS) de México, la importancia de los ingresos del sector petrolero para el gobierno federal son muy importantes como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica No. 15

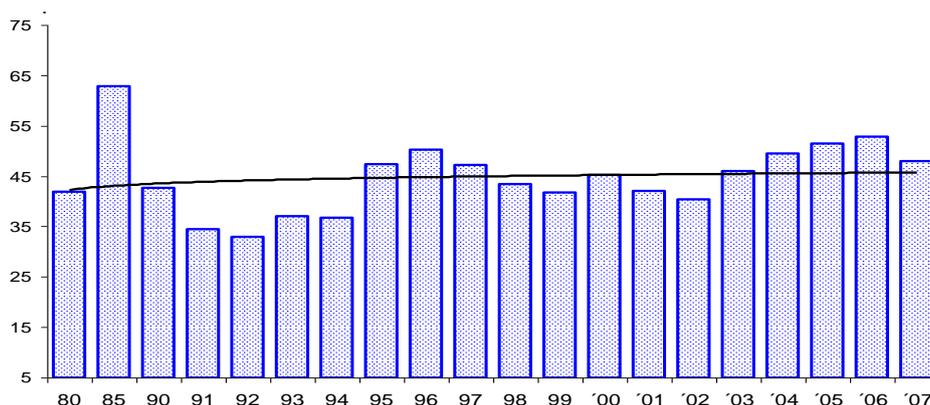


Es claro además que con el régimen fiscal actual que afecta a Pemex con el aumento registrado en los precios del petróleo durante 2008, es de esperarse que los ingresos transferidos no tributarios por Pemex eleven su importancia sobre ese año ya que como se observa a partir de 2006 en que se inicia el alza el precio del barril de exportación de la mezcla de petróleo la importancia de estas transferencias han sido cada vez más importantes en el financiamiento del gasto público.

Por otra parte, considerando la suma del porcentaje de participación de los ingresos tributarios y no tributarios provenientes de Pemex dentro del total de los ingresos del gobierno federal durante el periodo de 2000 a 2007, en promedio representaron el 47% del total, es decir casi la mitad de los ingresos del gobierno federal, que son destinados al financiamiento del gasto público anual en nuestro país, cifra mayor en casi 6 puntos porcentuales al promedio de los ingresos que se registraron durante el periodo de 1990 a 1999, que fueron del 41% con respecto al total, lo cual en si mismo representa la muy importante dependencia de las finanzas públicas respecto al sector petrolero tal y como se aprecia en la gráfica No. 16.

Gráfica No. 16

Ingresos Públicos de Origen Petrolero Tributarios y de PEMEX
(% del total de los ingresos totales del sector público)



Fuente: Elaborada con base a datos de la SHCP e INEGI.

Bajo este contexto, se puede decir que cualquier tipo de modificación en la estructura fiscal del Pemex o bien en el carácter de su propiedad y toma de decisiones significaría para el gobierno federal una fuerte disminución en la perspectiva de recaudación de ingresos tributarios y no tributarios por parte de Pemex. En este sentido, ello nos hace comprender el por qué buena parte de los partidos políticos de oposición al gobierno están en contra de la Reforma Energética e incluso parte de la población, incluyendo la mayor parte de investigadores que pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), ya que la aprobación de cualquier modificación propuesta, como la del

Artículo 27 Constitucional, la de la Ley Orgánica de Pemex y Órganos Subsidiarios, tendería a afectar en el mediano plazo la estructura de los ingresos del gobierno federal, debilitándolos debido a que parte de los inversionistas del sector privado que se pretende incorporar no estarían de acuerdo en mantener la actual estructura fiscal de Pemex; por tanto, el gobierno federal debería de estar preparado para enfrentar esta situación, ya que la consecuencia lógica sería la de contraer aún más su gasto programable sobre todo en el renglón de gasto de capital e incluso corriente dado el impacto a la baja que ocasionaría la transferencia de parte de la propiedad del Pemex al sector privado, lo que al mismo tiempo significaría que parte de la renta petrolera se adjudicaría a este sector, pues el nivel actual de los precios del petróleo lo hacen atractivo tanto a los inversionistas nacionales como internacionales.

4.- Expectativas sobre la Política Fiscal en el Modelo Neoliberal en México y el Éxito de la Reforma Energética Propuesta en 2008

Pese a que en efecto como resultado del esquema tributario actual de Pemex, le ha implicado una fuerte transferencia de recursos hacia el sector público que anualmente oscila en promedio en cerca de los 70 mil millones dólares, es claro que con ello la estructura financiera de la empresa se debilita, razón por la cual podemos decir que la Reforma Energética tal y como la planteo el Presidente Felipe Calderón, difícilmente podrá modificar esta situación ya que lo que se requiere no es un cambio en el régimen de propiedad de Pemex, sino lo que hace falta es reducir la fuerte dependencia de los ingresos del gobierno federal del sector petrolero de nuestro país y avanzar en acciones tendientes a mejorar la recaudación fiscal, sobre todo mejorando la recaudación del sector informal del comercio, reduciendo la tasa del IVA para estimular la demanda y con ello la demanda agregada que se traduciría en el mediano plazo en mejores expectativas en el aumento de la inversión y el empleo en nuestro país.

Así se dice, que en la actualidad PEMEX sigue endeudado, se habla de una deuda de 1,600 millones de pesos, sigue con un régimen fiscal que lo aprisiona y no le deja los recursos suficientes para crecer y cambiar sus activos fijos, mejorar sus procesos productivos, dar mejor mantenimiento a las plantas refinadoras y eso sigue provocando grandes accidentes y gran contaminación ambiental; se ha endeudado más vía los Pidiregas, lo cual indica que cada día hay mayor participación privada en dicho organismo. Qué nos espera en el futuro inmediato, creo que es el momento de que efectivamente el famoso ORO NEGRO, se convierta para México en un gran detonante del verdadero cambio económico, manejado con responsabilidad y ética.

México requiere de la modernización del sector petrolero, pues Petróleos Mexicanos (PEMEX) debe ser más competitivo, moderno y no puede seguir como está. Debe tomarse en cuenta no permitir la participación privada en áreas que están prohibidas por la Constitución, aunque hay otras donde ya participa el sector privado.

Por ello es necesario que a la propuesta de la reforma energética se efectúen algunas consideraciones, particularmente, en cuanto a las características de la misma y sus alcances limitados.

De hecho es una propuesta factible que se coloca en medio de las dos posiciones principales, sin satisfacer a los defensores de ninguna de ellas.

Para quienes desean una mayor injerencia de la actividad privada les resulta una reforma “Light”, mientras que para quienes defienden la no injerencia privada, resulta un golpe a la soberanía.

Todo esto lleva a un diálogo de sordos que parece continuarse en los debates sobre el tema, donde no se definen cuestiones conceptuales como ¿cuál es el sentido que damos a la palabra privatizar? o ¿cuáles son los alcances constitucionales de dicha reforma?

Hay temas de importancia que no están incluidos y que podemos mencionar, entre otros:

- La necesaria reforma fiscal que permita un reemplazo gradual del papel de PEMEX en los ingresos del gobierno.
- El uso de la renta petrolera
- La profundidad de las reformas a PEMEX
- La necesidad de un diagnóstico integral sobre la situación energética, con consideración específica de fuentes alternativas, particularmente las renovables, y la cuestión de la generación y uso de electricidad
- La necesidad de un plan energético integral de largo plazo.

Creo que es evidente para la ciudadanía, la que no está debidamente informada, que no se espera mucho de una discusión en la que los aspectos energéticos y petroleros, en particular, parecen estar muy relegados por la clase política, la que se maneja por su propia agenda. Esto se pudo observar en la consulta de la reforma energética realizada por el Partido de la Revolución Democrática el 28 de julio de 2008, a la que solo acudieron a emitir su opinión 870 mil personas.

En la cual el 84.7% de los ciudadanos se manifestaron en contra de la participación privada en explotación y refinación de hidrocarburos. En la pregunta "Actualmente la explotación, transporte, distribución, almacenamiento y refinación de los hidrocarburos son actividades exclusivas del gobierno, ¿está de acuerdo o no está de acuerdo que en esas actividades puedan ahora participar empresas privadas?, un 15.3% votó por el Sí y un 84.7% por el No.

En el caso de la pregunta "En general, ¿está de acuerdo o no está de acuerdo con que se aprueben las iniciativas relativas a la reforma energética que se debaten actualmente en el Congreso de la Unión?, un 17.1% votó por el Sí y un 82.9% por el No.

La consulta popular llevada a cabo por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), muestra que la mayoría de la población no está de acuerdo en que se lleve a cabo la Reforma Energética como lo está proponiendo el actual gobierno, lo cual nos permite suponer que dicha reforma no pasará en el H. Congreso de la Unión tal y como fue planteada por la iniciativa del Presidente Felipe Calderón ya que por ejemplo, al día 23 de septiembre de 2008 cuatro meses después de que fue planteada la reforma energética en el Senado de la República no se han puesto de acuerdo en el debate del Artículo 134 constitucional que se refiere a que si las licitaciones de Pemex podrán ser por invitación y eliminar esta figura de licitación para la adquisiciones de largo plazo de PEMEX.

Así, se dice que “... El presidente de la Comisión de Energía, Francisco Labastida Ochoa, dijo que el PRI y el PAN están a favor de permitir la posibilidad de que existan contratos sin licitaciones públicas cuando se trate de obras a largo plazo, ya que en esas condiciones hay modificaciones en el costo de insumos y de tecnología impredecibles.”⁵⁶

Así como, en este caso en donde el PRD se encuentra en contra existen a septiembre fuertes diferencias en cuanto al contenido y manera en que debe fortalecerse a Pemex, aunque desde nuestro punto de vista creemos que no es posible establecer una Reforma Energética sin tener presente la Reforma Fiscal, debido sobre todo a la fuerte dependencia de los ingresos públicos del sector petrolero y en particular de PEMEX, es decir, no son problemáticas diferentes son simultaneas y deben atenderse de la misma manera ya que la dependencia de recursos fiscales de PEMEX por parte del gobierno federal ha dado como resultado que la situación financiera de la empresa se haya deteriorado, por lo que, tanto la Reforma Fiscal como la Energética deben verse simultáneamente ya que están correlacionadas de manera importante y eso lo deberán tener presente los legisladores de nuestro país ya que al ver la Reforma Energética de manera aislada o separada de la fiscal puede tener consecuencias importantes

⁵⁶ Periódico “El Financiero”, México, 23 de septiembre de 2008, <http://www.elfinanciero.com.mx>.

sobre los ingresos del gobierno federal y por ende en los recursos del financiamiento del gasto público.

Conclusiones

De la investigación de tesis que se realizó se pueden desprender varias conclusiones, la primera de ellas tiene que ver con la hipótesis que se planteó al inicio de nuestra investigación y que se refiere a que en efecto *“la estructura de la política fiscal en México depende en buena medida de los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo, razón por la cual una reforma energética como la planteada por el gobierno del Presidente Felipe Calderón además de provocar una importante reducción de los ingresos públicos por este concepto significaría una privatización importante de la renta petrolera en nuestro país y no en beneficio de los ingresos públicos de la empresa y del propio gobierno federal”*, dado que como se analizó casi cerca del 50% de los ingresos totales del gobierno federal en los últimos ocho años provienen del sector petrolero, en particular de las operaciones de PEMEX.

En segundo lugar se observó que en efecto la influencia que tuvo el Consenso de Washington a finales de la década de los ochenta sobre la política económica neoliberal seguida por el gobierno mexicano influyó de manera determinante en el objetivo de estabilización de precios en la economía mediante el manejo restrictivo de la política monetaria, controlando el crecimiento de la base monetaria que llevó a cabo el Banco de México y mediante la condición de equilibrio que debería de mantener el Estado para evitar presiones sobre los precios, lo cual ocasionó que dicho equilibrio en las finanzas públicas se diera en función no de un mayor incremento de los ingresos tributarios o de la recaudación fiscal, sino que se dio a través de la reducción consistente del gasto programable del gobierno federal, en particular el referido al gasto de capital.

En tercer lugar, podemos señalar que los ajustes en la política fiscal o llamados intentos de reformas fiscales parciales que han llevado los gobiernos, desde la puesta en práctica del modelo neoliberal se han enfocado a incrementar la tasa de tributación de los impuestos indirectos al ingreso como el IVA, en menor medida

la reducción de los subsidios a la energía eléctrica y combustibles como la gasolina principalmente, lo cual ha redundado en una pérdida importante del poder de compra de la población de menores ingresos y profundizado una mayor concentración del ingreso, ya que el 60% del ingreso generado en la economía es concentrado por cerca del 15% de la población ocupada de acuerdo a cifras del INEGI –encuesta ingreso gasto en los hogares de 2005-, en tanto que el 40% del ingreso es repartido entre el 85% de la población que percibe entre uno y hasta cinco salarios mínimos mensuales, lo cual refleja por sí mismo una importante regresión en el ingreso, agudizado el proceso de concentración por efecto en aumento de los impuestos indirectos en México que tiene sobre los ingresos de las familias de menores ingresos en los últimos años.

En cuarto lugar, tenemos que pese a que los aumentos en las tasas de los impuestos indirectos al ingreso –como el IVA- contribuyeron a la compensación de la baja recaudación de los impuestos directos al ingreso como el ISR, la recaudación fiscal no mejoró, pues la participación de los ingresos tributarios se ha mantenido en un rango promedio de entre el 10 y 11 por ciento respecto al PIB durante el periodo de 1990 a 2007. Esto, debido sobre todo a que el ISR ha sufrido reducciones en las tasas aplicables a los niveles altos de ingreso, reduciéndose la tasa a un máximo de 33%, lo cual ha estimulado aún más la concentración del ingreso en nuestro país. Todo ello a pesar de lo que se plantea teóricamente en la Curva de Lafer que establece que a menor tasa mayor recaudación, aunque esta premisa en México no opera debido a la existencia de prácticas como la evasión y elución fiscales principalmente que hacen que la recaudación se mantenga prácticamente estancada y que sean los contribuyentes cautivos los principales aportadores al fisco y persista la cultura de no pago de impuestos por parte de los agentes económicos.

En quinto lugar, queda claro que no puede darse de manera separada una Reforma Fiscal de una Reforma Energética en nuestro país, debido a la fuerte dependencia que tiene la recaudación y los ingresos del gobierno federal en

general de las operaciones que realiza PEMEX, tanto por el renglón de ventas externas de petróleo, ventas de gasolina y derivados del petróleo, que son sujetos a impuestos federales y también deberán de considerarse las transferencias de recursos a que se obliga PEMEX al Gobierno Federal por efecto de los aumentos en los precios internacionales en el barril de petróleo de exportación.

Por tanto, no es posible pensar en que la Reforma Energética se pueda operar de manera aislada sin considerar que en si misma implicaría afectar los ingresos tanto tributarios como no tributarios del gobierno federal, lo cual limitaría la capacidad de financiamiento del gasto público. Es necesario, que se reconozca la dependencia de los ingresos del sector público de PEMEX y establecer una política de largo plazo que tienda a ir reduciendo la dependencia mediante mejoras en el proceso de tributación y recaudación del gobierno federal que den lugar al incremento en la recaudación de ingresos tributarios no ligados al petróleo, a fin de poder dejar en manos de PEMEX recursos suficientes para su modernización.

En sexto lugar, nuestra investigación nos permite establecer que la modernización y actualización de PEMEX como empresa no depende de cambios en el tipo de propiedad de la misma y que tienen que ver con cambios constitucionales al Artículo 27 Constitucional, sino más bien, tienen que ver tanto con las mejoras en el proceso de administración y control de sus subsidiarias, como de reducir la carga fiscal de la empresa a fin de que se pueda contar con los recursos para mejorar sus procesos no sólo de exploración y explotación del petróleo sino también incrementar y mejorar su capacidad de refinación y producción de gasolinas y derivados, lo cual llevaría a replantear un programa de desarrollo de mediano plazo con énfasis en el crecimiento de la producción y desarrollo de petroquímica secundaria en México y en particular en PEMEX.

En séptimo lugar, tenemos que el proceso de elevación en la producción de PEMEX de petroquímica secundaria sólo será posible si la paraestatal cuenta con los recursos suficientes para la inversión en esta área que mejoraría los contenidos de valor agregado a nuestro petróleo y no simplemente exportar el petróleo con poco valor agregado ya que a futuro se podrá revertir el proceso convirtiéndonos en importadores netos de los derivados del petróleo como las gasolinas a un costo mucho más alto. Para lograr este proceso es necesario, mejorar los esquemas de recaudación tributaria en nuestro país por parte del SAT y la propia SHCP, a fin de reducir la dependencia petrolera de recursos para financiamiento del gasto.

Finalmente coincidimos, con lo que afirman algunos investigadores de la UNAM en el foro que se llevó a cabo en esta institución dentro del proceso de análisis de la Reforma Energética en nuestro país, en el sentido de que es indispensable buscar nuevas formas de energía renovables, reducir la corrupción en la administración de PEMEX empezando por su sindicato, mejorar y eficientar los procesos administrativos y por supuesto mantener la propiedad pública de PEMEX.

Bibliografía

- Acevedo Garat Miguel, *El comercio exterior de México* Tomo II, Ed. Siglo XXI, México 1982.
- Amat Salas Oriol, *Análisis Económico Financiero*, Ed. Gestión 2000, España 1997.
- Amin Samir, Bettelheim Charles, Emmanuel Arghiri, Palloix Christian, *Imperialismo y Comercio Internacional (El intercambio desigual)*, impreso y distribuido por siglo XXI editores, décima edición, México 1986.
- Arancibia Córdoba Juan (Coord), *América Latina en los Ochenta: Reestructuración y perspectivas*, Ed. UNAM, México 1994.
- Arau J. Hortala y Duran Barbe, *Lecturas sobre Agregación Económica*, Ed. Ariel, Barcelona 1970.
- Arnaldo A. Aldo, *Economía Monetaria*, Ed. CEMLA, México 1987.
- Aspe Armella Pedro, *El camino Mexicano de la Transformación Económica*, Ed. F.C.E, México 1993.
- Barro R. J. y D.B. Gordon, *Rules, Discretion and Reputation in a model Monetary Policy*, *Jornal of Monetary Economics* 1983.
- Boltvinik Julio y Hernández Laos Enrique, *Pobreza y Distribución del ingreso en México*, Ed. Siglo XXI, México 2002.
- Boltvinik Julio, “Bienestar y pobreza en México 1970- 1975”, en Calva José Luís (coord) *Política Económica para el desarrollo con equidad* Tomo II, Ed. Juan Pablos, México 2002.
- Boltvinik Julio, “Satisfacción desigual de las necesidades esenciales en México”, en Cordera Rolando y Tello Macías (coord) *La desigualdad en México*, Ed. Siglo XXI, México 1998.
- Cabello Alejandra, *Globalización y liberación Financiera y la bolsa mexicana de valores: del auge a la crisis*, Ed. Plaza y Valdez, México 1999.
- Calva José Luís (coord), *Política Económica para el Desarrollo sostenido con Equidad*, Tomo I, II, Ed. Juan Pablos, México 2002.

- Cambiaso J., *Síntomas del mal Holandés por la cuenta de capital*, en revista Monetaria, Vol. XVI, No. 1 Enero-Marzo.
- Correa Eugenia y Maya Esmeralda, “Expansión de la Banca Extranjera en México”, en Girón Alicia y Correa Eugenia (comp.) *Crisis y Futuro de la Banca*.
- Dornbusch Rudiger, *Macroeconomía de una Economía Abierta*, Ed. Antonio Bosch, Barcelona 1981.
- Dwight S. Brothers, “El financiamiento de la formación de capital en México 1950-1961”, en *La economía Mexicana lecturas* No. 4, Ed. F.C.E, México 1973.
- Estay Reyno Jaime, *Pasado y Presente de la deuda externa de América Latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1996.
- Estudio de la OCDE sobre el empleo. *Hechos, análisis y estrategias*. Ed. OCDE, Paris 1994.
- Evolución Global del Empleo en México y las Características educacionales de la Población Económicamente Activa 1970-197, STPS, México 1995.
- Fischer Stanley, *Reforma de las Finanzas Mundiales: Enseñanza de una crisis*, FMI Boletín, Suplemento especial, 26 de Octubre 1988.
- Friedman M., Tobin J., Brunner K. y otros, *El marco monetario de Milton Friedman*, Ed. Premia Editores, México 1981.
- Girón González Alicia y Correa Eugenia (comp.), *Crisis y Futuro de la Banca en México*, Ed. Porrúa-UNAM, México 2002.
- Girón González Alicia, *Crisis Financiera*, Ed. Iiec-Porrúa, México 2002.
- Gómez Ochoa Gabriel y Patlán Ruiz David, “Profundización Financiera Banca, Ahorro e Inversión en México”, en Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Coord) *Financiamiento del Desarrollo con Mercados de dinero y capital Globalizado*, UNAM-DGAPA-Porrúa, México 2003.
- Grabel Ilene, *Speculation-led Economic Development: A postkeynesian Interpretation of Financial Liberalization Programs in the Third World*, Mimeo, 1995.

- Grupo Financiero Bancomer, Informe Económico, México, Junio 1999.
- Guillén Romo Héctor, *Orígenes de la Crisis en México 1940-1982*, Ed. Era, México 1990.
- Hernández Carlos, Competencia y Regulación en el Sector Bancario de México después de la privatización, 1992-1996, Revista economía, teoría y práctica, México UAM, No.9 1998.
- Hilferding Rudolf , *El Capital Financiero*, Ed. Instituto Cubano del Libro, Habana 1971.
- Huerta G. Arturo, *La autonomía del Banco Central y la inexistencia de política monetaria anticíclica*, presentado en el seminario institucional de economía financiera: Reformas financieras en América Latina, consecuencias y perspectivas , UNAM-Iiec, México, septiembre 2003.
- Huerta G. Arturo, *La política monetaria y cambiaria de la globalización en los países en desarrollo*, en Guadalupe Mántey y Noemí Levy (comp), Globalización financiera e integración monetaria. Una perspectiva desde los países en desarrollo, UNAM-DGAPA-Miguel Ángel Porrúa, México 2002.
- Huerta G. Arturo, La política neoliberal de estabilización en México, Ed. Diana 1994.
- Huerta G. Arturo, *Liberación e Inestabilidad Económica en México*, Ed. Diana, México 1992.
- Ianni, Octavio, *La Era del Globalismo*, Ed. Siglo XXI, México, 1999.
- Ibarra David, *Globalización y Banca*, Economía UNAM, núm. 2, México, UNAM-Iiec-FES Acatlán-ENEP Aragón, mayo-agosto 2004.
- Ibarra David, Política y Economía en América Latina: *El trasfondo de los programas heterodoxos de estabilización, en revisión Estudios Económicos* No. Extraordinario, Ed. Colegio de México, octubre 1987.
- Ibarra, David, *El Nuevo Orden Internacional*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar, Alfaguara, México, 1999.
- Keynes J. M., *Crítica de la Economía Clásica*, Ed. Los Grandes Pensadores, México 1981.

- Keynes J. M., *La Macroeconomía del Desequilibrio*, Ed. Trillas, México 1981.
- Keynes J. M., *La teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero*, Ed. FCE, 1974 y 1983.
- Kuznets Simon, *Conocimiento Económico y Estructura Económica*, Ed. Ariel, Barcelona, 1974.
- Lange Oscar, *Teoría de la Reproducción y de la Acumulación*, Ed. Ariel, Barcelona, 1973.
- Leeman W. A., *Capitalismo, Socialismo de Mercado y Planificación Central*, Colección Demos- Ed. Ariel, Barcelona, 1974.
- Leontief Wassily, *Análisis Económico Input-Output*, Ed. Ariel, Barcelona, 1975.
- Levy Orlik Noemí, *De regulación financiera: Efectos sobre el comportamiento de la inversión y su financiamiento en México*, en *Problemas del Desarrollo*, revista Latinoamericana de Economía, No. 119, México 1999.
- Levy Orlik Noemí, *Financiamiento de la Inversión en México*, en Eugenia Correa y Alicia Girón (coord.), “Economía Financiera Contemporánea” Tomo IV, UNAM-Senado de la República-UAM Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa, México 2004.
- López González Teresa, *La paradoja Neoliberal en México: Márgenes financieros Elevados y Baja Propensión al Ahorro*, en Guadalupe Mántey y Noemí Levy (coord), “Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizado” UNAM-DGAPA-Porrúa, México 2003.
- Manrique Irma, “Transición de la Banca Mexicana: Crédito, Prioridad Olvidada” en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (comp.), *Crisis y Futuro de la Banca en México*, México UNAM-IIec 2002.
- Mántey Guadalupe, *Lecciones de Economía Monetaria*, Ed. UNAM, México 1997.
- Mántey Guadalupe, *Política Monetaria con Globalización Financiera: Integración Monetaria contra Regulación del Crédito*, en Guadalupe Mántey y

Noemí Levy (Coord) *Financiamiento del Desarrollo con Mercados de Dinero y Capital Globalizado*, UNAM-DGAPA-Porrúa, México 2003.

- Martín Hans-Peter y Schumann Harald, *La trampa de la Globalización: El ataque contra la democracia y el bienestar*, Ed. Taurus, México 1999.
- Martínez Marca José Luís, *El principio de la Eficiencia Marginal del Capital En México: 1994-2002*, presentado en el VIII congreso de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba, Ed. Asociación de Economistas de Cuba, Habana Julio 2002.
- Martínez Marca José Luís, *La crisis Financiera y las Políticas de Estabilización: El caso de México*, en revista Horizontes Aragón No. 2, Ed. FES-ARAGON, México 2000.
- Marx Carlos, *El Capital*, F.C.E, México 2001.
- Morera Camacho Carlos, *El Capital Financiero en México y la Globalización*, Ed. Era, México 1998.
- Ortiz Soto Luís, *El dinero, La teoría, La política y las Instituciones*, Ed. UNAM, México 2001.
- Ortiz Wadgymar Arturo, *Política Económica de México 1982-1995*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1995.
- Padilla Aragón Enrique, *Ciclos Económicos y Política de Estabilización*, Ed. Siglo XXI, México 1972.
- Padilla Zazueta Helios, *Cincuenta años de política económica en México*, Colegio de Economistas 2003.
- Pinto Aníbal, *Ensayos de Inflación: raíces Estructurales*, F.C.E, Lecturas No. 3
- Solís Leopoldo, *Selección de la Economía Mexicana II: Política y desarrollo*, Lecturas No. 4, Ed. F.C.E México 1973.
- Stiglitz Joseph, *Economía del Sector Público*, Ed. Taurus, México 2000.
- Stiglitz Joseph, *El Malestar de la Globalización*, Ed. Taurus, México 2002.
- Tobin James, *El marco Monetario de Milton Friedman: Un debate con sus críticos*, Ed. Premia, México 1981.

- Torres Gaytan Ricardo, *Un siglo de devaluaciones del peso Mexicano*, Ed. Siglo XXI, México 1980.