



UNIVERSIDAD VILLA RICA

ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“CRÍTICA A LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL PARA
EL COMERCIO INFORMAL EN MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

ANA ROSA JIMÉNEZ MARTÍNEZ

Director de Tesis
MTRO. MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ GONZALEZ

Revisor de Tesis
MTRO. GENARO CONDE PINEDA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
--------------------	---

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	6
1.2 JUSTIFICACIÓN	6
1.3 OBJETIVOS	8
1.3.1 Objetivo General	8
1.3.2 Objetivos Específicos	8
1.4 HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	8
1.5 DEFINICION DE VARIABLES.....	9
1.5.1 Variable Independiente	9
1.5.2 Variable Dependiente.....	9
1.6 TIPOS DE ESTUDIO	9
1.6.1 Investigación Documental	9
1.6.1.1 Bibliotecas Públicas	9
1.6.1.2 Bibliotecas Privadas.....	9

1.6.1.3 Bibliotecas Particulares	10
1.6.2 Técnicas de Investigación Empleadas	10
1.6.2.1 Fichas Bibliográficas	10
1.6.2.2 Fichas de Trabajo	10

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 ANTECEDENTES DEL COMERCIO INFORMAL EN NUESTRO PAÍS.....	11
2.3 EL AMBULANTAJE DEL SIGLO XVIII-XIX	12
2.3.1 Reordenación y Reglamentación del Comercio Callejero	13
2.3.2 Inicio de “Lo Informal”	15
2.4 EL AMBULANTAJE DEL SIGLO XX	16
2.4.1 Lo Legal del Comercio Informal	16
2.5 ANTECEDENTES DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA EN MEXICO	18
2.5.1 El Modelo de Desarrollo Compartido (1970-1976)	19
2.5.2 Modelo de Crecimiento Económico Acelerado (1976-1982)	37
2.5.3 Crisis Económica en México (1982-1988)	45
2.5.4 El Reforzamiento del Modelo Neoliberal (1989-1994)	50
2.5.5 El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)	54
2.5.6 México Durante su Primer Gobierno Panista (2001-2006)	55

CAPÍTULO III

EL COMERCIO INFORMAL EN NUESTRO PAÍS

3.1 IDENTIFICACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL	58
3.1.1 Enfoques de lo Informal	58
3.1.2 Definición de Comercio Informal	63
3.1.3 Informalidad: Liberación Comercial, Regulación y Gobierno.....	69
3.2 TRIBUTACIÓN Y COMERCIO.....	73
3.2.1 La Economía Informal en el Mundo	73
3.2.2 La Economía Informal en México.....	83
3.2.3 Evolución de la Economía Informal.....	91
3.3 CAUSAS DE LA INFORMALIDAD	92
3.3.1 Causas Institucionales de la Informalidad.....	92
3.3.2 Crecimiento Económico e Informalidad.....	94
3.4 MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA INFORMAL.....	95
3.4.1 Problemática en el Sistema Nacional de Contribuciones.....	96

CAPÍTULO IV

ADICIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

4.1 Justificación.....	101
4.2 Sujetos	102

4.2.1 Clasificación de la Economía Informal de Acuerdo a las Utilidades que Genera.....	106
4.2.1.1 Comercio Informal de Subsistencia.....	106
4.2.1.2 Comercio Informal de Rentabilidad	107
4.2.2 Otras Variantes de Informalidad.....	108
4.2.2.1 Formalidad Simulada	109
4.2.2.2 Mercado Negro	110
4.2.2.3 La Contra Economía	111
4.2.3 Obligaciones	112
4.2.4 Obligaciones de la Autoridad	116
4.3 Tasa y Base	119
4.4 Elementos Materiales, de Tiempo y Lugar.....	122
4.5 Sanciones	123
4.6 Estímulos Fiscales	124
CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFÍA	132
LEGISGRAFÍA.....	134
ICONOGRAFÍA.....	136

INTRODUCCIÓN

El Comercio Informal es un fenómeno existente en la realidad económica de México y de muchos otros países del mundo, que produce efectos negativos en sus economías.

Durante la década de los ochenta fuimos testigos de las transformaciones económicas, sociales y estatales registradas en la región de América Latina y muy particularmente en México donde la economía informal ha ganado relevancia por el evidente crecimiento que ha tenido en los últimos años como resultado de un crecimiento económico escaso y errático propiciado por las políticas económicas asumidas de evidente corte neoliberal.

A fin de poder lograr la estabilidad económica de México resulta indispensable implementar una verdadera reforma integral basada en los principios básicos del sistema tributario aunque mucho se ha hablado de ella, y a pesar de la reforma para este 2012 aun no podemos afirmar que existe y que mucho menos ha dado resultados.

Esto debido a que la modificación que realizó el legislador, en gran parte, no está basada en un estudio analítico, es decir, no respeto el principio del art. 31° IV Constitucional el cual establece que todos los mexicanos deben contribuir al gasto público de manera proporcional, y solo se inclinó al principio de capacidad

contributiva obligando a pagar más al sector formal y dejando fuera al sector informal.

Todos los ciudadanos debemos contribuir al gasto público.

Sin embargo, en México, por la falta de fomentación de la educación cívica en los mexicanos, hace nacer una actitud de rechazo al pago de impuestos en algunos sectores de la población.

Además, como hemos visto en la realidad los impuestos han sido administrados de forma deficiente, para poder sanear las finanzas públicas se exige una visión integral sobre presupuesto de egresos, ley de Ingresos, nivel de la economía informal y número de contribuyentes activos, entre otros temas de carácter fiscal, de manera adicional se requiere fomentar la educación cívica en México, tanto en la población económicamente activa como en la no activa, pues todos debemos cubrir, en forma equitativa y proporcional, los impuestos que nos corresponde pagar conforme a las leyes tributarias.

Los funcionarios públicos encargados de administrar los tributos que recaudan deberán hacerlo de la manera más responsable y eficiente. De no ser así, las finanzas públicas de nuestro país seguirán siendo débiles e inestables, lo que producirá una mayor economía informal, persistirá la corrupción y la evasión fiscal; en suma, continuará el círculo vicioso que ha persistido durante varias décadas en nuestro sistema fiscal mexicano, consistente en que muy pocos seguirán pagando los impuestos que corresponden a muchos más.

Para poder resolver este problema, se requieren reglas justas, seguridad jurídica en los contribuyentes y defensa legal de los mismos, con estricta justicia.

Deben eliminarse disposiciones fiscales que permiten encarcelar a los contribuyentes por la simple presunción de evasión fiscal, sin haber probado si son culpables o no. Esto produce corrupción e impunidad, dos de los más grandes males de la humanidad.

El objeto de estudio de esta investigación es el Comercio Informal, mismo que para los fines que se discute se denominará CRÍTICA A LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL PARA EL COMERCIO INFORMAL EN MÉXICO.

Este trabajo tiene como objetivo primordial analizar las causas, consecuencias e impacto conlleva la práctica de ésta actividad.

Se estructura de tres capítulos de desarrollo, una propuesta y una conclusión, en la cual encontraremos los resultados que arrojó esta investigación con la finalidad de que todos los actores (de la sociedad civil, la economía, las instituciones de educación y gobiernos) nos involucremos en la solución de las problemáticas que a lo largo del texto se discuten.

En el capítulo I denominado metodología de la investigación contiene el planteamiento y justificación del problema, la delimitación de objetivos, hipótesis, variables y técnicas de investigación empleadas. En el planteamiento del problema se reconoce la ausencia de regulación del Comercio Informal y el impacto que este tipo de actividad puede generar en la economía nacional.

En cuanto a la justificación, queda completamente claro que es un trabajo que debe arrojar información relevante respecto a los antecedentes, desarrollo y situación actual en nuestro país sobre el problema que conlleva el que las personas que se dedican al Comercio Informal no contribuyan al gasto público.

El capítulo II, aborda los antecedentes del ambulante en México en sus diversas etapas, desde el reglamentarismo de la venta callejera hasta el México independiente. Se revisan los antecedentes del comercio en nuestro país, su desarrollo durante el transcurso de los siglos.

En la tercera y cuarta parte de este capítulo se revisan y analizan los ordenamientos jurídicos para los mercados en el siglo XVIII, XIX y XX. La revisión de las etapas de la historia se hace con el objetivo de establecer qué parámetros se fijaron para el manejo de este conjunto de prácticas. En la quinta parte de este capítulo encontraremos los diversos sexenios a lo largo de la historia de nuestro país y entenderemos los factores que han originado al Comercio Informal como una forma de vida.

El capítulo III de esta investigación se realiza un análisis central para el presente trabajo, esta es la discusión de diversos autores sobre qué es considerado Comercio Informal y qué lo formal, los enfoques que llevaron a su definición actual. El desarrollo del Estado mexicano estableció los lineamientos para hacer esta distinción, en la que al contrario de lo que se piensa en etapas anteriores de nuestra historia como país hemos contado con mejores regulaciones y manejo en el tema del comercio.

En este capítulo se establece la definición que operativamente define el conjunto de prácticas motivo del presente trabajo, se indagan las dimensiones económicas del fenómeno en cuestión, las condiciones de trabajo de las personas que desarrollan sus actividades económicas en el comercio ambulante y las principales causas que han dado entrada al desarrollo de esta actividad. Se analiza también el impacto de las regulaciones en la economía informal para establecer una relación entre regulación e informalidad.

El capítulo IV y último de este trabajo denominado Adición a la Ley del Impuesto Sobre la Renta proponemos un conjunto de recomendación al adicionar un capitulo dentro de esta ley para que las personas que conforman un cúmulo de informales decidan adecuarse al mismo ya que ésta aunque opera de una forma similar al régimen de pequeños contribuyentes cuenta con una serie de flexibilidades que lo hacen mas atractivo.

Por último encontraremos las conclusiones que con el transcurso del desarrollo de esta investigación se obtuvieron.

CAPÍTULO I

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Comercio Informal es un fenómeno existente en la realidad económica de México, ha incrementado de manera acelerada afectando al sector económico del país y como consecuencia ha impedido que éste se desarrolle generando baja recaudación.

1.2 JUSTIFICACIÓN

El tema de Comercio Informal es debatido, debido no solo a la acción en sí mismo, sino al impacto que esto tiene en la economía.

Aunado a ello, podemos señalar que existen personas dedicadas al Comercio Informal, que no se encuentran registrados como causantes de ni un tipo de impuesto y mucho menos se encuentran inscritos en el Registro Federal de Contribuyentes.

Las diversas iniciativas que se pretende incluir en la Ley de Ingresos y Egresos de la Federación tienen como objetivo primordial lograr una mayor recaudación tributaria; nacen con la intención de combatir la informalidad ya que ésta no solo impacta en una baja recaudación sino también en un trato injusto respecto a los contribuyentes cumplidos.

Ésta investigación servirá para exhortar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión para que trabajen en la creación de métodos eficaces que incorporen al sistema tributario de manera proporcional, al bloque que representa el Comercio Informal.

Todo esto con el fin de que todos los mexicanos activos participen de manera equitativa en la economía nacional y, por consecuencia, se puedan disminuir los impuestos y con esto, el precio de los artículos de mayor utilidad, crear sanciones más severas para aquellos quienes pretendan evadir esta obligación para poder cumplir como lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31° fracción IV, de forma proporcional, equitativa y tributaria, proveniente fundamentalmente de los participantes en la actividad económica que se encuentran dentro de la economía formal. No existen mayores propuestas para combatir al gran bloque que se encuentra en la informalidad.

Ésta investigación servirá para exhortar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión para que trabajen en la creación de métodos eficaces que incorporen al sistema fiscal, de manera proporcional, al bloque que representa el Comercio Informal.

Todo esto con el fin de que todos los mexicanos activos participen de manera equitativa en la economía nacional y, por consecuencia, se puedan disminuir los impuestos y con esto, el precio de los artículos de mayor utilidad,

crear sanciones más severas para aquellos quienes pretendan evadir esta obligación para poder cumplir como lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 31° fracción IV, de forma proporcional y equitativa.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Conocer los antecedentes e identificar la problemática actual del Comercio Informal, así como la importancia de una regulación adecuada del mismo y exponer su impacto negativo en la economía nacional, y en consecuencia en el ámbito fiscal.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Conocer los antecedentes del Comercio Informal en nuestro país.
- Identificar la problemática del Comercio Informal en territorio mexicano.
- Analizar y determinar si el marco jurídico que reglamenta el Comercio Informal es adecuado para resolver la problemática.
- Detectar las consecuencias del Comercio Informal en la economía nacional.
- Adición a la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

1.4 HIPÓTESIS DE TRABAJO

La ausencia de regulación al Comercio Informal trae como consecuencia que las personas dedicadas a este tipo de actividad no causen impuesto al gobierno en sus tres niveles y al no contribuir en el gasto público impactan negativamente en la economía nacional

1.5 DEFINICION DE VARIABLES

1.5.1 Variable Independiente

La ausencia de regulación al Comercio Informal trae como consecuencia que las personas dedicadas a este tipo de actividad no causen impuesto al gobierno en sus tres niveles.

1.5.2 Variable Dependiente

No contribución al gasto público, impacto negativo en la economía nacional.

1.6 TIPOS DE ESTUDIO

1.6.1 Investigación Documental

Este trabajo de investigación será de tipo documental y respaldado a través de la revisión de la bibliografía que trata el tema.

1.6.1.1 Bibliotecas Públicas

Biblioteca de la Unidad de Servicios Bibliotecarios e Informática (USBI), ubicada en Avenida Boulevard Ávila Camacho esquina con Juan Pablo II, en el Municipio de Boca del Río, Estado de Veracruz.

1.6.1.2 Bibliotecas Privadas

Biblioteca de la Universidad Autónoma de Veracruz Villa Rica, ubicada en Avenida Urano esquina Progreso en el Fraccionamiento Jardines de Mocambo, en el Municipio de Boca del Río, Estado de Veracruz.

1.6.1.3 Bibliotecas Particulares

Biblioteca de la C. Ana Rosa Jiménez Martínez ubicada en calle Donato Casas lote 12 Colonia El Manantial, en el Municipio de Boca del Río, Estado de Veracruz.

1.6.2 Técnicas de Investigación Empleadas

Para llevar a cabo este trabajo de investigación se realizó la recopilación de información a través de diversas consultas de libros de textos jurídicos para lo cual fue necesario elaborar fichas bibliográficas, las cuales fueron de suma importancia para la organización y manejo de la información.

1.6.2.1 Fichas Bibliográficas

Para elaborar una ficha bibliográfica se requirió de los siguientes elementos: Nombre del autor, título del libro, edición, editorial, lugar, fecha, año, y total de páginas.

1.6.2.2 Fichas de Trabajo

Es una técnica de investigación que nos lleva a conocer el contenido del libro que se pretende utilizar para la elaboración de determinado trabajo, la cual consta de los siguientes datos: Nombre del autor(es), nombre del libro, tomos, número de edición, editorial, lugar y fecha de edición, número de páginas y resumen de material de interés.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

2.1 ANTECEDENTES DEL COMERCIO INFORMAL EN NUESTRO PAÍS

La historia del ambulante es de larga duración en la ciudad de México y de las grandes concentraciones demográficas como lo ha sido la capital del país desde su fundación en 1325, desde entonces se ha identificado como la ciudad de ambulantes, las exigencias de consumo y distribución de mercancías, así como el abasto, definieron esta vocación de la ciudad de México. Esta afirmación no nos debe conducir a un determinismo histórico en el cual se supone que el vendedor callejero siempre ha comerciado en la vía pública y que esta consideración le presuponga una legitimidad del uso del espacio público.

Es por eso que en este apartado se analiza el Comercio Informal desde la perspectiva histórica la construcción de espacios para el intercambio. La forma como se fue concentrando y desarrollando la actividad informal y las formas de reglamentación para ordenar las transacciones comerciales, el abasto y el consumo.

2.3 EL AMBULANTAJE DEL SIGLO XVIII-XIX

El mercado en la ciudad de México en el siglo XVIII fue el más grande e impresionante del virreinato, e incluso del imperio español en América.

Es durante este siglo XVIII que la Ciudad de México cambió de manera importante, se engrosó el número de pobladores y creció el espacio físico, aumentando así la migración.

La vida comercial de la ciudad de México en la primera parte del siglo XVIII se fue dando de una manera desordenada a pesar de todos los intentos de las autoridades del Ayuntamiento, el cual no solo se había convertido en un problema para ellos sino también una molestia para toda la población ya que impedía la libre circulación para la plaza y calles circunvecinas.

No obstante que se había ordenado a los vendedores aún deambulaban por toda la ciudad que a diversos gritos anunciaban sus artículos, siendo esto imposible para la regatería la cual no nada mas incluía el intermediarismo sino a todo aquel que vendiera en la calle y fuera de los mercados.

Para las primeras décadas del siglo XIX la producción estaba básicamente sustentada en la actividad de artesanos informales y a domicilio, aunque cada vez era mas evidente la vocación comercial de la ciudad de México, el vagabundo o el comerciante, al que podemos llamar “informal” se distribuirá por las diversas calles de la ciudad, vendiendo en calles y esquinas cualquier tipo de mercancía.

El bullicio y número de vendedores y compradores era algo natural y cotidiano a mediar del siglo.

El comercio de la ciudad de México asumía dos formas: el de las tiendas y pequeños establecimientos y el comercio de “mercado” en las calles o en las plazas.

Durante todo el siglo XIX el comercio en la vía pública caracterizó la vida cotidiana. A finales de este siglo las obras de construcción de mercados no fueron suficientes para contener los nuevos vendedores que llegaban a la capital. Se retomaron los bandos de siglo anterior que comprendían varias disposiciones para el control y reglamento del comercio, en particular la vendimia callejera, se dieron innumerables bandos sobre limpieza y orden, la higiene de los mercados, la prohibición a los vendedores de la venta sin permiso e incluso la orden de la matanza de los perros callejeros que se habían vuelto una plaga.

2.3.1 Reordenación y Reglamentación del Comercio Callejero

México cambio de manera importante, con ayuda de la migración aumentó la población y creció su espacio geográfico, aún con las revoluciones, epidemias y mortalidad. Es en esta época donde se considera que el país fue pasando de artesanos a un país de comerciantes.

No solo se expandió la actividad mercantil, sino también las masas de población que migraban a la ciudad, “los llamados *pobres forasteros*, personas que dejaban ciudades de la Nueva España en busca de trabajo y sustento”.¹ La crisis agraria en el país fue otro factor importante en la migración, ya que campesinos se arrojaban en la ciudad en busca de oportunidades de trabajo para una vida digna, salían de sus haciendas para convertirse en comerciantes en el mercado, las plazas, los tianguis, etcétera.

¹ GONZÁLEZ, Marco *et. Al.*, “*La República informal: el Ambulantaje en la Ciudad de México*”, Porrúa, Tecnológico de Monterrey, 2008.p. 92

Los espacios libres de los mercados y de las plazas llenos de puestos permitían la proliferación de los *regatones* individuos que deambulaban por todas las calles cercanas a las plazas. Desde la época prehispánica existía esta figura pero era considerado como comercio regular, no así después de la Conquista.

El regatón era considerado como intermediario del comercio pero ejercido de forma irregular, el cual se considero un grave problema ya que éstos fueron aumentando de forma tal que hacían que se salieran de control las ordenanzas y reglamentos para el comercio, además de la alteración de precios y con ello, deformación del comercio.

La época ilustrada se comprometió con el reordenamiento y reglamentación del comercio. Se comenzó por limpiar las plazas para hacerla una verdadera plaza de armas.

La regulación incluyó el ordenamientos de espacios destinados al comercio, implementación de medidas para reubicar el tianguis central fuera de la plaza mayor y para regular la presencia de comerciantes ambulantes en los espacios públicos de la ciudad, se castigaba la regatonería, es decir, el ambulante, ordenaban la distribución de los productos de acuerdo con el tipo: los textiles, comida, dulces, fierros, herrajes, verduras y flores, carnes, aves vivas y muertas, pescado fresco y salado. En los últimos lugares quedarían los cajones de loza, papas, cueros, zapatos y sillas de montar.

Desde entonces se impone progresivamente la representación dominante que el comercio legítimo debe estar encerrado en establecimientos y el comercio callejero es un fenómeno tradicional que debía desaparecer.

2.3.2 Inicio de “Lo Informal”

En las primeras décadas del siglo XIX el vagabundo o el comerciante, al que podemos ya llamar informal ambulaba por las diversas calles de la ciudad, vendiendo cualquier tipo de mercancía por lo que en 1827 se mandó restringir el comercio en la calle. “Ya las plazas para el confinamiento de los vendedores resultaban insuficientes, así el comercio en México asumía dos formas: el de las tiendas y pequeños establecimientos y el comercio de mercado en las calles o en las plazas. El bullicio y número de vendedores y compradores (también llamado marchante, derivada del francés *marchant*) resultaba natural y cotidiano a mediar el siglo”.²

Las obras de construcción de mercados para contener la oleada de nuevos vendedores ya resultaba insuficiente, y así, la gente que migraba a la ciudad se refugiaba en el comercio ambulante como fuente primaria para subsistir.

Esto trajo como consecuencia la necesidad de regular este tipo de comercio, creándose así en septiembre de 1863 la Ley para la Dotación del Fondo Municipal de México, la cual señalaba en el ramo de mercados que el Ayuntamiento era quien otorgaba el derecho de establecer cualquier mercado, aun así, existían conflictos entre los negocios establecidos y los que no querían adaptarse al reglamento, lo cual muchas veces llegaron a los tribunales.

En marzo de 1864 se decretó la nueva organización de la policía y vigilancia que establecía la vigilancia sobre los mercados para cuidar la higiene, salubridad y seguridad. Aun así, en otro reglamento posterior de 1872 se declaró libres del pago de derechos a vendedores ambulantes de diversos productos en su mayoría manufactura indígena.

² *Ibidem*, p. 103.

Para la época del Porfiriato, la ciudad de México era el emporio comercial del país. Los comerciantes ofrecían sus productos en la vía pública, en establecimientos en las calles, avenidas, a domicilio, etcétera, otros más pobres que no tenían para pagar un local en un mercado, ponían sus mantas afuera de éstos formando grandes hileras en las calles, tornándose molesto para los peatones y conductores de vehículos, dicha actividad se había convertido en una forma de subsistencia de vida.

2.4 EL AMBULANTAJE DEL SIGLO XX

Para principios del siglo XX encontramos al vendedor callejero en puestos o cajones, que se llamaban así porque eran de madera y en donde se apilaban las mercancías en la vía pública, los cuales aumentaban debido al crecimiento de la población y demanda de alimentos.

Los mercados regionales guardaban cierta similitud con los mercados prehispánicos, aun que más grandes y conflictivos, los cuales hacían más difícil su control a pesar de que había reglamentos y bandos que lo ordenaban.

2.4.1 Lo Legal del Comercio Informal

El ambulante había recorrido un largo camino hasta el siglo XX en que un nuevo marco jurídico lo reglamentó bajo un Estado mexicano basado en una nueva constitucionalidad. El artículo 5° de la Constitución de 1917 estableció que a ninguna persona podría impedírsele que se dedicase al comercio que le acomode, siendo éste ilícito: condicionado el derecho a esa libertad a determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros o a resolución gubernamental cuando se ofendan los derechos de la sociedad.

Para mediados del siglo xx el comercio callejero se había expandido de tal manera que el gobierno del regente Ernesto Uruchurtu Jefe del Departamento del Distrito Federal durante 14 años (aproximadamente entre 1952 y 1966) empezó una batalla violenta contra los vendedores callejeros y ambulantes, aunque en 1951 no se reguló el comercio en la vía pública como tal si no bajo el rubro de comercio fuera de los mercados, como así lo consigna el reglamento de los mercados.

En la segunda mitad de siglo XX se dio una fuerte migración del campo a la ciudad, para esos años el campo sufría una fuerte descapitalización, lo cual provocó una gran ola de migrantes lo cual dificultó más el comercio en distintos puntos del país. A partir de entonces no hubo más reglamentos, fue hasta 1967 que se promulgó un ordenamiento radical en el que quedaba prohibido ejercer el comercio en las vías públicas.

Para los años ochentas la venta en la calle implicaba un serio problema, las tasa de desempleo crecían de forma gradual en todos los sectores, así como el desnivel salarial, los excesivos controles fiscales tuvieron como consecuencia que incrementara el ambulante en todo el país, de esta manera la demanda de los servicios del vendedor ambulante creció económicamente.

“Entre los factores políticos del ambulante a principios de los ochentas están:

- Crisis derivada de la caída del petróleo.
- Políticas de austeridad para hacer frente al endeudamiento público y privado, a través de reducciones sistemáticas al gasto.
- Restricciones al crédito.
- Aumento a las tarifas de bienes y servicios públicos.
- Devaluaciones monetarias.

- Aumentos a los precios de artículos de consumo directo.
- Rígida contención de salarios.

Es así como el gobierno pretendía disminuir el comercio ambulante, con procesos de democratización y apertura económica que no coincidían”.³

2.5 ANTECEDENTES DE LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA EN MEXICO

Nuestro país está lleno de contrastes muy diversos: la cultura, las tradiciones, la lengua etc. Existen clases sociales, gente millonaria y personas en extrema pobreza. Cada región cuenta con sus propias tradiciones y costumbres, así como su gastronomía, sus lenguas, diversos grupos indígenas, campesinos, obreros, empresarios, estudiantes, amas de casa, etc. Así, entre tanta diversidad todos compartimos algunos aspectos, como el sistema político, económico y social.

A lo largo de la historia son pocas familias las que se han beneficiado de los recursos que nos brinda nuestro país, las otras, prefieren adentrarse a la actividad informal y dejar de producir lo que México nos brinda.

Es importante conocer los modelos económicos que orientaron las distintas etapas asumidas a lo largo de la historia de nuestro país para analizar su impacto en la estructura económica, política y social del país, así como la evolución del sistema político, a la lucha entre partidos políticos y al comportamiento del movimiento obrero entre otras causas que trajeron como consecuencia el Comercio Informal.

³ ALARCÓN, Claudia, "*Tianguis Global*", Universidad iberoamericana, primera edición, 2008, p. 56

2.5.1 El Modelo de Desarrollo Compartido (1970-1976)

A finales de la década de los sesenta, el modelo de desarrollo estabilizador, seguido hasta entonces, presentaba signos de agotamiento.

La inversión tanto pública como privada, había perdido su dinamismo, la balanza comercial presentaba déficit recurrentes (comprábamos más de lo vendíamos), se empezaban a sentir crecientes presiones inflacionarias y la producción agrícola había caído en el estancamiento ocasionando, entre cosas, dependencia alimentaria del exterior, violento crecimiento del desempleo y subempleo agrícola y agudización de los conflictos sociales y políticos.

El campo mexicano se encontraba exhausto, su crecimiento se había rezagado paulatinamente hasta quedar inmerso en una profunda crisis que le impedía continuar cumpliendo con las dos principales tareas que el desarrollo estabilizador le había asignado: atraer divisas y aportar alimentos baratos para las ciudades.

Por otra parte, la sustitución de importaciones ya no era por sí misma suficiente para permitir elevadas tasas de crecimiento en forma permanente, pues el mercado nacional se encontraba saturado, sin que se contemplara modelo alternativo alguno. Recuérdese que el desarrollo industrial de México no se había orientado al mercado internacional, sino a la producción de bienes para el consumo interno.

La demanda de estos bienes dentro de las fronteras nacionales poco a poco llegó a su límite y su competitividad en el mercado internacional era prácticamente nula ya que las industrias mexicanas habían sido sobreprotegidas con medidas que impedían la importación de bienes de consumo, de manera que

durante años no se preocuparon por mejorar productividad, costos, calidad o tecnología, convirtiéndose en empresas altamente ineficientes, que no podían competir en el extranjero.

Además, el Estado pasaba por una seria crisis financiera. Debía continuar con los innumerables gastos para construir la infraestructura básica y ofrecer los servicios que el desarrollo industrial requería, pero sus fuentes de ingresos eran estrechas: impuestos y bienes producidos por el sector público se ha había mantenido bajos para atraer la inversión privada; los ingresos por exportaciones iban en declive debido a la crisis agrícola y el monto de la deuda contraída con el exterior iban en aumento.

Adicionalmente, las contradicciones sociales y políticas acumuladas durante los años del desarrollo estabilizador habían desembocado en una crisis de legitimidad, causada por la creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la falta de democracia en la vida política. Dicha crisis se evidenció en importantes movimientos políticos y sociales (el de médicos en 1965, la expansión de organizaciones campesinas con línea guerrillera y el movimiento estudiantil de 1968 son solo unos ejemplos).

Ciertamente, la economía había crecido desde el despegue industrial, pero a pesar de ello la mayoría de la población seguía experimentando grandes carencias sociales y económicas. “En el campo prevalecía la pobreza extrema y los indicadores de salud, educación, mortalidad, etcétera, manifestaban la crítica situación de indígenas, campesinos y sectores populares urbanos”.⁴

En síntesis, el crecimiento de los años cincuenta y sesenta no se había traducido en mejores niveles de vida para la mayoría de la población; por el

⁴ ANDA Gutiérrez Cuauhtémoc, “*Entorno Socioeconómico de México*.” Limusa Noriega Editores. 2003, p. 147.

contrario, había conducido a una mayor concentración de la riqueza en pocas manos: la población total, 10 por ciento más rico concentraba 51 por ciento de los ingresos, mientras 50 por ciento de los mexicanos recibía apenas 15 por ciento del ingreso.

La concentración de la riqueza era evidente también en la industria y la agricultura: 1 por ciento de las firmas industriales controlaba 63 por ciento de la inversión y 63 por ciento de la producción, en tanto que 92 por ciento de las empresas contribuía con apenas 5 por ciento de la inversión y 6 por ciento de la producción.

Por otra parte, 1 por ciento de las unidades agrícolas contralaban 60 por ciento de las tierras, mientras 69 por ciento de los productores ocupaban pequeñas parcelas que en conjunto constituían 2.5 por ciento de las tierras agrícolas.

En este contexto, el gobierno del presidente Echeverría puso en marcha una estrategia a la que él mismo denominó desarrollo compartido, en los planos económicos y social, y apertura democrática en el plano político.

En su discurso de toma de posesión, Echeverría señaló: “no es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso. Quienes pregonan que primero debemos crecer para luego repartir, se equivocan o mienten por interés”.⁵

Si consideramos solo cifras globales, podríamos pensar que hemos vencido el subdesarrollo. Pero si contemplamos la realidad circundante tendremos motivos

⁵ *Ibidem*, p. 149.

para muy hondas preocupaciones. Un elevado porcentaje de la población carece de vivienda, agua potable, alimentación, vestido y servicios médicos insuficientes.

El nuevo presidente intentaba marcar una distancia ideológica de su antecesor Díaz Ordaz, al presentarse a sí mismo como crítico del desarrollo estabilizador y como portador de una alternativa nacionalista, que recogía las demandas de los grupos mayoritarios de la población y favorecía la activa intervención del Estado en la economía.

El estilo de sus discursos le generó, desde el inicio de su gobierno, la desconfianza empresarial que en el transcurso del sexenio fue creciendo hasta convertirse en aversión.

En cuanto a la política económica del desarrollo compartido, ésta proponía una reforma tributaria, el aumento del gasto social gubernamental, una mayor intervención directa del Estado en los procesos de producción y distribución y estímulos para revitalizar al campo. Sin embargo, la propuesta nunca llegó a materializarse cabalmente y menos aún con el contenido radical que se anunciaba.

En la práctica, la administración de Echeverría no superó la contradicción entre el propósito de lograr un crecimiento de la economía con redistribución del ingreso y la necesidad de controlar presiones inflacionarias, fugas de capitales y desequilibrios en la balanza comercial.

En el primer año del régimen de Echeverría, la propuesta de desarrollo compartido estaba aún inmadura, por lo que prevaleció la cautela y una política de reducción del gasto público que terminó en la desaceleración del crecimiento. En ese año en que se frenó la oferta monetaria se redujo el crédito a las empresas, la

economía creció 3.4 por ciento, tasa que por aquel entonces se consideraba muy baja frente a las de 8 y 10 por ciento que se habían logrado en los años sesenta.

Paralelamente, desde los primeros días de su administración, Echeverría mostró su decisión de fortalecer la intervención del Estado en el proceso productivo y distributivo al erigir, a unas semanas de su forma de posesión, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de Zonas Áridas y el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural.

Después, se crearon mas decenas de instituciones paraestatales y se compraron empresas privadas fracasadas; estas acciones se sumaron a otra medidas que expresaban esta vocación intervencionista, como el mantenimiento de las protecciones a la industria, el subsidio a la producción de granos básicos, la creación de infraestructura productiva y la ampliación de la presencia estatal en empresas estratégicas (principalmente petróleo y electricidad).

“A partir del segundo año del sexenio se dio una política de freno y arranque, esto es, se impulsaba el crecimiento con gasto público, pero luego las presiones inflacionarias obligaron a retomar medidas contraccionistas; estas, a su vez, provocaban desaceleración y entonces se volvía a recurrir al gasto público, mismo que se financiaba con la escasa recaudación fiscal y con préstamos del extranjero”.⁶

Como resultado de esta espiral de desajustes, la economía mexicana no logró recuperar el crecimiento sostenido de la década anterior.

⁶ *Ibidem*, p. 154.

En el plano político, Echeverría buscó también marcar una distancia respecto a los gobiernos anteriores; así, ofreció un programa de renovación política que debía orientarse por el diálogo, las negociaciones y la autocrítica.

La apertura política estaba dirigida a todos los sectores críticos del gobierno, pero particularmente a los dirigentes estudiantiles del movimiento de 1968, por lo que encontró expresión casi inmediata en la liberación de los presos políticos surgidos de aquel movimiento.

Con la excarcelación de los líderes estudiantiles, la amnistía o promesa de olvido de delitos políticos pasados y el apoyo económico a los centros de educación superior, para democratizar sus estructuras académicas y administrativas, se esperaba encauzar el descontento estudiantil hacia demandas con posibilidades de atenderse, de manera tal que el estudiantado fuera un aliado más al que se podría recurrir en los conflictos generados al llevar adelante la nueva política económica y la ofensiva política exterior.

Sin embargo, en el primer año de gobierno, durante el cual, a semejanza de lo ocurrido en el plano económico, se actuó sin un programa concreto solo esbozado a grandes líneas, la apertura política sufrió dos embates:

- a) La imposición de una nueva ley orgánica a la Universidad de Nuevo León por parte del gobernador de esa entidad.
- b) La represión a una manifestación estudiantil organizada en el Distrito Federal en apoyo a los estudiantes de Nuevo León, suceso que dio lugar al despido del entonces regente de la capital mexicana.

Más allá a lo relativo del sector estudiantil, la apertura democrática se proponía lograr una reconstitución de la alianza con obreros, campesinos y clases medias (y, entre ellas, particularmente con los intelectuales).

Por otra parte, planteaba una reforma política y una revisión de la legislación electoral, como medidas que permitieran al Partido Comunista Mexicano (PCM) salir de la clandestinidad, sentar las bases para la constitución del Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), establecer la edad mínima para votar (a los 18 años).

Con la apertura democrática, el gobierno de Echeverría aumento la tolerancia del régimen a la crítica disidente pero, en cierto modo, alentó la insurgencia obrera (al apoyar la democratización de algunos sindicatos) y la movilización campesina (al anunciar su reforma agraria).

La apertura política contribuyó a diluir los efectos del movimiento del 68 y al canalizar algunos movimientos obreros y campesinos, pero fue ineficaz para obtener el control de ciertos sectores de la izquierda radical, algunos de origen estudiantil, quienes se habían convertido en elementos claves para el desarrollo de la guerrilla urbana y rural. Hacia la mitad del sexenio, el aparato antiguerrillero, montado por el gobierno, comenzó a controlar este tipo de movimientos.

Otro de los rasgos característicos de la administración de Luis Echeverría fue el desarrollo de una reforma educativa que abarco diversos aspectos y prácticamente todos los niveles escolares. Como base jurídica de la Reforma Educativa se expidió en noviembre de 1973 la Ley Federal de Educación.

Si el gasto público había disminuido durante el gobierno de Díaz Ordaz en prácticamente todo el sistema educativo, Echeverría se propuso reforzar la

educación masiva, no solo para atemperar el descontento estudiantil que se había expresado con ímpetu en 1968, sino también en concordancia con la búsqueda de cierta redistribución del ingreso, para reforzar las posibilidades de movilidad social vía la educación y para ofrecer un incremento sustancial de empleos en este sector.

Finalmente, con miras a lograr mejores condiciones políticas a mediano y largo plazos, se pretendía fortalecer la promoción de los llamados valores nacionales.

De acuerdo con los planteamientos de la Reforma Educativa, el sistema educativo debía seguir tres grandes directrices; actualización, apertura para llegar a todos los grupos sociales y flexibilidad para adaptarse a los requerimientos sociales.

Entre las principales innovaciones formuladas estaba en la inclusión de la modalidad extraescolar en los diversos niveles educativos, disposiciones para fortalecer la autonomía de los centros de educación superior, reorganización de la Secretaria de Educación Pública y sanciones para los particulares que impartieran enseñanza sin autorización del Estado.

En cuanto al nivel de educación elemental, entre 1971 y 1974 se modificaron los planes y programas de estudio, se elaboraron nuevos libros de texto gratuitos, auxiliares didácticos para los maestros y libros de consulta de ciencias sociales para los alumnos de los grados más avanzados.

Los objetivos reconocidos de estas acciones eran contribuir a la unidad nacional, proporcionando un nivel semejante de cultura básica y poner al acceso de todos los estratos socioeconómicos, textos adecuados. Hay que enfatizar que

las modificaciones a programas y libros de primaria generaron la crítica de los sectores más conservadores de la sociedad.

“La Reforma Educativa se propuso también impulsar la educación técnica a todos los niveles, con el fin de disminuir el colonialismo tecnológico y cultural y proporcionar alternativas a estudiantes que desertan del sistema escolar, para que se les facilitara su incorporación a la vida productiva”.⁷

Estos propósitos se tradujeron en el aumento sustancial de las escuelas tecnológicas industriales de nivel medio y superior, así como en la creación de más de cien institutos tecnológicos regionales, con los que se esperaba responder a las necesidades de mano de obra de la industria regional y fomentar el arraigo de los jóvenes a su lugar de origen.

Particular atención recibió, en esta reforma, la educación de nivel medio y superior:

- Se reconoció que la autonomía de los centros de educación superior no era una concesión, sino un derecho.
- Los subsidios a las universidades se elevaron sustancialmente: los de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN) se cuadruplicaron y los de las universidades de provincia, en conjunto, se multiplicaron más de diez veces.
- Se propició el aumento total de la matrícula mediante la creación de los Colegios de Ciencias y Humanidades, los Colegios de Bachilleres, la Escuela Nacional de Estudios Profesionales, la escuela Nacional de Agricultura de Chapingo, el Instituto de Ciencia y Tecnología de Aguascalientes y el de Estudios Superiores de Tlaxcala, la Universidad

⁷ *Ibidem*, p. 163.

Autónoma Metropolitana, la Autónoma de Ciudad Juárez, la Agraria Antonio Narro, la Autónoma de Baja California Sur y finalmente la ampliación de planteles del IPN.

Otras acciones importantes en el terreno educativo fueron:

- La creación del Plan Nacional de Educación de adultos, para lo cual se capacitaron asesores y se editaron libros de texto gratuitos en el nivel primaria y de costo reducido en el programa de secundaria.
- El establecimiento de escuelas-albergue para niños indígenas procedentes de poblaciones dispersas.
- Creación de programas de castellanización en escuelas indígenas, en los que se señalaba que la educación debía ser bilingüe, sin menoscabo de las lenguas y culturas vernáculas. (En la práctica, más que una educación bilingüe, estos programas contribuyeron a la ya antigua destrucción de costumbres e identidades de la población indígena).
- Impulso a la difusión cultural, particularmente con la edición de más de 300 títulos sobre ciencias sociales, literatura y artes plásticas conocidos como recolección SEP-SETENTAS.

“Uno de los objetivos propuestos para la educación en México es proveer a las personas de los conocimientos y destrezas adecuados para participar en el mundo del trabajo”.⁸ A medida que este propósito se cumple, el sistema escolar contribuye a combatir la pobreza y la concentración del ingreso nacional en pocas manos. Ello exige que todos los egresados del sistema educativo tengan la oportunidad de desempeñar ocupaciones en las que puedan aprovechar cabalmente su escolaridad, para lo cual es indispensable una adecuada

⁸ http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP visitada el día 09/01/2012.

coordinación entre el desarrollo de nuestro sistema productivo y el sistema escolar del país.

La relación entre educación y empleo en México parece desmentir el propósito anterior. En la actualidad contamos con el mayor número de personas educadas y capacitadas que ha existido en nuestra historia pero, al mismo tiempo, los volúmenes de desempleo y subempleo también son mayores, llevando a éstos a desenvolverse en el plano informal, rentar su trabajo por menos de lo que realmente vale para sobrevivir.

En cuanto a la Reforma Agraria, al iniciar los años setenta, se redujo drásticamente el crecimiento de la agricultura. Si durante el desarrollo estabilizador había crecido en promedio 5 por ciento anual, en 1970 apenas logró crecer 1.2 por ciento.

La crisis productiva inicialmente no afectaba a todo el sector agropecuario sino particularmente a los cultivos desatinados al consumo humano en el mercado interno, como el maíz y el frijol; este tipo de cultivos había carecido de apoyo durante años, mientras que se había sobreprotegido a la agricultura moderna y de exportación, la cual se requería para obtener divisas necesarias en el impulso al desarrollo industrial.

De manera progresiva, el estancamiento productivo se extendió hasta abarcar a todo el sector agropecuario. Por otra parte, hemos comentado ya que la tierra se encontraba sumamente concentrada: 68 por ciento de los productores contaban con terrenos que no rebasaban las 10 hectáreas, en tanto que las unidades de más de mil hectáreas, en manos del 1 por ciento de los productores, ocupaban 60 por ciento de los terrenos de cultivo del país.

Adicionalmente, 2.5 millones de campesinos sin tierra superaban en número a los que disponían de una parcela, y eran millones los pobladores rurales que sobrevivían con la raquílica producción de sus minifundios temporales de infra subsistencia.

El estancamiento de la agricultura, la concentración de tierras y el crecimiento demográfico se combinaron por aquellos años para dar lugar a una acelerada reducción de los ingresos de los campesinos, así como a un creciente desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo rural, que la industria era incapaz de absorber. Como resultado de lo anterior, el descontento social y las luchas campesinas iban en aumento.

Durante la primera mitad del sexenio de Echeverría, la política agraria mantuvo directrices semejantes a las de los gobiernos anteriores; así, “la invasión de tierras por parte de campesinos fue enfrentada mediante represión militar pero esto, lejos de detener las expresiones de descontento, provoco su expansión por diferentes rumbos del territorio nacional”.⁹

A tres años de iniciado el sexenio, algunos movimientos campesinos empezaron a consolidarse y a constituir organizaciones regionales que se aglutinaban en torno a diversas demandas, principalmente: tierra para los que carecían de ella, mejores salarios para los jornaleros, aumento a los precios de garantía de sus cultivos y mayores posibilidades de participar en la vida política de sus municipios para evitar imposiciones en este nivel de gobierno.

La lucha por la tierra fue la que alcanzo mayores proporciones; a lo largo y ancho del país se daban invasiones de predios agrícolas, se improvisaban

⁹ MALDONADO, Carlos y otros. *“El Sector Informal en América Latina. Una Perspectiva Interdisciplinaria”*, Bogotá Colombia, 1997-2004, pág 34.

campamentos y se realizaban marchas y mítines en los que se denunciaba la existencia de millones de expedientes de solicitud de tierra que se habían acumulado con los años, debido a que funcionarios públicos las habían bloqueado, rechazado o extraviado.

Ante este panorama, la administración echeverrista se vio obligada a modificar su política agraria. En primer lugar, se reconoció que el modelo de desarrollo estabilizador había provocado la descapitalización de la agricultura y que, por tanto, era necesario tomar medidas para que se recapitalizara y recuperara su dinamismo; entre esas medidas, que algunos denominaron Reforma Agraria, destacan:

- Impulso a empresas ejidales controladas por el Estado, a través de la colectivización de ejidos y la capacitación a sus integrantes.
- Mayor participación del Estado en la comercialización de productos agropecuarios, para lo cual se expandieron las actividades de Conasupo y se recrearon instituciones como Tabamex, Inmecafe, etcétera.
- Crecimiento de la inversión pública para fomento agrícola e incremento de créditos al campo.
- Aumento a los precios de garantía de diversos cultivos que habían estado estancados en los diez años anteriores.
- Reparto de tierras, el cual tuvo particular importancia, pues buscó no afectar de manera sustancial las grandes propiedades y simultáneamente canalizó la demanda de tierra a cauces legales, desde los cuales pudiera ser controlada y aprovechada por organizaciones oficialistas.

En diversas ocasiones, los repartos fueron reforzados con créditos y se orientaron a crear empresas colectivas. Cabe enfatizar que, lejos de lo que se supone con frecuencia, la magnitud del reparto agrario en el periodo de Echeverría

no fue sustancialmente distinta a la de los dos gobiernos que le precedieron; de hecho en la administración de Díaz Ordaz se repartió mas tierra que en el sexenio Echeverrista.

La Reforma Agraria impulsada por Echeverría reforzó el control de amplios sectores de ejidatarios, pero simultáneamente estimuló movimientos de campesinos independientes: la justificación verbal de la demanda de tierras y las eventuales legalizaciones de tomas de tierra desataron una oleada de invasiones y solicitudes agrarias. Los resultados anteriores lógicamente generaron descontento entre la burguesía rural y propiciaron enfrentamientos del presidente con empresarios nacionales.

Por otra parte el creciente déficit de la balanza comercial y el endeudamiento externo llevaron, al final del sexenio, a la contracción del gasto público, afectando los planes de impulso al ejido. Así, al terminar el sexenio, la Reforma Agraria enfrentaba obstáculos políticos y económicos que la paralizaron.

Un punto débil de la política económica Echeverrista fue la política fiscal. La puesta en marcha de cierta redistribución del ingreso, propuesta por el modelo de desarrollo compartido de Echeverría, descansaba en un aumento del gasto social, dado el retraimiento de la inversión privada.

Para financiar este gasto, sin recurrir a un endeudamiento público excesivo, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de modificación del sistema tributario, de modo que aumentara sus fondos; se trataba de atacar la evasión fiscal y de imponer impuestos más altos a las empresas.

El sector empresarial reaccionó en contra y ante la eventual amenaza de posibles descensos en la inversión privada e incluso de fuga masiva de capitales,

la reforma fiscal no se llevó a cabo a pesar de su radicalismo verbal, Echeverría no se atrevió a afectar los intereses de los capitalistas con una fuerte elevación de los impuestos sobre la renta o las utilidades generadas por la especulación financiera.

En este sentido, la económica política fue profundamente incongruente con los objetivos que buscaba y terminó por hacer inviable el denominado desarrollo compartido.

“En lugar de sanear las finanzas públicas con la reforma fiscal que hubiera equilibrado los ingresos y gastos gubernamentales, Echeverría recurrió en mayor medida al endeudamiento externo para financiar su activa política de gasto público”.¹⁰ En 1974, la deuda pública externa creció 41 por ciento.

En 1975, su crecimiento fue de 45 por ciento. Al cierre de 1976, último año del sexenio, la deuda externa se elevaba a 19,602 millones de dólares, frente a los 4,262 que tenía al cierre de 1970, esto implicaba un aumento de 360 por ciento en el sexenio. Fue en ese lapso cuando nació el verdadero problema de la deuda externa del país, que hasta la fecha sigue representando una elevada carga para la economía mexicana.

En 1974 y 1975 todavía se lograron mantener tasas relativamente altas de crecimiento económico, gracias al gasto público basado en un creciente endeudamiento externo. La deuda externa creció en esos años a tasas cercanas a 50 por ciento anual, algo nunca visto en la historia de la economía mexicana y que sólo volvería a ocurrir en los últimos años del sexenio siguiente, a cargo de López Portillo.

¹⁰ *Ibídem*, p. 68

Ante las renovadas presiones inflacionarias en los últimos meses de 1975 se volvió por primera vez en el sexenio, a contraer el gasto público, ocasionando de nueva cuenta la desaceleración de la economía ese año el crecimiento del PIB descendió a 4.1 por ciento y en 1976 a 2.1 por ciento tasa menor a la del incremento de la población.

El objetivo del endeudamiento externo durante la administración de Echeverría fue financiar las importaciones del sector público y el gasto social, así como apoyar la estabilidad del peso para evitar una devaluación.

Algunos analistas consideran que los problemas de la economía mexicana eran suficientes para que el Gobierno Federal hubiera optado por la devaluación de la moneda para ayudar a recobrar la estabilidad económica; sin embargo, consideraciones políticas (principalmente, la intención de que el apoyo de sectores populares hacia el PRI no se deteriorara) llevaron a priorizar los préstamos del exterior.

Como se mencionó antes, las relaciones entre el gobierno de Echeverría y el sector privado fueron malas desde el principio y tendieron a empeorar en el transcurso del sexenio. Y esto fue así, no tanto por lo que Echeverría realmente hizo, si no por lo que dijo, ya que este presidente se caracterizó por un radicalismo verbal no visto, por lo menos desde los años de Lázaro Cárdenas.

Luis Echeverría virtualmente no perdía oportunidad para criticar a los empresarios y sus organizaciones, “no sólo por actividades como la venta de empresas mexicanas a extranjeros o la compra de dólares, sino, incluso, por la simple manifestación de la idea e intereses empresariales”.¹¹

¹¹ *Ibíd*em, p. 80.

Así, por ejemplo, en mayo de 1975 los principales organismos cúpula del sector privado (CONCAMIN, CONCANACO, COPARMEX, Asociación de Banqueros, entre otras) se unieron para formar el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que en sí mismo era una respuesta de los empresarios a lo que consideraban una política gubernamental que los había afectado.

El nuevo CCE elaboró un ideario con los tradicionales principios empresariales de la libre empresa, el libre mercado, la no intervención del Estado en la economía, etcétera.

Ante la presentación de dicho ideario, el presidente respondió de manera contundente diciendo que era natural que cada sector expresara sus puntos de vista particulares y parciales según sus propios intereses, pero que el gobierno estaba atento a los intereses de todos los mexicanos, fundamentalmente a los de los sectores obrero, campesino y de la clase media, que consideraba como mayoritarios.

Entre otros ejemplos, la radicalidad verbal de Echeverría y su confrontación con el sector privado, se manifestó en el sexto informe de gobierno, en el que, aludiendo al sector empresarial, el presidente afirmó: “los riquillos mexicanos que compran dólares para tratar de propiciar una devaluación, o ante el temor de ella, obtiene el desprecio del pueblo, de sus propios hijos, por que no están construyendo una patria para sus hijos”.¹²

Estas declaraciones, aunadas a medidas como algunos recortes de latifundios, el intento de reforma fiscal, la modificación de contenidos de los libros de texto gratuitos para primaria, etcétera, incrementaron cada día más el malestar del sector privado frente al Ejecutivo federal.

¹² *Ibídem*, p. 101.

Los ricos mexicanos, es decir, aquellos que hacían ostentación de su riqueza en dinero o bienes, se vengaron a través del control que tenían actividades productivas y de circuitos financieros. La especulación y la fuga de capitales se agudizaron conforme el sexenio avanzaba, lo cual, aunado al creciente desequilibrio de la balanza comercial, hizo, al final, inevitable la devaluación.

Muchos otros desequilibrios económicos se habían generado por la insistencia gubernamental de mantener con vida el modelo de sustitución de importaciones, cuando éste ya no era capaz de suministrar el dinamismo necesario a la economía, dada la existencia de un mercado interno estrecho y prácticamente saturado por el escaso poder de compra de las mayorías.

Entre otras cosas, las barreras arancelarias que protegían a una industria nacional muchas veces ineficientes, el incremento en las importaciones y la caída de las exportaciones originaron un creciente déficit en la balanza de pagos.

Por otro lado, la fuga de capitales se incrementaba constantemente y, en consecuencia, la reserva monetaria del Banco de México se deterioró de manera sustancial. Esta reserva, que en 1972 todavía era positiva, se fue deteriorando hasta convertirse en un déficit de -333 millones en 1976. En estas condiciones, la devaluación era inevitable.

El sexenio de Echeverría terminó en medio de una ola de rumores alentados por el sector empresarial, algunos de ellos completamente absurdos. Se hablaba, por ejemplo, de medidas que llevarían a tener que compartir obligatoriamente las casas-habitación con familias sin vivienda, al estilo de los países socialistas.

“Por otro lado, hay que reconocer que hubo algunos avances en la tarea de mejorar la distribución del ingreso y se impulsaron áreas como la ciencia y la tecnología. Sin embargo, en términos globales puede decirse que la política económica del desarrollo compartido no tuvo éxito”.¹³

El abultado déficit público, la inflación, la fuga de capitales, la devaluación, la crisis de la balanza comercial, entre otras realidades, obligaron a la siguiente administración a cargo de López Portillo a pedir apoyo y someterse a los dictados del Fondo Monetario Internacional, y a seguir, por lo menos, en los primeros años, las condiciones que éste le impuso.

2.5.2 Modelo de Crecimiento Económico Acelerado (1976-1982)

Los desequilibrios económicos heredados del sexenio del desarrollo compartido reafirmaron la necesidad de buscar nuevas alternativas para el crecimiento económico nacional, la nueva administración encontró la economía del país en crisis.

Además, el deterioro de las condiciones económicas había propiciado descontento social y político se había desatado un intenso movimiento campesino de lucha por la tierra, que presionaba al Gobierno Federal para apresurar el reparto agrario, implementar nuevas modalidades del mismo e impulsar acciones que apoyaran la recuperación del sector agropecuario.

El movimiento obrero también se manifestaba por nuevas reivindicaciones, dada la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

¹³ ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. “Entorno Socioeconómico de México.” Limusa Noriega Editores. 2003, p. 143.

El malestar social se había generalizado. Aunque en forma desigual, todas las clases habían sido afectadas por la crisis y, por lo tanto, todas tenían o sentían tener reivindicaciones pendientes por reclamar.

La situación había llegado a un nivel en que el gobierno era incapaz de responder satisfactoriamente a todas las presiones y la conciencia del fracaso de la estrategia económica y sus efectos reales hacían más exigentes a los sectores populares. La inestabilidad política fue, entonces, otro elemento importante que la nueva administración tenía que afrontar.

En esta difícil situación ocurrieron los hallazgos de nuevos yacimientos petrolíferos en Chiapas y Tabasco que, de pronto, colocaban a México entre los primeros lugares del mundo en términos de sus reservas de hidrocarburos.

Aunado a esto, se había venido dando una drástica alza en los precios del petróleo en el mercado internacional derivada, primero, de la escasez de crudo por los embargos petroleros a los países que apoyaron a Israel en la guerra con los árabes, en 1973, después, por la caída del régimen Iraní y otros conflictos en el Medio Oriente.

El vacío en la oferta internacional de petróleo terminó por elevar los precios del crudo a niveles nunca antes registrados. Esto significaba que una forma de obtener las divisas que se necesitaban urgentemente en México para poder intentar de nuevo la resolución de los problemas económicos, podía generarse con el aumento de las exportaciones petroleras.

La crisis económica y la crisis política eran muy fuertes y evidentes, después de asumir el poder, el nuevo gobierno federal:

- a. Reconoció que el camino seguido desde los años cuarenta había agotado ya sus posibilidades.
- b. Declaró que, en adelante, se trataría de impulsar una nueva política económica orientada hacia la recuperación del crecimiento económico, que derivaría en beneficios para la población.
- c. Llamo a la concordia y a la solidaridad social, postuladas como imprescindibles para reactivar la economía, satisfacer las necesidades de consumo social y la demanda de empleos. Todo ello haría a través de una alianza acordada entre las principales clases de la sociedad, que llevó por nombre Alianza Popular, Nacional y Democrática para la Producción (más conocida como Alianza para la producción). Con dicha alianza, también se trataba de restablecer la credibilidad y la confianza en el régimen (sobre todo entre el sector empresarial), cosa que era necesaria para poder implementar cualquier estrategia económica.

En realidad, el proyecto de una nueva política económica no era muy claro, reconocía errores del pasado y declaraba su posición de enfrentarlos y superarlos, pero tal superación se planteaba a partir de una larga serie de reformas:

- a) Administrativas.
- b) Fiscales.
- c) De la Inversión Pública y Privada.
- d) Del Comercio Exterior.
- e) Del apoyo a los sectores de la economía.
- f) De la legislación que regulaba el sistema político en relación con la participación de los partidos políticos de oposición.

Las reformas López Portillistas trataban de:

- Desarrollar la industria petrolera, que sería la que permitiría captar nuevos recursos para manejar la crisis e impulsar transformaciones en el aparato productivo.
- Satisfacer la demanda de alimentos e impulsar la recuperación del sector agropecuario en cuanto a su dinamismo y fortaleza.
- Reorientar la producción industrial hacia bienes de consumo básico en el mercado interno y generar empleos.
- Ampliar los servicios sociales que son responsabilidad del Estado (educación, salud, vivienda, etc.). Al respecto, destacó el Programa Nacional impulsado por COPLAMAR que debía dotar de un nivel aceptable de atención en alimentación, salud, vivienda y educación a la población marginada.

Esta serie de reformas más que un cambio radical en la orientación de la política económica, significaron un intento por racionalizar y planificar mejor lo que se había venido haciendo. Lo nuevo, sin duda, fue que las exportaciones petroleras servirían para enfrentar los problemas económicos y financiar una nueva fase de crecimiento en donde la participación del Estado en la economía creció a niveles inéditos.

La política seguida por el Gobierno Federal hacia el campo durante el periodo del desarrollo compartido (1970-1976) fracasó.

Los programas impulsados por Echeverría para capacitación y apoyo crediticio a los productores rurales, de impulso a la comercialización de productores agropecuarios, el reparto de tierras, no lograron revertir el

estancamiento del sector primario, la importación de granos básicos ni el déficit en la balanza comercial.

“Los aumentos de los precios de garantía fueron insuficientes para recapitalizar la economía campesina y sólo los agricultores comerciales pudieron aprovechar los estímulos, obteniendo mayores ganancias. Los apoyos a los pequeños productores en crédito, capacitación y comercialización tampoco fueron suficientes”.¹⁴

Todo ello demostró que el apoyo permanente y prolongado de las tierras campesinas no se podía remontar de un solo golpe y con medidas básicamente técnicas. La erosión de las tierras y la baja en la rentabilidad de las mismas exigían un proceso de recuperación más eficaz y prolongada.

Frente a este panorama, la administración de José López Portillo reconoció la situación crítica del sector agropecuario, señalando que éste sería un sector prioritario para la inversión pública por...”razones de justicia, para mejorar el nivel de vida de la población rural y por su contribución a la producción de alimentos básicos e insumos para la industria de bienes de consumo popular, para avanzar hacia la satisfacción interna de los requerimientos de alimentación”.¹⁵

Las acciones concretas a través de las cuales se canalizó la inversión pública fueron las siguientes: crédito de avío y refaccionario para la producción vía BANRURAL y crédito a la producción temporal. También se destinaron recurso para rehabilitar los distritos de riego y para apoyar la organización de los productores, y se estableció una revisión permanente de los precios de garantía para seguir estimulando su producción.

¹⁴ *Ibíd*em, p. 120.

¹⁵ *Ibíd*em, p. 121.

Además, se creó el Sistema Alimentario Mexicano, que impulsaba el incremento de la producción de alimentos básicos, la ampliación de las redes de distribución y la expansión del consumo de los mismos. Con todo esto se buscaba que el sector agropecuario creciera aceleradamente.

Las expectativas oficiales pudieron cubrirse mientras los recursos que se invertían eran elevados, es decir, mientras se contó con ellos. Pero en 1981 los precios internacionales del petróleo cayeron y, con ello, la economía mexicana perdió su principal fuente de recursos, de manera que para 1982, ya sin la intervención del factor petrolero, el sector agropecuario volvió a su situación ordinaria de deterioro permanente. Esto se reflejó en los años posteriores, alcanzando en 1988 su peor caída con una tasa de -3.2 por ciento.

Se hizo evidente así que en este como en otros campos, la administración López Portillista no diseñó realmente un nuevo modelo de desarrollo, solo modificó algunos de los efectos negativos del mismo con los recursos del petróleo.

La prioridad había seguido siendo la industria que, por lo demás, mantenía su ineficiencia para competir en el mercado exterior ya que se había reforzado su papel de abastecedor del mercado interno.

Para complicar aún más las cosas, la crisis internacional del capitalismo redujo las posibilidades de exportar hacia los países altamente industrializados la producción del sector primario, pues entre las medidas tomadas por estas naciones para responder al estancamiento de sus economías y corregir los desequilibrios en sus transacciones con el exterior, estuvieron la restricción monetaria y el aumento de sus barreras comerciales y proteccionistas.

Con la reducción de las exportaciones, la pesada carga de la deuda externa y el paulatino aumento de las tasas de interés que operaban en el mercado financiero mundial, el peso de los ajustes para enfrentar la crisis internacional del capitalismo recayó principalmente sobre los países en desarrollo. En el caso de América Latina, se experimentó la peor crisis desde la postguerra y México no fue la excepción.

Hemos visto ya varios factores que gestaron la aguda crisis económica que vivió nuestro país en los años ochenta. Nos resta analizar la contribución de la política de ingresos y egresos a este proceso.

Una de las tareas que se propuso el Gobierno Federal para el periodo 1977-1982 fue realizar una reforma administrativa que sirviera de apoyo a la alianza para la producción. Bajo el lema organizar al gobierno para organizar al país, se realizaron acciones que tuvieron efectos sobre la política de ingresos y egresos.

La reforma administrativa planteaba una modernización del aparato gubernamental que permitiera atacar varios vicios como el descontrol administrativo, la ineficacia y la corrupción. Con este fin, se consideró necesario hacer más racional el aparato público y convertir la planeación en una tarea prioritaria que facilitara el proceso de programación, presupuestación y evaluación del Gobierno Federal.

En este marco, y ante las expectativas de que la venta de energéticos generaría abundantes recursos económicos, se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), encargada de asignar recursos a las distintas dependencias, organismos descentralizados y empresas paraestatales, partiendo de las prioridades y objetivos establecidos en la planeación y no, como se había

hecho en sexenios anteriores, con criterios definidos por la Secretaría de Hacienda a partir de los ingresos con que contaba el país.

Para que pudiera alcanzarse la racionalización del aparato y gasto público, hubiera sido necesaria la estrecha colaboración entre las secretarías de Hacienda y Programación, cosa que no ocurrió durante la administración de López Portillo. Lejos de coordinar ingresos con egresos, las dependencias encargadas de ello tuvieron continuos enfrentamientos entre sí, dando por resultado acciones inconexas que divorciaban la planeación y el gasto.

Al iniciar su gobierno, José López Portillo se encontró frente a una problemática urbana amplia y compleja:

- La expansión de los asentamientos irregulares había alcanzado grandes dimensiones, convirtiéndose en fuente de problemas políticos para distintas instancias del gobierno, sobre todo para aquellas relacionadas con la regularización del suelo y la dotación de servicios.

En las barriadas se daba una fuerte efervescencia política, ya que solían desarrollarse grupos de vecinos organizados que con facilidad se aliaban a movimientos de oposición al régimen.

- Los enormes costos derivados de la administración y dotación de servicios en las ciudades y, sobre todo, en las principales zonas metropolitanas del país eran cada día más difíciles de afrontar, mas aun cuando la enorme deuda externa limitaba los recursos disponibles para realizar obras públicas y la irregularidad de los predios restringía las posibilidades de obtener ingresos vía la recaudación fiscal.

- Las grandes concentraciones de población en las principales ciudades del país agudizaban viejos problemas de seguridad, transporte, vialidad, contaminación ambiental, déficit de vivienda e insuficiencia de servicios en las zonas habitacionales.

Esta problemática se había generado a lo largo de los años y, desde luego, requería atención. Detengámonos un momento a analizar los factores que la habían propiciado.

La industrialización del país fue acompañada por la concentración del ingreso y por un proceso de urbanización que segregó en el espacio a los diversos sectores y actividades sociales. En unas cuantas ciudades, y más específicamente, en unas pocas zonas privilegiadas dentro de ellas, se concentraron la actividad comercial, industrial y de servicios, mientras que grandes extensiones al interior de las urbes quedaron marginadas de los servicios y de las comodidades de la vida moderna.

Por otra parte la falta de apoyo a la agricultura tradicional propició, sobre todo a partir de los años sesenta, la formación de grandes corrientes migratorias del campo a las ciudades, lo que se tradujo en un crecimiento acelerado de éstas.

2.5.3 Crisis Económica en México (1982-1988)

El gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988) marcó un viraje importante en la política económica del país. Por un lado, se rompió con la pauta seguida durante sexenios de impulsar un tipo de crecimiento hacia adentro, esto es, basado en la sustitución de importaciones y en una producción orientada básicamente al mercado interno.

Se inició el abandono de viejas prácticas de protección a la industria nacional, de control de precios, de subsidios a la producción y al consumo, en fin, de todas aquellas medidas que marcaban una fuerte intervención del Estado en la economía.

El sexenio se iniciaba con una fuerte crisis vinculada al agotamiento del proyecto de crecimiento económico intentado en la administración precedente que, como se ha visto, se había basado en la venta del petróleo y el endeudamiento externo.

A finales de 1982, la producción agrícola e industrial estaba contraída, las empresas se veían afectadas por falta de liquidez, la inflación presentaba un ritmo creciente, el desempleo abierto había alcanzado una tasa del 8 por ciento, el ahorro interno se había reducido sensiblemente, al igual que la disponibilidad de fuentes de financiamiento.

Frente a este panorama, los esfuerzos del presidente De la Madrid al comenzar su gestión se dirigieron a atenuar los efectos inmediatos de la crisis económica y de la deuda externa, dando prioridad a la corrección del déficit fiscal, para estabilizar la economía y sentar las bases para un cambio estructural profundo.

Los instrumentos elaborados como guía para llevar adelante la nueva política económica y social fueron el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El PIRE se anunció en el discurso de toma de posesión de Miguel de la Madrid Hurtado, y el PND se dio a conocer unos meses después, en mayo de 1983.

Los objetivos planteados en el Programa Inmediato de Reordenación Económica fueron combatir la inflación, proteger el empleo y recuperar un ritmo elevado de crecimiento. Para lograrlos se fijaron una serie de tareas a desarrollar:

- Disminuir el gasto público.
- Asegurar la disciplina en la ejecución del gasto de dependencias públicas y organismos descentralizados.
- Aumentar los ingresos fiscales.
- Reestructurar la administración pública.
- Canalizar selectivamente el crédito a las prioridades de desarrollo

Algunos analistas consideraron que la propuesta del PIRE podía resumirse en un solo propósito: que el Gobierno Federal gastara lo menos posible, ya que no pretendió revertir el déficit presupuestal mediante una profunda reforma fiscal y/o a través de limitar el pago de intereses de la deuda externa a un grado compatible con las necesidades de crecimiento de la economía.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo representó una continuación de la propuesta del gobierno anterior de establecer definitivamente la planeación como elemento básico de la toma de decisiones.

El PND no se concibió como un instrumento de planeación único y aislado, sino articulado a lo que se denominó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo que comprendía además del PND a Programas Sectoriales (de Vivienda, de Desarrollo Industrial, etc.), Programas Regionales (como el de Franjas Fronterizas), Programas Institucionales (como el de PEMEX), Planes Estatales y Municipales de Desarrollo y Programas Operativos Anuales.

El PND aparecía como el documento central del sistema de planeación, asignándosele la función de establecer lineamientos de política en todos los ámbitos y regir el contenido de los programas del sistema. Los sectores del Gobierno Federal, por mandato de la Ley de Planeación, quedaron obligados a sujetar su actividad a los lineamientos establecidos en el PND.

En el Programa Nacional de Desarrollo se retomaban las necesidades inmediatas de reordenación económica, pero se proponían también objetivos vinculados con la transformación estructural de la economía.

Intentando legitimar los lineamientos contenidos en el PND, este se dio a conocer a la opinión pública como un plan nutrido de las propuestas ciudadanas expresadas en los Foros de Consulta Popular que se habían realizado durante la campaña electoral abordando distintos problemas del país. Se aseguraba además que estos foros seguirían realizándose como un medio de incentivar la participación social en la planeación, evaluación y actualización de planes y programas.

El PND estaba organizado en tres partes; la primera presentaba: los criterios y principios políticos que le daban sustento, un diagnóstico del contexto nacional e internacional en que el plan de desarrollaría, una exposición de la estrategia de desarrollo económico y social organizada en torno a dos ejes: reordenación económica tendiente a abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria, proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico.

La segunda parte, relativa a la forma de llevar adelante la estrategia planteada, describía los lineamientos de gasto público, financiamiento del desarrollo, vinculación con la economía internacional, capacitación y productividad.

El tercer apartado planteaba las forma de participación social contempladas para la ejecución y evaluación del plan.

Entre los aspectos más relevantes expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo se encuentran varios lineamientos de cambio estructural, que efectivamente fueron implementándose no solo a lo largo del periodo gubernamental de De la Madrid, sino también en el sexenio de su sucesor, Carlos Salinas de Gortari, entre estos lineamientos podemos mencionar:

Promover una economía que no se limite a sustituir importaciones, sino que incorpore a las exportaciones como base sustancial del crecimiento.

Específicamente, el PND señalaba que había que sustituir importaciones, pero de forma simultánea fomentar, diversificar y aumentar la importancia relativa de las exportaciones, para consolidar una adecuada posición de México en materia de comercio exterior.

Reorganizar la industria paraestatal con el propósito de consolidar y fortalecer industrias estratégicas y eliminar empresas donde no se justificara la intervención del Estado.

Modificar la política agraria, pues se reconocía que durante sexenios se habían extraído recursos de las zonas rurales para financiar el desarrollo industrial, con el consecuente estancamiento del sector agrícola, razón por la cual se volvía necesario impulsar una revisión en la política de precios de los cultivos, así como de las cuotas y tarifas de diversos insumos.

Además, se señalaban como tareas necesarias elevar la productividad, estimular la diversificación tecnológica y productiva y el aprovechamiento más eficiente de los recursos.

En materia de financiamiento del desarrollo, perseguir condiciones de estabilidad sin recurrir ni a la excesiva creación monetaria ni a la ampliación del crédito externo, sino a la revisión de la política fiscal, cambiaria, crediticia, de precios y tarifas, de estímulos y subsidios, de gasto público y de comercio exterior.

Reestructurar profundamente el sector externo, para lo cual se propiciara el fortalecimiento de relaciones comerciales con el exterior, la apertura de nuevos mercados en el ámbito internacional, el fomento sostenido a exportaciones no petroleras y una actitud de apertura a la inversión extranjera para permitir que recursos tecnológicos, administrativos y financieros del exterior fortalecieran la capacidad productiva del país.

La aplicación del PND se tradujo en la práctica en contención salarial, elevación de precios y tarifas públicas, reducción y eliminación de subsidios, liberación de controles de precios que regían productos de consumo generalizado, reducción de importaciones, actitud de cumplimiento a toda costa de los compromisos financieros adquiridos en el exterior y contratación masiva de deuda externa.

2.5.4 El Reforzamiento del Modelo Neoliberal (1989-1994)

Al terminar el sexenio de Miguel De la Madrid el país enfrentaba grandes problemas económicos y sociales que la nueva política económica, aplicada por dicha administración no había podido solucionar.

Algunos de estos problemas, muy sensibles para la gran mayoría de la población, tales como la acelerada y continuada inflación, la devaluación del peso y la reducción del poder adquisitivo de salarios, tendían a generar un gran descontento para con el gobierno.

En los primeros meses de la nueva administración se elaboró un proyecto encaminado a establecer los lineamientos a seguir durante el sexenio para la conducción del país, el cual presentado en mayo de 1989, denominado Plan Nacional de Desarrollo, atendía distintos aspectos de la vida del país, en especial atención a la política económica del gobierno.

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari la Constitución de la República experimentó una serie de reformas como cada sexenio, nada novedoso para un país como México. Lo que si resultó sustancialmente distinto fue que las nuevas modificaciones alteraron elementos centrales que no habían sido tocados con anterioridad.

Los cambios en materia electoral trajeron mucho la atención debido a dos razones básicas: las múltiples exigencias de la sociedad de dar al país procesos electorales confiables, derivada de la profunda inconformidad de los procedimientos y resultados de la elección presidencial pasada; y, la necesidad, que por primer vez enfrentaba el PRI, de lograr el apoyo de algún partido opositor para reformar la Constitución, dado que el número de sus diputados en el Congreso de la Unión no alcanzaban la mayoría establecida por la propia Carta Magna.

En materia educativa se suprimió la obligación de que la educación primaria y normal, impartida por particulares, permaneciera ajena a cualquier culto

religioso, permitiéndose así el establecimiento legal de planteles religiosos en estos niveles.

Otra medida en materia educativa fue que se estableció la obligatoriedad de la educación secundaria, así como la obligación por parte del Estado de proporcionarla gratuitamente.

A través de la reforma de varios artículos constitucionales, se dio reconocimiento legal a las iglesias y organizaciones religiosas, pudiendo así entrar en propiedad de bienes muebles e inmuebles correspondientes a las necesidades de sus actividades. La personalidad jurídica de dichas organizaciones se haría efectiva a partir de esta reforma, a través de su registro como asociaciones religiosas.

Por otra parte, también se estableció el derecho de los ministros de cultos religiosos a votar en los procesos electorales, derecho del cual carecían, restringiéndose solamente a ser candidato a elección popular a menos que un tiempo antes renuncien a su ministerio, otra concesión permitida a las manifestaciones religiosas públicas.

Otro cambio importante fue la modificación del artículo 27 Constitucional que resguardaba la posibilidad de nuevos repartos de tierras a los campesinos. En 1922, la Presidencia de la República emitió una iniciativa de ley que declaró el fin del reparto agrario en el país y además, estableció la posibilidad de convertir al ejido en propiedad privada.

El Gobierno Federal adujo, para ello, haber realizado una consulta popular, que en realidad nunca se hizo y declarando el fin del reparto agrario pregonó que la agricultura mexicana se encontraba en una situación que la que debía prosperar

la modernidad, esto es, convertirse en una agricultura comercial orientada a la producción de cultivos comerciales, producir productos que se podían cultivar exitosamente, que fueran demandados en el mercado y buscando que su producción de hiciera rentable.

Ello implicaba que los productores pudieran pedir créditos para la realización de sus nuevos proyectos productivos y pudieran dar como aval de los mismos la tierra que poseían.

El gobierno se encargaría de dividir los viejos ejidos en lotes para los ejidatarios, mismos que serían escriturados para quedar legalmente constituidos en propiedad privada, susceptible de venderse. Este procedimiento, conocido como parcelación, no se haría en forma obligatoria, pues requería del acuerdo de los ejidatarios para su realización.

Sin embargo, pese a esta consideración, quedaba la duda de que si realmente los campesinos, en especial los de menos recursos, podrían intentar nuevos proyectos productivos con el escaso o nulo capital que contaban para ello.

Por tanto, se temía que abrumados por sus necesidades inmediatas, en poco tiempo se convirtieran en presa fácil de los bancos y empresas agrícolas que a mediano plazo terminarían siendo dueños de las tierras.

Al acercarse el final del sexenio, todo parecía que marchaba bien. Aunque varios indicadores señalaban que el peso estaba sobrevaluado y la dificultad para cumplir con las obligaciones financieras externas se incrementaban lentamente, la economía mexicana no parecía presentar problemas graves.

2.5.5 El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)

La llegada de Ernesto Zedillo a la Presidencia de la República se produjo en el contexto de la fuerte crisis financiera con la que concluyó la administración de Carlos Salinas. Los efectos más notables de esta crisis fue la drástica caída de la Bolsa Mexicana de Valores y la repentina devaluación del peso, que en pocas semanas vio reducida su paridad cambiaria frente al dólar a casi la mitad.

Como respuesta inmediata a esta crisis, el gobierno encabezado por Zedillo puso en operación el programa de emergencia económica, cuyos principales objetivos eran:

- I. Reducir rápidamente el déficit en el saldo de la balanza de pagos del país a través de la devaluación de la moneda.
- II. Crear condiciones para la recuperación de la actividad económica y el empleo.
- III. Limitar el tiempo y profundidad el efecto inflacionario de la devaluación.

Para lograr sus objetivos, el programa se proponía recortar el gasto gubernamental, llevar a cabo un ajuste fiscal e integrar un fondo financiero con recursos obtenidos del exterior.

Para lograr lo anterior, el PND reiteró las principales líneas estratégicas trazadas en los dos gobiernos anteriores: a) en cuanto al desarrollo democrático, volvió a priorizar los procesos electorales; b) en cuanto a la política social, enfatizó nuevamente el combate a la pobreza extrema, manteniendo, en lo general, la restricción del gasto social, la disminución de la participación estatal en la prestación de servicios y la eliminación de subsidios gubernamentales al consumo; c) por lo que respecta al desarrollo económico, se propuso el incremento de la

productividad, del ahorro interno y de la eficacia fiscal, así como el equilibrio presupuestal característico del neoliberalismo.

El régimen logró, parcialmente, algunas de sus metas; como mantener un bajo nivel de desempleo formal, limitar la devaluación, lograr cierto crecimiento económico y mantener una inflación baja y controlada. Sin embargo, esta política económica resultó ineficaz para solucionar los grandes problemas derivados de la pobreza en las áreas de salud, educación y acceso a servicios.

2.5.6 México Durante su Primer Gobierno Panista (2001-2006)

Durante los últimos años del siglo XX, México vivió un amplio proceso de cambios políticos, caracterizado por su avance hacia la democracia. Uno de los momentos culminantes de ese proceso fue sin duda la elección, por primera vez desde la revolución.

Vicente Fox, precedió el Plan Nacional de Desarrollo, como ya se venía haciendo desde sexenios atrás, por un proceso de consultas realizado a lo largo y ancho del país, y en el que se incluyó la posibilidad de emitir opiniones por diversos medios, como el correo e internet. Sin embargo, dado que el carácter de este procedimiento fue puramente consultivo, es decir, el conjunto de las opiniones sirvieron sólo como referencia para la elaboración del Plan, sin estar el gobierno obligado por ninguna vía a incluir las propuestas de los ciudadanos, al igual que en los casos anteriores, se mantuvieron serias dudas sobre la relevancia de la consulta.

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo responden, expresamente, a las necesidades que el país afronta a partir de su proceso de transformación en los últimos años, definido éste como un conjunto de transiciones en diversas áreas (demografía, social, económica y política).

Como consecuencia, muchos de sus planteamientos son consistentes con los expresados en anteriores planes; por ejemplo, avanzar hacia una democracia moderna, abatir la pobreza, acabar con la inflación.

En materia de derechos humanos, se han desarrollado importantes avances institucionales, al colocarse el gobierno en disposición de suscribir diversos acuerdos internacionales sobre la materia, que tenderían a establecer mejores condiciones para el ejercicio de estos derechos en México.

En el terreno de la equidad de género, se produjo un avance institucional de gran importancia con la creación, a través de una Ley aprobada por el Congreso del Instituto Nacional de las Mujeres, en el cual tienen participación diversas fuerzas políticas del país.

En lo social, sin embargo, el logro de una efectiva y plena igualdad entre los hombres y mujeres sigue siendo uno de los grandes retos de la nación en su conjunto.

En materia económica, el primer gobierno panista no ofrece un panorama alentador. Nuestro país sigue adolecido de grandes problemas estructurales, cuya solución no se ha podido dar dentro del modelo neoliberal de los últimos gobiernos, incluyendo al presente.

El campo muestra un grave rezago productivo, que se traduce no solo en la insuficiencia alimentaria del país, sino en lacerantes niveles de marginación en las zonas rurales del país.

En lo referente al combate a la pobreza, el gobierno ha mantenido la política asistencial de los anteriores regímenes como su principal mecanismo. Se han establecido algunos programas nuevos que, sin embargo, no han tenido los efectos esperados.

Así, el otorgamiento de microcréditos para el establecimiento de *changarros* ha fracasado al no lograr la activación de las empresas familiares y microempresas, quizá por los exagerados intereses con que estos créditos se otorgan.

Dadas las circunstancias, la economía nacional no parecía destinada a desenvolverse en un futuro inmediato, he incluso presentaba retrocesos como consecuencia de los atentados terroristas de septiembre 2001 contra Estados Unidos.

CAPÍTULO III

EL COMERCIO INFORMAL EN NUESTRO PAÍS

3.1 IDENTIFICACIÓN DEL COMERCIO INFORMAL

El concepto de informalidad no es nuevo como se ha supuesto actualmente, este, ha ido evolucionando conforme a la época que se vive. Encontraremos a varios autores que nos dan un concepto de acuerdo a los factores que influyen en el mismo.

El Comercio Informal lo podremos identificar conforme se desarrolla la sociedad, en cada época y territorio.

3.1.1 Enfoques de lo Informal

Para poder entender mejor sobre qué es Comercio Informal y causas que lo originaron, encontramos a varios autores que nos explican diversos enfoques sobre el mismo.

- a) Enfoque estructuralista o dualista, propuesto por Harris y Todaro en 1970, confirma que la economía informal surge con la migración de los activos del campo hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida

Mejores salarios que ofrecen los empresarios e industrias y que al no conseguir empleo en ella se instalan en la informalidad, aún en contra de su voluntad.

En este sentido, los autores Dickens y Lang (1985) y Lozaya (1994), critican la existencia de un elevado salario industrial como la causa principal de la economía informal por lo que su principal propuesta para combatir la informalidad es la reducción salarial (paradoja Harris-Todaro).

En cambio, William Maloney, discierne con esta explicación, asegura que los trabajadores no pueden instalarse en el Comercio Informal en contra de su voluntad, sino eligen adentrarse dentro de éste sector porque el mismo ofrece una alternativa laboral más atractiva que la formal (Maloney, 1999 y Núñez, 2003).

- b) Un segundo enfoque muy influyente es conocido como neoliberal (De Soto, 1986) y afirma que el sector informal surge a partir de los efectos negativos que produce la elevada regulación estatal.

“Este enfoque es popularizado durante la segunda mitad de los ochenta por el economista peruano Hernando de Soto (1986) a través de su análisis sobre las actividades económicas en torno a la vivienda, el comercio y los transportes en Lima.”¹⁶ Aunque su desarrollo teórico y conceptual es débil, su popularidad radica en la congruencia de su diagnóstico y sus

¹⁶ De Soto, Hernando, *El Otro Sendero*, Editorial Diana, México, 1986, p. 37.

prescripciones de política con la agenda de reformas dominante en la región (la culpa es del Estado y la solución la desregulación).

Para el autor, la economía informal no es un sector definido en forma precisa sino el conjunto de todas las actividades económicas extralegales, incluyendo tanto producción para el mercado como para subsistencia. La principal característica que otorgaría pertenencia al sector es el cumplimiento o no de los requisitos legales, independiente de factores tecnológicos, del tamaño de las unidades o de las relaciones con el mercado. Su lógica de funcionamiento es la acumulación para la cual deben operar en la ilegalidad. Su origen no se encuentra en la dinámica del mercado de trabajo sino en la excesiva regulación del Estado.

El estado mercantilista latinoamericano sobrevive sobre la base de otorgar el privilegio de la participación legal en el sector formal a una pequeña élite. La informalidad es la respuesta popular para romper esas barreras legales. El sector informal entonces, más que un mecanismo de supervivencia ante la insuficiente generación de empleo formal, representa la irrupción de las fuerzas de mercado en una economía que tiene en la regulación mercantilista una camisa de fuerza.

El productor informal no es entonces un productor marginal de baja productividad, sino el héroe económico cuyo espíritu empresarial le permite sobrevivir y aún progresar a pesar de la persecución estatal.

- c) Los seguidores de un tercer enfoque consideran que la economía informal no surge por una regulación excesiva sino por una mala regulación de parte de estados débiles (Amadeo, Gill y Neri, 2002; Dabla-Norris, Gradstein e Inchauste, 2005).

Así, estos autores consideran que el desarrollo de la economía informal depende de la calidad del sistema legal y del contexto social de cada país. Destacan además, que las ineficiencias burocráticas y los altos costos asociados a éstas operan como un importante incentivo para el crecimiento de la economía informal.

Por su parte, otros autores como Schneider y Enste (2002) confirman que el incentivo central de la economía informal son los excedentes costos de la mano de obra, como los altos impuestos y las elevadas aportaciones a la seguridad social entre otras.

De manera adicional, Friedman, Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobaton (1999) aseguran que la economía informal no sólo está asociada con los factores antes mencionados sino que se complementan con una mala calidad de la reglamentación y la corrupción que de ésta se deriva.

Para finalizar, Maurizio Bovi (2002) afirma que no solo es la falta de reglamentación ni la ausencia de la misma, sino que es la debilidad y deficiencias de las instituciones el factor principal que genera el crecimiento de la economía informal.

En este sentido, “la existencia de instituciones fuertes que promuevan la aplicación firme y justa de la ley y controlen adecuadamente la corrupción, es un requisito fundamental para reducir la economía informal”.¹⁷

Como resultado de este análisis teórico de los diversos enfoques encontramos que las principales variables que explican el surgimiento de la economía informal, aunque no las únicas, son las siguientes:

¹⁷ *Ibidem*, p. 46

1. Bajo o deficiente crecimiento económico;
2. Salarios y demás factores de mano de obra elevados;
3. Ausencia o falta de regulación;
4. Impuestos elevados, y
5. Debilidad y deficiencia institucional.

La economía informal no surgió recientemente y el sector no es una nueva fuente laboral, ya que desde hace tiempo ha existido como forma de subsistencia para la población ante los factores de impiden que se introduzcan al Comercio Informal.

La informalidad tampoco está compuesta por residuos de economías atrasadas y en tercer lugar, la economía informal tiene sectores organizados preexistentes como prácticas que tiene una relación funcional con la economía capitalista moderna.

Entre las propuestas para entender y solucionar la informalidad, se encuentra la de Padilla que consiste en crear formas organizativas de los trabajadores en nuevas formas del Estado, el control democrático de los recursos naturales, de la tecnología y las fuerzas productivas y el inicio de una transformación estructural de las formas físico-territoriales.

Otra propuesta es de la OIT que se refiere al sector informal en los siguientes términos: “conjunto de unidades dedicadas a la producción de bienes o la prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleos y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad”.¹⁸

¹⁸ *Ibidem*, p. 52

3.1.2 Definición de Comercio Informal

Como ya sabemos, el concepto de informalidad no es nuevo, aunque en fechas recientes se identificó como categoría analítica de ciertas formas de la economía.

El concepto de informalidad que se usa actualmente es trans-histórico. El Comercio Informal tiene una historia en México. En el siglo XVIII, por primera vez se intentó regularizar esta actividad y por lo tanto no todo era informal, de hecho el crear espacios para el comercio, surgió con la idea de regular y ordenar las transacciones comerciales, así como el abasto y el consumo, es por ello que se construyeron los espacios cerrados y de esta forma controlar a un creciente ambulante que expendía sus mercancías en plazas y calles y acequias.

Esta definición se plantea constantemente y el más actual surgió en el siglo XX cuando se instauró una serie de regulaciones que normatizaron y ordenaron la práctica del comercio en el espacio público al establecer la distinción entre lo legal y lo ilegal.

El término economía informal aún no tiene un concepto que sea aceptada de forma general ya que no existe una definición única del que se parta para su estudio, sino que es manejada con pluralidad de términos y acepciones, clasificaciones e incluso grados de informalidad, cada una con sus matices.

“Se habla de economía informal, Comercio Informal, economía subterránea, comercio ilícito, economía al margen de la ley o no regulada, etcétera. La práctica de esta actividad se conoce con un sinnúmero de expresiones dependiendo los rubros que se quieran abarcar”.¹⁹

¹⁹ PORTES, Alejandro. *Entorno a la Informalidad: Ensayos sobre Teoría y Medición de la Economía no Regulada.* México: Miguel Ángel Porrúa. 2003, p. 103.

El término informalidad, es concebido por primera vez por Keith Hart como resultado de un estudio reciente llevado a cabo en Ghana, por lo que se cree que es relativamente nuevo, en dicho estudio introduce la opción de oportunidades de ingreso formal e informal para estudiar la ocupación dicho país, en particular entre los estratos de población de menores ingresos.

Hart distingue entre lo formal e informal mediante la identificación del primero con el empleo asalariado, y el segundo con el empleo por cuenta propia. De acuerdo con este análisis, la característica que define a la empresa informal es su fácil de acceso, determinada por bajos capitales y pocos requisitos de capacitación.

Alejandro Portes define al sector informal como “todas las actividades con ingresos-ganancias no reguladas por el Estado, en contextos donde actividades similares sí lo están”.²⁰

Hernando de Soto señala sobre el concepto de informalidad que “son las actividades que con fines lícitos utilizan medios ilícitos para conseguir esos mismos fines”.²¹

Otra concepción más de economía informal es aquella que la define como todo el producto interno bruto no registrado formalmente, es decir, en declaraciones contables, característico de las personas físicas que se auto emplean y da como resultado una situación de trabajo que genera recursos económicos para su subsistencia y la de sus familias o dependientes económicos.

²⁰ *Ibídem*, p. 92

²¹ DE SOTO, Hernando, “*El Otro Sendero*”, Editorial Diana, México, 2004, p. 28.

Todo esto derivada de una actividad empresarial, comercial o de producción, así como de la prestación de bienes y servicios, que sin formalizar sus obligaciones jurídico-fiscales a través de su inscripción al registro público de contribuyente, rehúye como causante o sujeto pasivo en su relación gobernado-gobierno a su carga tributaria con el país, escapando y evitando los esquemas de control y fiscalización de cualquier índole.

De forma complementaria se puede agregar las condiciones en la que se encuentran los trabajadores que no cuentan con seguridad social, servicios de salud u otras prestaciones similares. En esta visión de la economía informal no importa si las personas están laborando para empresas formales, sino que las relaciones de empleo sean informales.

En este orden de ideas, se dice que la economía subterránea es una amplia variedad de actividades legales e ilegales y transacciones dentro y fuera de la economía de mercado que no suelen informarse ni registrarse, realizadas al margen de la reglamentación oficial.

Podemos entender al Comercio Informal como la actividad que nace y se desarrolla en el ámbito de la rama del comercio, mediante la cual se realizan diversas transacciones de bienes de manera informal, esto es, que se llevan a cabo incumplimiento las disposiciones legales instituidas para su debido establecimiento y funcionamiento, a través de puestos fijos y semifijos y en forma ambulante en la vía pública, cuyos ingresos son omitidos ante la autoridad fiscal, generando por ende evasión fiscal y desigualdad tributaria, quedando por tanto fuera de la contabilidad del ingreso nacional.

De los conceptos anteriormente definidos podemos decir que a pesar de las distintas formas para expresar al sector informal no existe gran diferencia entre ellos, pues en esencia la idea es considerada como similar. Sin embargo, en los

conceptos de economía informal y Comercio Informal se incluyen actividades en las que los bienes y servicios producidos y vendidos son legales, pero las unidades productoras no están registradas formalmente. Por su parte, en algunas definiciones dadas a la economía subterránea se encuentran actividades que producen o venden bienes o servicios que son, por su naturaleza, ilegales.

Es de relevancia destacar el hecho de que no todas las actividades que aparentemente son consideradas como informales lo son, al igual que puede suceder que actividades consideradas a simple vista formales no estén en regla, porque desde el punto de vista fiscal y jurídico puede haber comercio ambulante y no ser informal, ya que con el hecho de inscribirse al Registro Federal de Contribuyentes se rompe con la hipótesis jurídica de informal, puesto que no se es informal al fijar como domicilio fiscal su propio domicilio. Además puede estar cumpliendo con el pago correspondiente en su municipalidad por el uso de piso.

Por otra parte, puede una persona establecerse en un local comercial y, al no inscribirse al Registro Federal de Contribuyentes y omitir dicha obligación, se encuadra en una hipótesis jurídica de informalidad. Por tanto, no siempre comercio ambulante es igual a Comercio Informal, ni tampoco un local comercial siempre coincide con actividades formales en todo el sentido jurídico de la palabra.

En incontables ocasiones al pensar en economía informal limitamos nuestra concepción de ésta al comercio ambulante, y para aclarar un poco más esto debemos recordar que todos los municipios tienen una normatividad que regula el comercio en espacios abiertos, otorgando permisos para trabajar en ciertas zonas y que éstas no quedan al libre arbitrio sino donde la autoridad lo permite y considera factible, cobrando, en todo caso, los derechos o aprovechamientos correspondientes por uso de suelo, lo que se traduce nuevamente en que el comercio ambulante no es economía informal sino que es una parte de ella.

“La práctica de actividades comerciales al margen de la ley existe desde que se instauró el pago de tributos (impuestos) por realizarlas, pues desde que apareció la obligación de contribuir por el permiso de comerciar, las personas han buscado formas de evadirla”.²²

Por lo que podemos decir que la práctica del Comercio Informal es muy antigua, con el transcurso del tiempo, lo que ha ido cambiando son los nombres, las formas y la cuantía de la evasión (pago de contribuciones, al menos en el registro formal (SAT), los horarios de actividad son menores y las ganancias, en la mayoría de los casos, son mayores en comparación con algunas actividades del comercio formal) pero esta problemática es menor en relación a que en la actividad informal se ha incursionado productos ilícitos, los cuales tiene que ver con el contrabando y en algunos casos, con el robo o la piratería, es en este punto cuando el problema se vuelve mayor y fuera de control, y donde la corrupción está a la orden del día.

Asimismo, la falta de regulación de las actividades informales permite a ciertos empresarios obtener ventajas de competitividad respecto a sus competidores directos, quienes, por su parte, soportan el peso de las reglamentarias públicas. Insisten en las estrategias de flexibilización de la mano de obra y de desplazamiento de la producción.

Por otra parte, en una nueva definición, la economía informal no es un conjunto de actividades de subsistencia como se ha planteado. Sin negar la validez de los estudios sobre la pobreza y la marginalidad, la economía informal debe considerarse un proceso histórico de las actividades formales e informales tanto en este rubro como una opción a la que recurren las personas ante las diversas opciones laborales con que cuentan.

²² CARRASCO Iriarte, Hugo. “Derecho Fiscal II”. Sexta edición. Iure editores, 2007, p. 88.

La economía informal es un proceso y no un objeto. No es resultante de las características intrínsecas de las actividades de que se trata, sino de la función social y del alcance de la intervención pública. Entonces la economía informal debe verse como el conjunto de actividades económicas lícitas (no delictivas) que escapan a las regulaciones gubernamentales y establecen en el centro del análisis una reflexión renovada sobre el lugar del Estado como actor económico y político de un sistema determinado.

El intercambio adquiere formas dentro de la economía, así la coexistencia de los tipos de producción no es excluyente, sino que son complementarios. Empresas modernas del sector productivo y de servicios (talleres, puestos de comida, venta de tarjetas de teléfono y periódico) están dentro de la economía informal, no necesariamente fuera de la ley. Esto nos liga con el problema del ambulante el cual es necesario en la expansión de las empresas, pero es necesario regularlo para que no exceda de los límites de lo legal.

Generalmente, los gobiernos intentan cooptar a la economía informal para formalizarla, esto obedece a que la economía informal proporciona ingresos alternativos a un creciente número de la población pero le escamotea al gobierno los recursos que necesita para varios programas. La informalidad de hecho cierra la brecha del desempleo y por eso ejerce una fuerte presión el gobierno y todo el sistema público. Sin embargo, la informalidad debe considerarse como una vía para problemas como el desempleo y la pobreza, por el contrario, es necesario formalizar la economía en aras de un desarrollo y crecimiento económico.

Respecto a las soluciones, actualmente el tema se ha tocado desde la fiscalidad. Expertos fiscales descartan que la reforma fiscal propuesta por el Gobierno Federal solucione la economía informal. El aspecto fundamental de la

propuesta es el aumento del Impuestos (IVA, ISR, IETU, IDE, entre la creación de otros nuevos).

3.1.3 Informalidad: Liberación Comercial, Regulación y Gobierno

Ahora bien, en diversas obras se plantea que hay una estrecha relación entre una excesiva regulación y la informalidad, la separación entre mercados ilegales e informales y los problemas de cada uno.

Esto así, básicamente porque nos abre la posibilidad de que las actividades informales de una u otra forma tienen un efecto social positivo, lo cual permitió que los estudiosos de la política pública lo vieran con buenos ojos. Como para el caso de nuestro país, por ejemplo, desde la administración de Carlos Salinas, quien fuera entonces Presidente Constitucional de México (1988-1994) se alentó en la población el desarrollo del autoempleo como una política del Estado mexicano.

“En el camino de lo que se denomina búsqueda activa del empleo, lo más habitual es que los jóvenes se planteen en primer lugar la posibilidad del trabajo por cuenta ajena, pero existe otra posibilidad: trabajar para uno mismo, bien creando una nueva empresa o bien iniciando una nueva actividad como trabajador autónomo”.²³

El autoempleo no es sino la otra cara del empleo por cuenta ajena, es decir, cuando hablamos de empleo debemos saber que existen únicamente dos grandes modalidades del mismo, trabajar para otra(s) persona(s) o para un mismo ya sea de forma individual o colectiva de las cuales podemos encontrar las siguientes ventajas y desventajas.

²³ ESPADAS Ancona, Uuc-kib. Reyes Domínguez, Guadalupe., et al., “*Estructura Socioeconómica de México*”, Compañía editorial Nueva Imagen. 2005, p 195.

Ventajas:

- Ofrece una alternativa laboral, como alternativa al trabajo por cuenta ajena.
- Beneficio económico.
- Crear empleo y riqueza.
- Ser su propio jefe.
- Satisfacción por el trabajo realizado.
- Posibilidad de desarrollar ideas propias.
- Obtener prestigio y reconocimiento personal.

Desventajas:

- Riesgo tanto económico como personal.
- Necesidad de dedicarle mucho tiempo.
- Obligación de realizar todas las tareas.
- Necesidad de aprender sobre la marcha.
- Responsabilidad a la hora de resolver problemas.
- Conflicto con los socios, jefes, compañeros de trabajo, etc.

Las distintas administraciones dan mucha importancia al autoempleo como alternativa real al desempleo, y por ello han puesto en marcha diferentes medidas de fomento del mismo mediante acciones de formación, asesoramiento, financiación y apoyo.

Así, la informalidad fue aceptada tanto por los gobiernos locales como federal. El sector informal puede ser visto como un terreno en el cual actividades legítimas pueden ser definidas como ilegales solo porque quienes participan en dicha actividad no pueden solventar los costos de la regulación.

Esto puede llevarnos a una explicación lógica a que pueda ser la exclusión, particularmente cuando se trata del sector pobre, para quienes escasean los

planes y programas de apoyo en su rol como trabajadores y como empresarios.

Hay que considerar que aún en los mercados aparentemente caóticos encontramos siempre un tipo de regulación a manera de acuerdos informales entre los actores involucrados. El problema radica, en que su solución está supuestamente en que todos los involucrados pueden llegar a acuerdos sociales, en la interacción cara a cara. Lo interesante es que se reconoce como agentes regulatorios: el gobierno, las instituciones sociales que el propio grupo desarrolla (p.ej. asociaciones de ambulantes) e incluso mafias.

La economía informal constituye para México y para numerosos países del mundo, un fenómeno complejo, persistente y generalmente asociado al crecimiento de la población y al hecho de que las necesidades básicas de grandes grupos sociales han superado desde hace décadas la capacidad del Estado para satisfacerlas plenamente.

Entendemos a la economía informal, subterránea o no registrada como el conjunto de actividades productivas que se realizan al margen de la ley y que, por lo tanto, no se encuentran reguladas por las diversas disposiciones que establecen los distintos niveles de gobierno, ya sean fiscales, de comercio, sanitarias, entre otras.

En el entramado de la economía informal juegan diversos actores, como son:

- Las empresas productoras, distribuidoras y comercializadoras de bienes y servicios que no se encuentran dadas de alta ante las diversas autoridades competentes.
- Las personas físicas empleadas por empresas informales.

- Las personas físicas con actividad empresarial que no cumplen con la legislación a que están sujetos.
- Los comerciantes a gran o pequeña escala ubicados en puestos fijos, semifijos o ambulantes.

Destacan entre las actividades de la economía informal, “el contrabando e intercambio de mercancías, los créditos fuera del mercado financiero, el arrendamiento de vivienda no reportada, las operaciones de trueque, las transacciones de bienes y servicios no reportadas a la autoridad fiscal y, de manera más visible, el comercio en la vía pública”.²⁴

Es importante mencionar que el fenómeno de la informalidad impacta a la economía nacional en más de un sentido, ya que además de manifestarse con la proliferación de núcleos de la población que no contribuyen con el gasto público, propicia que el comercio, la industria y en general las empresas legalmente establecidas se vean en clara desventaja e incluso provoquen el cierre de fuentes de trabajo, independientemente de efectos colaterales como violaciones en los derechos y garantías de los consumidores, delincuencia e inseguridad en la vía pública y hasta congestionamientos viales.

Desde la perspectiva de la administración tributaria, el fenómeno de la informalidad se manifiesta en una serie de eslabones que conforman su cadena productiva, y que van desde los comerciantes en pequeño o minoritarios que constituyen la última fase de la cadena, hasta importantes núcleos dedicados a la producción y distribución de mercancías que se encuentran a lo largo del territorio nacional, siendo en muchos casos grandes bodegas de mercancías que se introducen de manera ilegal a nuestro país.

²⁴ ALARCON, Claudia, *Tianguis Global*, Universidad iberoamericana, primera edición, 2008, p. 178.

3.2 TRIBUTACIÓN Y COMERCIO

El comercio es la actividad mediante la cual se intercambian, venden o compran productos; es la actividad económica que tiene el mayor número de establecimientos y personal ocupado en el país.

El Código de Comercio enumera los actos que la ley reputa de comercio en su artículo 75 ya que no solo esa rama de la industria que en el lenguaje económico significa poner la materia ya útil al alcance de quienes hayan de aprovecharla, sino también aquella otra rama que en el mismo lenguaje económico tiene por objeto hacer útil la materia bruta.

En el lenguaje jurídico, el comercio es pues, transformación e intermediación con fines de lucro, los cuales legalmente establecidas cumplen con sus obligaciones fiscales contribuyendo al gasto público.

3.2.1 La Economía Informal en el Mundo

En algunas economías el ingreso generado por actividades no declaradas alcanzan altos porcentajes del PIB y pueden incluso ser la mayor parte del producto de toda la economía. Sin embargo la medición de ingresos por actividades informales ofrece muchas dificultades por que quienes generan ese ingreso están interesados precisamente en que no se reconozca que practican tal actividad por que pueden ser condenados por los delitos cometidos o simplemente que quedan sujetos a pagar impuestos.

El fenómeno de la economía informal adquiere en el mundo cada vez más relevancia, por su participación económica como por su crecimiento. De acuerdo por un estudio realizado por Friedrich Schneider en la Universidad de Linz, Austria, sobre el tamaño de las economías informales para 145 países; usando diversos

métodos estadísticos estimó que los países en desarrollo en promedio un 41 por ciento de su economía es informal, 38 por ciento en los países de la antigua Sociedad Soviética y 18 por ciento en los países de la OCDE.

“En un estudio específico sobre Colombia, Schneider (2007), encontró que en la década de los años setenta la economía informal era aproximadamente de 20 por ciento del PIB y del 50 por ciento en los años noventa”.²⁵

Analizando los países por regiones empezando por África, considerando en primer lugar el desarrollo de las economías informales en estos treinta y siete países africanos 1999/2000 a 2004/2005, nos damos cuenta de que las economías informales en estas naciones africanas se han incrementado.

“En promedio, el tamaño de estos treinta y siete economías sombra de África fue de 41.3 por ciento (del PIB oficial) en 1999-2000, y aumentó a 42.8 por ciento en 2004/2005, pero el valor más alto promedio con 43.2 se produjo en los años 2002/2003 y 2003 /2004, desde entonces tenemos una ligera disminución a 42.8 por ciento en 2004/2005. En cuanto a los últimos resultados para 2004/2005, Zimbabwe, Nigeria y Tanzania (con 64.6, 59.5 y 58.2 por ciento respectivamente), con mayor porcentaje en economía informal, y el país en la posición media es de Mozambique con 43.5 por ciento. Sudáfrica tiene la economía más baja de informalidad, con un 28.2 por ciento seguido de Lesotho, con 32.3 por ciento, y Namibia con 32.4 por ciento”²⁶ (ver cuadro 1).

La economía sumergida en África (y en otros países en desarrollo) es sólo hasta cierto punto una cuestión de las cargas fiscales y la regulación, dado el

²⁵ ESQUIVEL Solís, Edgar, González Pérez, Marco A., et al., “*La República Informal: el Ambulantaje en la Ciudad de México*,” Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México, editorial Porrúa 2008, p. 102.

²⁶ *Ibidem* pág. 104

simple hecho de que la economía local limitada significa que los ciudadanos son a menudo incapaces de ganar un salario digno en una forma legítima.

Cuadro 1
TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMÍA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(Por países)

<i>porcentaje</i>	<i>País</i>	<i>2004/2005</i>
<i>Mayor</i>	Zimbabwe	64.6
	Nigeria	59.5
	Tanzania	58.2
<i>Intermedia</i>	Mozambique	43.5
<i>Menor</i>	Namibia	32.4
	Lesotho	32.3
	Sudáfrica	28.2

Es algo difícil de tratar todos los países asiáticos por igual, porque algunos, como Israel, Singapur y Hong Kong, están muy desarrollados, mientras que otros, como Tailandia y Nepal, aún están en desarrollo.

La economía sumergida promedio de la región aumentó de 28.5 por ciento en 1999/2000, al 29.8 por ciento del PIB oficial en 2004/2005, sin embargo en 2002/2003, la sombra de las economías de la mayoría de los países asiáticos alcanzó un valor máximo de 30.4 por ciento (valor promedio de los 28 países), que disminuyó a 29.8 por ciento (promedio) en 2004/2005.

“En cuanto a los distintos países para el año 2004/2005, con el 53.6 por ciento Tailandia cuenta con el mayor porcentaje en economía informal, seguido por Camboya con el 52.2 por ciento, y Sri Lanka con el 48.8 por ciento del PIB oficial. La mediana de países es la República de Corea del Sur con 27.6 por ciento del PIB oficial, rodeado por el Yemen con 27.3 por ciento y los Emiratos Árabes Unidos con el 26.5 por ciento. Singapur, Hong Kong y Arabia Saudita tienen las

economías informales más bajas, con 12.1 por ciento, 15.6 por ciento y 18.4 por ciento del PIB oficial, respectivamente”²⁷ (ver cuadro 2).

Cuadro 2

TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMIA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB

(Por países)

<i>porcentaje</i>	<i>país</i>	<i>2004/2005</i>
<i>Mayor</i>	Tailandia	53.6
	Camboya	52.2
	Sri Lanka	48.8
<i>Intermedia</i>	República Corea del Sur	27.6
	Yemen	27.3
	Emiratos Árabes Unidos	26.5
<i>Menor</i>	Arabia Saudita	18.4
	Hong Kong	15.6
	Singapur	12.1

Es un poco sorprendente que el tamaño promedio de las economías informales de Asia es considerablemente menor que las economías de la sombra de los Estados africanos y latinoamericanos, esto es en parte debido al hecho de que hay un mayor número de países desarrollados.

La economía informal en los veintiún países en Centro y Sur América aumentó del 41.1 por ciento en el año 1999/2000 a 42.2 por ciento del PIB oficial en 2004/2005, sin embargo, en 2002/2003, la sombra de las economías de la mayoría de los países del Centro y América del Sur alcanzó un valor máximo de 43.4 por ciento (promedio de más de 21 países), que se redujo luego a 42.2 por ciento (promedio) en 2004/2005.

Si me dirijo al tamaño de la economía sumergida para los países individuales para 2004/2005, “Bolivia tiene la mayor economía de sombra con un

²⁷ *Ibidem* pág. 108

67.2 por ciento seguido por Panamá con el 62.2 por ciento y Perú con 58.2 por ciento del PIB oficial. La mediana de países es Brasil con 41.8 por ciento y el porcentaje más bajo en economía informal es Chile con 19.4 por ciento, Costa Rica con 26.3 por ciento y Argentina con el 27.2 por ciento del PIB oficial”²⁸ (ver cuadro 3).

Cuadro 3
TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMIA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(Por países)

<i>Porcentaje</i>	<i>país</i>	<i>2004/2005</i>
<i>Mayor</i>	Bolivia	67.2
	Panamá	62.2
	Perú	58.2
<i>Intermedio</i>	Brasil	41.8
<i>Menor</i>	Argentina	27.2
	Costa Rica	26.3
	Chile	19.4

Los tamaños de las economías informales de África, Centroamérica y los países de América del Sur son generalmente similares. Esto se debe en parte a los factores mencionados anteriormente, para la mayoría de los ciudadanos en muchos de estos países, la única manera de garantizar un nivel de vida digno es recurrir al mercado negro.

Como la desigualdad de ingresos es mucho más pronunciada en la mayoría de países de Centro y Sudamérica, en comparación con África, la tasa de aumento en la actividad de la economía sumergida en América Central y del Sur es más alta

Al analizar los datos del periodo 2004/2005 para cada país observamos que Estados Unidos tiene el tamaño de la economía informal más bajo del mundo con

²⁸ *Ibidem* pág. 112

un 7.9 por ciento de su PIB, mientras que Bolivia tiene el tamaño más alto con 67.2 por ciento de su PIB.

México por su parte se encuentra ubicado en un lugar intermedio (58) dentro de los 145 países analizados por el autor en mención, con una economía informal equivalente al 31.7 por ciento de su PIB, el que, al compararlo con los países del grupo BRIC, con quienes comparte diversas características económicas, lo encontramos por arriba de India (25.1 por ciento) y China (26.3 por ciento) pero por debajo de Brasil (41.8 por ciento) y Rusia (47.3 por ciento).

En los países en transición, la economía informal, de 25 países del Este y Central Europeo y la antigua Unión Soviética se obtuvo de 38.1 por ciento del PIB oficial en 1999/2000 y un aumento de 38.8 por ciento en 2004/2005.

Sin embargo, el tamaño promedio de las economías de la sombra de estos veinticinco países de Oriente y Central Europeo y los países ex Unión Soviética llegaron a un valor máximo de 40.1 por ciento en 2002/2003 y desde luego disminuyó a 38.8 por ciento en 2004/2005.

Los países con mayor porcentaje de economía informal son “Georgia, Azerbaiyán y Ucrania, con 66.4 por ciento, 59.4 por ciento y 55.3 por ciento. El país promedio es Bulgaria, rodeado de Serbia y Montenegro con un 37.3 por ciento y Rumania con el 35.4 por ciento. En menor porcentaje están la República Eslovaca con un 18.2 por ciento, República Checa con el 18.3 por ciento, la por ciento y Hungría con 24.3 por ciento del PIB oficial”²⁹ (ver cuadro 4).

²⁹ *Ibidem* pág. 122

Cuadro 4
TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMÍA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(Por países)

<i>Porcentaje</i>	<i>país</i>	<i>2004/2005</i>
<i>Mayor</i>	Georgia	66.4
	Azerbaiyán	59.4
	Ucrania	55.3
<i>Intermedio</i>	Bulgaria	37.3
	Rumania	35.4
<i>Menor</i>	Hungría	24.3
	República Checa	18.3
	República Eslovaca	18.2

El tamaño y el desarrollo de las economías de sombra de veintiún países altamente desarrollados de la OCDE han disminuido en el período 1999/2000 a 2004/2005.

El tamaño medio de la informalidad en 1999/2000, la economía de estos países fue de 16.8 por ciento del PIB oficial, sino que disminuyó a 14.8 por ciento en 2004/2005.

“Se considera que Grecia, Italia y España cuentan con el mayor porcentaje de economía informal en 2004/2005 al 26.3, 23.2 y el 20.5 por ciento del PIB oficial respectivamente. La mediana en porcentaje encontramos a Irlanda, con un 14.1 por ciento del PIB oficial, rodeado por Alemania con el 15.3 por ciento y Canadá, con 14.1 por ciento. En la mínima está Estados Unidos, Suiza y Japón con un sombra de la economía del 7.9, 8.5 y el 8.8 por ciento del PIB oficial respectivamente”³⁰ (ver cuadro 5).

³⁰ *Íbidem* pág. 125

Cuadro 5
TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMIA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(Por países)

<i>Porcentaje</i>	<i>país</i>	<i>2004/2005</i>
<i>Mayor</i>	Grecia	26.3
	Italia	23.2
	España	20.5
<i>Intermedio</i>	Alemania	15.3
	Irlanda	14.1
	Canadá	14.1
<i>Menor</i>	Japón	8.8
	Suiza	8.5
	Estados Unidos	7.9

El tamaño y el desarrollo de las economías de sombra de los diez países de islas del Pacífico Sur aumentó de 31.7 por ciento en el año 1999/2000 a 32.1 por ciento en el año 2004/2005, sin embargo, el valor medio de estas islas del Pacífico Occidental alcanzó un valor máximo de 33.4 por ciento en 2002/2003 y desde entonces se redujo a 32.1 por ciento en 2004/2005.

“Se considera que la economía más grande de sombra es en Tonga, con un 35.8 por ciento, seguido por Islas Salomón, con 34.0 por ciento y Kiribati con igual porcentaje. En el campo medio se encuentra Micronesia y Samoa, con una economía sumergida del 31.9 y 32.8 por ciento del PIB oficial. Los países de menor economía informal son las Islas Marshall y Palao con una economía sumergida de 27.9 y 28.4 por ciento”³¹ (ver cuadro 6).

³¹ *Ibidem* pág. 128

Cuadro 6
TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMIA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(Por países)

<i>Porcentaje</i>	<i>país</i>	<i>2004/2005</i>
<i>Mayor</i>	Tonga	35.8
	Islas Salomón	34.0
	Kiribati	34.0
<i>Intermedio</i>	Samoa	32.8
	Micronesia	31.9
<i>Menor</i>	Palao	28.4
	Isla Marshall	27.9

En esta última sección el tamaño y el desarrollo de las economías informales de los tres países comunistas (China, Laos y Vietnam) en 1999/2000 fue 19.8 por ciento, y 2004 / 2005 había aumentado a 22.0 por ciento. “Laos tiene la economía informal mayor con 33.2 por ciento y Vietnam el más bajo con 16.1 por ciento. Debe quedar claro que la economía sumergida en estos países, y especialmente en China (16.6 por ciento), que es en parte una economía de mercado y, sin embargo sigue siendo una economía socialista planificada, es difícil de interpretar”³² (ver cuadro 7).

Cuadro 7
TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMIA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(Por países)

<i>porcentaje</i>	<i>país</i>	<i>2004/2005</i>
<i>Mayor</i>	Laos	33.2
<i>Intermedia</i>	China	16.6
<i>Menor</i>	Vietnam	16.1

³² *Ibidem* pág. 134

Debe ser más visto como una economía paralela, en especial los agricultores y las pequeñas empresas en las regiones rurales producen más productos para ganar algo de dinero (adicional). Es una cuestión abierta si los resultados de estas economías de sombra se pueden comparar con otros.

Esa es una razón por la que se muestran en una sección extra y deben ser interpretados con precaución con respecto a su tamaño y la etiqueta de sombra o la economía gris.

Que las actividades económicas informales son un hecho de la vida alrededor del mundo, la mayoría de las sociedades se esfuerzan por controlarlas.

Las estadísticas conseguidas sobre quienes están comprometidos en esas actividades, la frecuencia con que ocurren y la magnitud de ellas, son importantes para la toma de decisiones en un determinado país.

Como se describe arriba, en resumen, se puede apreciar que África y Centro y Sudamérica (incluido México) registraron el nivel de economía informal más alto en el periodo respectivo 2004/2005, con un 42.8 y 42.2 por ciento del PIB respectivamente, seguido por los países en transición con un promedio de 38.8 por ciento.

En contraste, los países más desarrollados de la OCDE (excluido México) muestran el nivel de economía informal más bajo con un 14.8 por ciento de su PIB, igualmente, son el único grupo de países que registró una reducción del periodo 1999/2000 al 2004/2005 (ver cuadro 8).

Cuadro 8
TAMAÑO PROMEDIO DE LA ECONOMÍA INFORMAL COMO PORCENTAJE DEL PIB
(por grupo de países)

<i>GRUPO DE PAISES</i>	<i>1999/2000</i>	<i>2000/2001</i>	<i>2002/2003</i>	<i>2004/2005</i>
África (37 países)	41.3	42.3	43.2	42.8
Centro y Sudamérica (21 países)	41.1	42.1	43.4	42.2
Asia (28 países)	28.5	29.5	30.4	29.8
Países en transición (25 países)	38.1	39.1	40.1	38.8
Países de la OCDE más desarrollados (21 países)	16.8	16.7	16.3	14.8
Islas del Pacífico Sur (10 países)	31.7	32.6	33.4	32.1
Países comunistas (3 países)	19.8	21.1	22.3	22.0
Promedio para los 145 países	33.6	34.5	35.2	34.8

3.2.2 La Economía Informal en México

Otro de los factores que propicia la economía informal, y que se encuentra interrelacionado con el exceso de regulaciones, son las cargas fiscales elevadas. Existen impuestos con mayor peso que otros, lo cual condiciona el grado de evasión fiscal y, por tanto, la informalidad.

El exceso de impuestos hace oneroso su cumplimiento, por ejemplo y de acuerdo al SAT (Sistema de Administración Tributaria), el contribuyente persona física en México gasta en promedio 12 mil 626 pesos en cumplir con sus obligaciones fiscales, mientras que a una empresa le cuesta 55 mil 455 pesos llevar a cabo su tarea como contribuyente.

Al mismo tiempo, las micro, pequeñas y medianas empresas que desean tener utilidades y sobrevivir en el mercado optan por evadir impuestos cayendo entonces en la ilegalidad y en la informalidad. Además, si las actividades a desarrollar ofrecen apenas lo necesario para subsistir el pago de impuestos resulta imposible, siendo así que la legalidad y la formalidad sea un privilegio del que no pueden disfrutar los pobres, pues sus ingresos limitados no les deja otra opción que la evasión fiscal y la informalidad.

El Comercio Informal se ha convertido hoy en día en un problema de grandes dimensiones en nuestro país. Para demostrarlo podemos recurrir a las cifras. A nivel nacional, por ejemplo, el número de personas dedicadas a esta actividad aumentó en más de 50% en los últimos 10 años y la economía informal se posicionó como un sector que representa una parte importantísima del producto y del empleo.

“En la ciudad de México y la zona metropolitana, el escenario no es más alentador, si pensamos que actualmente existen más de 200 mil vendedores ambulantes, un número considerablemente mayor a los 98 mil 379 que existían en 1997”.³³

Estas cifras hacen evidente que la línea a seguir por parte de las autoridades está basada en una suerte de tolerancia, aunque quizá sería más propio llamarla indiferencia, ante la creciente búsqueda del espacio público como forma para encontrar una salida a la pobreza y el desempleo.

Tal vez las personas encargadas del gobierno piensan que el permitir que la gente haga de calles y banquetas su centro de trabajo, puede servir como válvula de escape a la presión social generada a partir de la ineficiencia de las políticas

³³ *ibidem* pág. 208

públicas. Desgraciadamente, el efecto es el contrario. Dejar crecer en forma desproporcionada al Comercio Informal puede acarrear consecuencias graves.

Y es que además de la obstrucción de la vía pública, el Comercio Informal se asocia con efectos negativos como la evasión del pago de impuestos, la competencia desleal, el no pago de servicios públicos, el incumplimiento de las leyes laborales, la inseguridad y los problemas de salubridad por la basura acumulada en las calles, entre otros.

Todos estos problemas fomentan un régimen de ilegalidad y una serie de condiciones que provocan el hartazgo, o al menos la incomodidad, de gran parte de la sociedad. Esta inconformidad, lamentablemente, es sólo uno de los muchos problemas que genera este tipo de comercio.

La economía informal en México aporta el 13.3% del Producto Interno Bruto (PIB), ofrece ocupación al 32.5% de la Población Económicamente Activa (PEA) y es un sector que está al margen de la aportación a las finanzas públicas del país. - La Población Económicamente Activa en México alcanzó poco más de 46 millones de personas, la crisis económica ha elevado sustancialmente las actividades de economía informal en México. Si hasta el cuarto trimestre de 2008 la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) dedicada a estas actividades se situaba en 27.0%, el problema económico la ha ido elevando.

En el primer trimestre de 2010 alcanzó 28.6% de toda la población con actividad económica, equivalente a 12 millones 500 mil personas, la mayor cantidad que ha tenido el país en su historia de personas en economía informal, en un año, este sector poblacional incorporó 365 mil personas.

El INEGI detalló que “en las zonas urbanas con 100 mil o más habitantes en el país, el desempleo llegó hasta 6.3% de la PEA de la localidad, mientras que en

aquellas con 15 mil residentes o menos fue de 5.5 por ciento. No obstante la tasa de desocupación a nivel nacional descendió 0.37% con relación al trimestre anterior (octubre-diciembre de 2009). Por género, la desocupación tanto en hombres como en mujeres disminuyó 0.34% de enero a marzo del presente año en comparativo de trimestres continuos”, agregó el INEGI.³⁴

La Población Económicamente Activa (PEA) se ubicó en 46 millones 92 mil 460 personas, que representan 58.1% de los mexicanos y mexicanas de 14 y más años de edad.

La informalidad es uno de los problemas que las autoridades han tratado de corregir desde hace varios años debido a su impacto en la economía, el mercado laboral, la pobreza, la educación, la salud, la seguridad pública y en las finanzas públicas. No obstante, las políticas aplicadas no han solucionado el problema, y por el contrario han estimulado el crecimiento de la informalidad.

Desde 1970 se registraron los primeros esfuerzos para medir la economía informal por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo utilizando información del XI Censo de Población de 1970.

Sin embargo, fue hasta los noventa, con la Encuesta Nacional de Micro negocios (ENAMIN) elaborada cada dos años a partir de 1992 (con excepción del 2000) que se cuenta con una serie histórica para el estudio del sector. De hecho, en 1989 se levantó por única ocasión la Encuesta Nacional de Economía Informal que desde 1992 se sustituyó con la ENAMIN.

El INEGI ha adoptado la definición aprobada en la XV Conferencia de Estadísticos del Trabajo de la OIT, llevada a cabo en 1993. Así el subsector

³⁴ <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1> visitada el día 18/01/2010.

informal de la economía está integrado por todas aquellas personas no constituidas en sociedad que forman parte del Sector de los Hogares, dedicadas a la producción de bienes o servicios, con la finalidad primordial de generar empleo o ingreso para las personas implicadas.

Una de las principales características del sector informal según el INEGI es que éste pertenece al sector de los hogares, concretamente a los hogares productores que venden en el mercado o auto consumen los bienes y servicios que ellos producen dado que sus actividades, sus activos e insumos y muchas veces la mano de obra utilizada, no pueden diferenciarse de aquellos pertenecientes al hogar del que forma parte la persona que ejerce esta actividad.

De acuerdo al tipo de ingresos de los hogares el INEGI distingue entre empleadores, trabajadores por cuenta propia, asalariados y perceptores de ingresos por renta de la propiedad y transferencias. El sector informal está conformado por la totalidad de los trabajadores por cuenta propia, que pueden utilizar ocasionalmente ayuda de familiares o emplear asalariados, y una parte de los empleadores que tienen asalariados en forma continua.

En este último caso se considera a las empresas de empleadores informales. Por lo tanto, no considera a los asalariados en empresas formales que no cuentan con prestaciones sociales.

Cabe destacar que no se incluye la actividad informal en las actividades agrícolas dado que se considera que siguen una lógica diferente pues “estas últimas actividades se diferencian de la informalidad en los ciclos de producción, el período de referencia, la distribución geográfica, el tipo de actividades que se deben realizar para obtener la producción y las formas de organización del trabajo,

entre otras razones prácticas por las cuales es aconsejable estudiar las actividades agrícolas separadamente de la informalidad.”³⁵

Sin embargo, sí se incluyen el resto de actividades en el sector rural. Así también, el INEGI presenta el documento *La ocupación en el sector no estructurado en México, 1995-2003*, definiendo al sector no estructurado como “la población ocupada que labora en micro negocios no agropecuarios asociados a los hogares que no disponen de un registro ante las autoridades u organizaciones gremiales, y de los trabajadores vinculados a micro negocios registrados que operan sin un local o en pequeños locales o talleres y que carecen de un contrato de trabajo y cobertura en la seguridad social.”³⁶

El crecimiento del sector informal en México ha sido asociado con los efectos de la crisis económica de 1982. A partir de entonces se registró una disminución en el empleo formal, un crecimiento en el desempleo, subempleo y de la población empleada en la economía informal.

En los ochenta se creó un desequilibrio estructural en el mercado de trabajo en México, expresado en la insuficiente creación de empleos formales a partir de la crisis de 1982. De 1987 a 1994 se perdió la característica relación positiva que se verificaba entre el empleo y la producción, pues mientras la producción empezó a recuperarse, el empleo siguió disminuyendo. Este desequilibrio puede atribuirse a tres factores principales:

- El insuficiente crecimiento del producto, sobre todo comparado con las tasas de crecimiento alcanzadas en las décadas precedentes, que ocasionó un menor ritmo de absorción de empleo.

³⁵ INEGI, *El subsector informal en México*, comunicado de prensa, Aguascalientes, 25 de noviembre de 2004, p. 12.

³⁶ INEGI, *La ocupación en el sector no estructurado en México, 1995-2003*. p. 16

- El aumento en el ritmo de crecimiento de la productividad del trabajo en el sector formal de la economía (en particular de la industria manufacturera) impulsado por el progreso técnico resultado de la mayor inserción en el mercado internacional, que llevó la producción, el empleo y la demanda a los sectores relacionados con la economía internacional.
- El incremento en la tasa de participación de la población en edad de trabajar.

Como resultado de la crisis de 1982 y la reducción del poder de compra, aumentó el número de miembros de la familia que buscaban un trabajo remunerado. Contra lo esperado, no se observó un giro hacia la producción de bienes intensivos en trabajo, ni tampoco la consistente caída en los salarios reales llevó a un mayor uso del factor trabajo.

Debido a la apertura comercial, la industria manufacturera y, en particular, la industria maquiladora de exportación se convirtieron en los sectores que marcaron las tendencias en la producción y el empleo por encima de las tendencias de la economía en general.

Así, estos sectores están asociados con la menor incorporación del factor trabajo y la disminución de la elasticidad producto del empleo, el aumento de la productividad del trabajo, el aumento del coeficiente de importaciones y la menor relación intersectorial.

En relación al empleo existe un impacto más bien limitado sobre el empleo de las exportaciones, debido a la elevada productividad del trabajo en esas actividades.

Su peso desproporcionado en el período reciente, se debe no a la alta absorción de empleo de las exportaciones, sino más bien al estancamiento de la producción y del empleo de los restantes sectores de la economía, en particular, después de 1982, el empleo manufacturero se estancó a pesar del formidable aumento de las exportaciones.

Después de la crisis de 1995, la economía tuvo un aumento en sus tasas de crecimiento. De 1996 al 2000 la economía mexicana creció a una tasa de 5.5% en promedio anual. Sin embargo, los resultados posteriores han sido menos alentadores. Del 2001 al 2003, el crecimiento del PIB fue de 0.9% en promedio anual.

El sector terciario es el sector que más contribuye al PIB nacional, mientras que el sector secundario y, principalmente, el primario, han disminuido su participación, mientras que en 1990 el valor agregado del sector terciario representaba el 64% del PIB, en el 2002 representó el 69%.

El sector terciario de la economía ha adquirido mayor importancia tanto en la generación de producto interno bruto como de empleo. En el 2002 el sector terciario generó el 69% del PIB y ocupó al 57% de la población. El sector aumentó cinco puntos porcentuales su participación en el PIB desde 1990. Los subsectores más importantes son comercio, restaurantes y hoteles, y servicios comunales sociales y personales.

Por su parte, la industria mantuvo estable su participación en el producto en la década de los noventa. Casi tres cuartas partes de la producción industrial corresponden a la industria manufacturera. De la población ocupada, casi el 60% de la población se encuentra en el sector terciario y más de la tercera parte se ocupa en el comercio.

3.2.3 Evolución de la Economía Informal

Históricamente, el número de personas que se inscriben al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) anualmente, ha sido menor a la Población Económicamente Activa (PEA) registrada cada año, lo que significa que existe un número de personas que, estando en edad y condiciones de trabajar, no está en un empleo formal en el que se le exija el registro al sistema de salud pública nacional al que obliga la legislación mexicana.

Lo anterior es notable particularmente en los años noventa, una ampliación en la brecha existente entre la PEA y el número de inscritos al IMSS, lo que significa un aumento en el número de personas que por distintas razones no encontró un empleo o actividad productiva dentro del mercado formal, y por tanto, se ubicaban en el sector informal.

Como ya vimos en el capítulo II, precisamente en el título 2.5, la economía mexicana no ha sido capaz de generar empleo formal para la totalidad de los nuevos entrantes a la fuerza laboral, lo que provoca que la economía informal haya absorbido en promedio al 63.8 por ciento de la PEA entre 1995 y 2005.

A la insuficiente generación de empleos y el crecimiento mediocre de la economía mexicana hay que sumarle un fenómeno de concentración de la renta nacional. Una parte importante de la población de entre 16 y 21 años de edad no ha podido encontrar oportunidades de empleo en nuestro país decide emigrar a Estados Unidos.

“De acuerdo con el estudio sobre migración realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los pasados cinco años salieron de México 3.5 millones de personas y actualmente hay aproximadamente

11 millones nacidas en México que laboran en Estados Unidos”³⁷ reduciéndose así de manera sensible la presión social y salarial que causaría una mayor demanda de puestos de trabajo si esta población se mantuviera en el país.

3.3 CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

El sector informal está constituido por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica.

Por lo tanto, pertenecer al sector informal supone estar al margen de las cargas tributarias y normas legales, pero también implica no contar con la protección y los servicios que el estado puede ofrecer. Esta definición, introducida por De Soto (1989) en su clásico estudio sobre la informalidad, ha alcanzado gran popularidad ya que su fortaleza conceptual permite concentrar el análisis en las causas de la informalidad antes que meramente en los síntomas de ésta.

3.3.1 Causas Institucionales de la Informalidad

La mayor parte de los estudios sobre economía informal sugieren que sus causas están relacionadas con la carga impositiva, las aportaciones a la seguridad social, las regulaciones y los salarios existentes en la economía informal.

Los altos impuestos y las elevadas aportaciones a la seguridad social incentivan el crecimiento de la economía informal en la medida que representa una parte importante de los costos de la mano de obra.

Asimismo, las numerosas y complicadas regulaciones propias de la economía formal también representan un fuerte incentivo para ingresar a la

³⁷ <http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/index.html> visitada el día 26/02/2011.

economía informal. Por lo tanto, los países con economías reglamentadas son más propensos a tener una mayor actividad económica informal.

Más allá de las altas tasas impositivas, la economía informal está asociada con una mala calidad de la reglamentación y la corrupción que de ésta se deriva, y aseguran que los emprendedores ingresan a la informalidad no para evadir los impuestos sino para evadir el peso de la burocracia y la corrupción.

Adicionalmente, además de los elevados costos laborales (suma de la carga impositiva y mayor aportaciones de seguridad social) y de la existencia de una regulación excesiva y elevados impuestos, es la debilidad y deficiencias de las instituciones el factor más importante en el crecimiento de la economía informal de algunos países.

En este sentido, depende de la capacidad de las autoridades para aplicar eficaz y eficientemente la ley. Es decir, la economía informal será mayor en una situación en la que existan autoridades que aplican discrecionalmente las leyes a favor de los intereses privados y, por tanto, el mecanismo más eficaz para la asignación de los recursos y la aplicación de la ley es la corrupción.

Esto significa que la existencia de instituciones débiles y corrupción generalizada promueven y explican el crecimiento de la economía informal reduciendo el impacto que sobre ésta causan el mejoramiento de la regulación y reducción de los impuestos.

Y, por el contrario, cuando existen instituciones eficientes que detectan y sancionan realmente la informalidad, el mejoramiento de las regulaciones y la reducción de los impuestos se convierten en mecanismos más efectivos para controlar la economía informal.

3.3.2 Crecimiento Económico e Informalidad

Sin duda alguna, como ya lo señalamos, el bajo crecimiento de la economía mexicana en los últimos años se ha convertido en un factor de crecimiento del sector informal.

La informalidad, una característica fundamental del subdesarrollo, se configura tanto a partir del modelo de organización socioeconómica heredado por economías en transición hacia la modernidad como a partir de la relación que establece el estado con los agentes privados a través de la regulación, el monitoreo y la provisión de servicios públicos. Por ello, la informalidad debe ser entendida como un fenómeno complejo y multifacético.

La informalidad surge cuando los costos de circunscribirse al marco legal y normativo de un país son superiores a los beneficios que ello conlleva. La formalidad involucra costos tanto en términos de ingresar a este sector (largos, complejos y costosos procesos de inscripción y registro) como en términos de permanecer dentro del mismo pago de impuestos, cumplir las normas referidas a beneficios laborales y remuneraciones, manejo ambiental, salud, entre otros.

Esto es, una empresa al tener expectativas positivas sobre el desempeño futuro de la economía nacional, toman la decisión de ampliar su escala productiva y así, contratar más empleados, aumentar el sueldo, mejores condiciones de trabajo, etcétera.

Cuando las expectativas son positivas, también hay un número considerable de empresas que desean entrar al mercado formal, lo cual trae como consecuencia la contratación de empleados el cual hace que disminuya el tamaño del sector informal.

Por el contrario, cuando las expectativas son negativas, lo que hacen las empresas es disminuir su productividad, consecuentemente dejar de contratar empleados e incluso despedir a algunos y esta acción generalizada por parte de las empresas formalmente establecidas lleva a un aumento del sector no estructurado.

Como ya vimos anteriormente, en los años durante los cuales la economía experimenta crecimiento, el porcentaje de las personas dedicadas a la actividad informal tiende a disminuir.

En general, podemos afirmar que a medida que disminuye la tasa de crecimiento de la economía, la participación del sector informal también lo hace.

3.4 MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA INFORMAL

La forma de gravar ha evolucionado a lo largo del tiempo y los sistemas fiscales se han hecho cada vez más complejos. Esto se explica porque los impuestos cambian la asignación de recursos, lo cual genera efectos sociales y económicos importantes.

Debido a la alza en muchos de los impuestos que paga la ciudadanía, además de la escasa generación de fuentes de trabajo que permitan a los padres de familia llevar los insumos y el alimento a su hogar, es que se puede notar un aumento considerable en los comerciantes informales que buscan en este sector completar con los fondos necesarios para abastecer a su familia de lo más necesario para salir adelante, este acontecimiento tendrá un efecto negativo para los establecimientos que están debidamente establecidos, pues no es una competencia adecuada y por lo tanto provoca pérdidas en las ventas y la quiebra

de las pequeñas inversiones realizadas ya que está comprobado que son más redituables, ya que se obtienen más ganancias y no pagan impuestos.

Los impuestos recientemente aprobados por los senadores lo único que provocarán es que se incremente el Comercio Informal en todo el país porque la situación es difícil y la mayoría no quiere pagar contribuciones.

El incremento del 16% al IVA es una medida alentadora para acrecentar el Comercio Informal, la gente prefiere no pagar impuestos, salarios, IMSS, prestaciones en cambio si obtendrán ganancias netas aunque esto sea al margen de la ley como es considerado actualmente pero en ocasiones tampoco tienen otras alternativas porque el gobierno lo que está haciendo es apretar a los mexicanos.

Así también el ISR, no era la mejor medida en estos momentos en los que se requiere de apoyo del gobierno y no gravar más impuestos por lo tanto la medida traerá sus repercusiones y en primera instancia es el incremento del Comercio Informal porque además se prevé un incremento en las tasas de desempleo.

3.4.1 Problemática en el Sistema Nacional de Contribuciones

El federalismo fiscal en México tiene como principal antecedente la Constitución Federal de 1917, en la que se expresan las facultades y atribuciones de los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, este marco general de referencia no ha sido del todo suficiente para la determinación del arreglo fiscal entre los niveles de gobierno, lo que ha traído consigo la necesidad de establecer mecanismos de coordinación fiscal en el país.

“El sistema de contribuciones se refiere al conjunto de normas jurídicas que regulan un régimen impositivo en una época y lugar determinado, entonces, tenemos que el sistema federal de contribuciones se refiere a las normas jurídico tributarias aplicables en un Estado Federal conforme a sus orígenes y su desarrollo político, económico y social, que da características propias a una Federación”.³⁸

Cabe recordar que la esencia de los estados federales reside en la conjunción entre la existencia de la Federación, por un lado, y el mantenimiento de la autonomía de los estados federados, por el otro. En la misma unidad coexisten dos niveles políticos, que se distribuyen entre sí las competencias.

Los Gobiernos Federales en las materias que se les atribuyen tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional y a ésta quedan sometidos todos los residentes en cualquier parte de él; sin embargo, en todas las materias que no son de competencia federal, los estados conservan su autonomía.

El federalismo fiscal se basa en la idea de que la expresión del poder y las responsabilidades fiscales de los gobiernos locales es más beneficiosa que perjudicial para el bienestar de la sociedad. Así, es válido el postulado siguiente: “el poder y las responsabilidades fiscales deben recaer en la menor unidad de gobierno que sea capaz de analizar y resolver la escala del problema correspondiente”.³⁹

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal constituye un conjunto de disposiciones y órganos que regulan la coordinación entre la Federación con las Entidades Federativas, la regla en el sistema federativo mexicano consiste en la concurrencia (facultad simultánea) que tienen la Federación y los estados para

³⁸ CARRASCO Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal I*. Sexta edición. Iure editores. 2007. P. 329

³⁹ *idem*

imponer contribuciones. Sobre esta regla se estructura el sistema contributivo del país; por un lado, el Gobierno Federal y, por el otro, los estados de la República, que pueden imponer con sus personales criterios las contribuciones que estiman necesarias lo cual se pretende armonizar con la Ley de Coordinación Fiscal.

El propósito fundamental es el de evitar la doble concurrencia impositiva que se presenta en perjuicio de los contribuyentes. Así el artículo 1º de la Ley de Coordinación Fiscal establece que este tratamiento legal tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los estados, municipio y el Distrito Federal, y determina la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, así como distribuir entre ellos dichas participaciones, fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales, constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

Así, dentro de este contexto, como contribuyentes nos encontramos frente a los impuestos federales como estatales, de los cuales el artículo 1º. De la Ley de Egresos de la Federación para el ejercicio 2012, nos señala los siguientes:

1. Impuesto sobre la renta
2. Impuesto empresarial tasa única
3. Impuesto al valor agregado
4. Impuesto sobre depósitos en efectivo
5. Impuesto especial sobre producción y servicios:
 - a. Gasolina, diesel para combustión automotriz
 - b. Bebidas con contenido alcohólico y cerveza:
 - i. Bebidas alcohólicas.
 - ii. Cervezas y bebidas refrescantes
 - c. Tabacos labrados.
 - d. Juegos con apuestas y sorteos.

- e. Redes públicas de telecomunicaciones.
 - f. Bebidas energizantes.
6. Impuesto sobre automóviles nuevos
 7. Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación.
 8. Impuesto a los rendimientos petroleros.
 9. Impuesto al comercio exterior:
 - a. A la importación.
 - b. A la exportación.
 10. Accesorios.

Cabe señalar que a lo largo de estos años, la coordinación fiscal en México ha experimentado una evolución propia, misma que cubre diferentes etapas y hechos que bien vale la pena revisar a la luz del impacto y la influencia que éstos han tenido en el presente y que seguramente tendrán en lo futuro.

Como es sabido, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, centrado originalmente en la distribución de ingresos fiscales producto de que las entidades adheridas al sistema renunciaron a cobrar ciertos tributos locales a cambio de recibir participaciones federales; hoy en día se ha manifestado en una ampliación en las relaciones intergubernamentales hacia los ámbitos de gasto y deuda pública, lo que hace evidente la importancia y trascendencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y su funcionamiento.

Si bien es cierto que el propósito original que dio vida al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal fue ampliamente rebasado, dado que prácticamente se eliminó la concurrencia impositiva y se ampliaron los recursos para las entidades y municipios, hoy en día, la coordinación fiscal en México enfrenta nuevos retos y desafíos por las necesidades crecientes de mayores fuentes de ingresos para los

estados y municipios; menores presiones financieras para la federación, mecanismos más eficientes en la trasferencias y ejecución del gasto a nivel local, una mejor y más amplia colaboración administrativa en materia fiscal, el establecimiento de reglas y mecanismos eficientes, claros y competitivos para el financiamiento y manejo de deuda pública local; y, por supuesto, una mejor operación y efectividad de los órganos que integran el sistema en su conjunto .

Uno de los grandes obstáculos es la pobreza y la marginación que padecen millones de mexicanos. Se considera que la pobreza del país es un desafío importante y que está asociada a una gran desigualdad, pensar en un incremento a los impuestos tendría un costo social muy alto.

Otro de los grandes problemas por resolver y que incide de manera importante en la problemática de coordinación es la gran evasión fiscal, ya que se calcula que en México entre treinta y sesenta por ciento del potencial teórico elude el pago, porque la carga fiscal recae en un pequeño sector de la población, para quienes cubrir impuestos representa una disminución notable de sus ingresos.

CAPÍTULO IV

ADICIÓN A LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

4.1 Justificación

A lo largo del desarrollo de esta investigación ubicamos al Comercio Informal como un fenómeno transhistórico, el desbordamiento tanto en el número de comerciantes informales como el caos en su manejo nos hace olvidar que el Comercio Informal no es reciente, sino inherente al desarrollo creciente de problemas que en nuestro país se refleja a través del Comercio Informal.

De lo anterior se desprende la inmediata atención para corregir esta importante irregularidad de nuestro sistema tributario, el cual debiera ser analizado mediante una reforma fiscal que propicie la captación necesaria para satisfacer las demandas del Estado y la atención a los problemas prioritarios del país tales como: educación, seguridad, salud y la pobreza en sí.

La propuesta atiende un nuevo título en la Ley del Impuesto sobre la Renta denominado incorporación de contribuyentes no formalizados equiparado al

Régimen de Pequeños Contribuyentes, toda vez que tiene el mismo sistema pero se realizan adecuaciones para flexibilizarlo y de esta manera generar una política fiscal que combata el Comercio Informal.

Como se ha observado por diferentes analistas, éste régimen no logró combatir la informalidad objeto por el cual fue creado, es por eso que en esta tesis se toman elementos positivos del mismo y se modifican los aspectos que tuvieron un efecto negativo y no han permitido la incorporación de este sector económico.

Ésta iniciará definiendo los términos que se usaran en este nuevo título, posteriormente atenderá los diferentes tipos de informales, sus características y sus actividades, abordará los tiempos de incorporación y estímulos fiscales que sean atractivos, las diferentes tasas de impuestos y tarifas flexibles y proporcionales que permitan cumplir de manera fácil y dinámica el pago de las contribuciones y el tiempo de incorporación.

Por necesidad deberá incluir la parte de sanciones; toda vez que durante el tiempo que no se cumpla se debe aplicar la Ley con todo el rigor a quien permanezca en la práctica del Comercio Informal sin pagar sus impuestos.

Lo anterior permitirá flexibilizar y relajar un poco la gran cantidad de requisitos que los actuales contribuyentes tienen que atender toda vez que son los únicos que hasta la fecha han mantenido la recaudación fiscal por décadas.

4.2 Sujetos

En cuanto a los sujetos que deben pagar las contribuciones, se ha mencionado durante el desarrollo de esta investigación que la Ley Fundamental señala en el art. 31 fracción IV que es obligación de los mexicanos contribuir para

los gastos públicos de la Federación, del Estado y Municipio donde residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Sin embargo, en la relación jurídico-tributaria también se otorgan derechos y obligaciones tanto a los gobernados como al fisco.

Para poder entender el papel que se asume como mexicanos dentro del sistema fiscal es necesario distinguir entre los sujetos pasivos y activos de la relación tributaria; el sujeto activo es la figura que asume la posición acreedora de la obligación tributaria y a quien le corresponde el derecho de exigir el pago del tributo debido, ésta figura recae normalmente sobre la Federación, sin embargo, la ley puede atribuir la calidad de sujeto activo a otros entes u organismos públicos tales como los Estados y Ayuntamientos.

La condición de sujeto pasivo puede recaer en general en todas las personas, quienes pueden ser los siguientes:

- a. Sujeto jurídico. Quien tiene la obligación conforme a la ley de pagar impuestos.
- b. Sujeto económico. Es la persona que realmente paga los impuestos, aquel al que se le traslada la carga impositiva.
- c. Terceros. Son aquellos que responden por la deuda de otro, mas no tienen una obligación fiscal directa.

De lo anterior, podemos confirmar lo que durante el desarrollo de esta investigación y para fines de la presente propuesta hemos hablado, esto es, la importancia del sujeto jurídico quien como se ha mencionado y conforme a la Ley Fundamental debe contribuir al gasto público y que por una u otra razón se encuentra en el Comercio Informal.

Dentro de el nuevo título que se adiciona a la Ley del impuesto Sobre la Renta denominado incorporación de los contribuyentes no formalizados, serán sujetos pasivos de la relación jurídica-tributaria “las personas física (jurídicas) mexicanas o extranjeras que realizan actividades de compra venta de bienes o prestación de servicios al público en general”,⁴⁰ quienes podrán optar por pagar el Impuesto Sobre la Renta en los términos establecido en esta sección, siempre que:

- No hayan tributado bajo ningún régimen fiscal y,
- Que los ingresos propios de su actividad anual no exceda de la cantidad de \$750,000.00

Del primer supuesto; que no hayan tributado bajo ningún régimen fiscal, toda vez que ésta es una característica principal del comerciante informal; en caso contrario estaríamos hablando de una persona que pretende evadir su obligación fiscal optando por un régimen con mayores beneficios.

Por ejemplo, si una persona ya sea física o moral se encuentran tributando bajo el régimen de pequeños contribuyentes pueden ver mas atractivo este nuevo régimen y cambiarse para seguir evadiendo su obligación fiscal, y como se justifica en esta propuesta; la creación de este régimen es por el hecho de incorporar a quienes se encuentran practicando Comercio Informal y de esta manera combatir los efectos económicos causados por esta clase de comerciante a la población económicamente activa.

Del segundo supuesto, se parte del régimen de pequeños contribuyentes, considerando la cantidad máxima que se establece en la Ley del Impuesto Sobre la Renta para tributar bajo ese régimen, y así dividiendo dicha cantidad por doce

⁴⁰ CARRASCO Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal II*. Sexta edición. Iure editores. 2007. p. 35.

meses, no arroja un salario diario excesivo si lo consideramos para las personas dedicadas al Comercio Informal, estaríamos hablando de la cantidad diaria neta aproximada de cinco mil cuatrocientos setenta y nueve pesos cincuenta centavos. Cantidad bien nos serviría para aplicarla en educación, servicios básicos de la comunidad o seguridad.

No obstante lo anterior, al realizar el análisis de la sección del régimen de pequeños contribuyentes y adicionar este nuevo régimen equiparado, se considera conveniente reducir el límite de ingresos para tributar en este con la finalidad de contemplar únicamente a los contribuyentes con una baja capacidad contributiva verdadera.

Lo anterior, con la finalidad de simplificar y facilitar el cumplimiento a las obligaciones fiscales que corresponden a las personas dedicadas al Comercio Informal incorporándose a la formalidad de una manera más flexible y dinámica.

Es decir, este régimen es para aquellas personas físicas que únicamente realicen operaciones con el público en general (esto es, que no proporcionen facturas a sus clientes en las que se desglose el IVA), que estimen que sus ingresos brutos (ventas totales) más intereses del año no exceda de \$750,000.00

Éste régimen es opcional, en él pueden pagar sus impuestos las personas físicas que se dediquen al comercio, empresa artesanal, transporte, actividades agropecuarias, ganaderas, siempre que no hayan obtenido ingresos o ventas mayores a \$750,000.00 al año, además de proporcionar facturas y desglosar el IVA.

Sin embargo, tampoco pueden tributar en éste régimen quienes obtengan ingresos por concepto de comisión, mediación, agencia, representación, correduría, consignación, distribución o espectáculos públicos, ni quienes

obtengan más del treinta por ciento de sus ingresos por la enajenación de mercancías de procedencia extranjera, tal como lo marca el artículo 137 párrafo quinto de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

En ese mismo artículo, en el párrafo sexto se contempla una opción para aquellos contribuyentes que obtengan más del treinta por ciento de sus ingresos por enajenación de mercancía de procedencia extranjera, y que cumplan con los requisitos para tributar bajo el régimen de pequeños contribuyentes.

4.2.1 Clasificación de la Economía Informal de Acuerdo a las Utilidades que Genera

Aunque en este punto se divide a la economía informal, la situación es mucho más compleja que la descripción de una división de individuos o empresas en dos segmentos, pero para efectos de este estudio se utilizará una clasificación basada en las utilidades que se obtienen de las actividades comerciales, profesionales y de servicios, debido a que básicamente en ello radica la posibilidad de pagar impuestos.

4.2.1.1 Comercio Informal de Subsistencia

En el sector informal existe una gran proporción de personas con bajos recursos, con bajo capital humano, bajos niveles de escolaridad, sin acceso al crédito, que encuentran en la economía informal su única alternativa de empleo. Este tipo de empleo puede considerarse como de sobrevivencia. Este sector de la población en la economía informal está estrechamente ligado a la pobreza.

Es practicado por personas cuyos ingresos por lo general no superan el equivalente a un salario mínimo, manteniéndose en el estrato económico más

bajo. Se distingue porque los volúmenes de ventas que maneja son excesivamente bajos.

Como su nombre lo indica, las personas que se ubican en este rubro no logran subsistir, lo que significa que no cubren ni sus necesidades más básicas con su actividad, y en el mejor de los casos lograrán, entre varias personas de la familia, cubrir algunas de esas necesidades. Debido a factores como el bajo casi nulo nivel de educación, las personas no pueden encontrar un empleo que les permita recibir ingresos suficientes para vivir decorosamente, ni siquiera dentro del área informal.

De acuerdo a una investigación realizada por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM "...en algunos casos ni siquiera logran trabajar por cuenta propia, sino que son regenteados por un patrón que los explota bajo las condiciones más extremas, éste solo les paga una comisión proporcional a las ventas y se reserva así, implícitamente, el derecho de obligarlos a trabajar jornadas mayores a las acostumbradas..."⁴¹

4.2.1.2 Comercio Informal de Rentabilidad

En esta tendencia, los empleados informales se encuentran en esta condición por su propia voluntad y con un sentido de empresarialidad, dado que en dichas actividades obtienen mejores ingresos y condiciones de autonomía laboral, frente a los empleos formales disponibles. Estas personas tienen la posibilidad de trabajar formalmente, pero deciden hacerlo dentro de la informalidad porque consideran que maximizan su utilidad al no pagar los impuestos que les corresponden.

⁴¹ ELIZARRARÁS Dorantes, Oscar, Control fiscal del comercio informal, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2002, Colección de Estudios Jurídicos, T. XVI, p. 37

Quienes realizan actividades económicas dentro de la informalidad rentable tienen la capacidad, debido a esa rentabilidad, de pagar impuestos por su actividad, sin embargo no lo hacen. Esto no quiere decir que se considere que todas las personas cuyos negocios o actividades informales les resultan rentables, tienen márgenes de utilidad mayúsculos, o que se manejen cantidades estandarizadas, pero sí que son suficientes para cumplir con su obligación de pagar impuestos.

Al contrario de quienes se dedican a actividades comerciales de subsistencia, el Comercio Informal rentable tiene una incidencia directa en el sistema económico nacional, pues su actividad sí es productiva, sí pueden contribuir al gasto público y deben hacerlo. Claro está que el comercio de subsistencia puede representar una pérdida económica, pero solo en cuanto a especulaciones respecto de lo que sería si tuvieran un trabajo o realizaran una actividad verdaderamente productiva y dentro de los estándares legales.

Para efectos de esta investigación, nos enfocaremos en el problema más palpable el cual representa el Comercio Informal de rentabilidad debido a que, como ya se mencionó, significan ingresos ganados para las personas y perdidos para el sistema hacendario.

4.2.2 Otras Variantes de Informalidad

La distinción entre empleo formal e informal no es perfectamente clara. En lugar de un concepto único universalmente aceptado, hay varias opciones diferentes y a menudo contradictorias que se reflejan en una multiplicidad de definiciones. Estas guardan a su vez relación con la pluralidad de metodologías empleadas para cuantificar las actividades informales.

Durante las últimas décadas, ha persistido la tendencia a utilizar muchas caracterizaciones diferentes de la informalidad y el concepto ha pasado a referirse a fenómenos cada vez más heterogéneos. Parte del problema de lograr un enfoque consensuado del concepto de economía informal se debe a las diferentes opiniones que tiene los investigadores sobre las diversas formas de llevar a cabo la informalidad.

4.2.2.1 Formalidad Simulada

En este renglón existe en México un alto nivel de evasión por parte de los particulares en relación de las actividades que se han manejado por años en el sector formal y que encubiertos por registros diversos a los que deben manejar dentro del estructura tributaria del país, se cobijan bajo realidades diferentes tal es el caso de:

- Actividades en mercados de abastos donde se comercializan enormes cantidades de productos del sector agropecuario registrando sus actividades bajo el régimen de pequeños contribuyentes ubicados en el Título IV, Capítulo II Sección III de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y donde amparados con los gremios de sus organizaciones de comerciantes, declaran solo una mínima parte siendo que en ocasiones sus utilidades son enormes en la venta de frutas, legumbres, granos, hortalizas y donde se adquieren producciones completas del campo del interior de la república generando un inmenso Comercio Informal sobre todo en los mercados más grandes de las ciudades tales como la merced en el D.F.; los mercados de abastos de Monterrey y Guadalajara.
- La venta de productos con actividades ocultas en casa, negocios donde se comercializa una cosa y potencialmente se vende otra; empresas de

comida donde a diario se obtienen utilidades jugosas en taquerías, negocios de hamburguesas, cenadurías, etc.

- El mercado de refacciones orientales las cuales se manejan simuladamente en mercados ambulantes y donde tolerantemente los municipios ocultan el problema por miedo a los disturbios con su población local.

4.2.2.2 Mercado Negro

El fenómeno del mercado negro surge en tiempos de crisis o en periodos de control gubernamental de la economía, usualmente cuando la escasez de bienes de primera necesidad obliga a los gobiernos a imponer controles de precios o racionamiento de bienes.

En estas circunstancias, los vendedores estarían dispuestos a saltarse las leyes con tal de conseguir mayores ganancias, en tanto que los compradores estarían dispuestos a pagar precios más elevados (a veces no les quedaría más remedio) para conseguir un activo que les es prohibido o limitado, es decir, que exista más demanda que oferta, pero que la oferta exista pero no se venda por estas prohibiciones o porque simplemente los comerciantes pueden vender a un mejor precio en un mercado no establecido, como lo es un mercado negro.

El mercado negro no se aplica exclusivamente a productos de primera necesidad: países que prohíben, restringen o permiten la venta ha elevado precio de tabaco, alcohol, azúcar, maíz, etc., propician la aparición de personas que introducen estos productos ilegalmente. Igualmente, la compraventa de drogas, armas y otras sustancias no permitidas por la ley forman mercados negros de enormes dimensiones.

Los cambios ilícitos de moneda también suelen ser considerados como operaciones de mercado negro. En este caso, la causa es la fijación de un tipo de cambio oficial a niveles que no reflejan su tipo de cambio real. De este modo, los poseedores de moneda extranjera fuerte (usualmente dólares, pero recientemente también euros) las vende fuera de los mercados oficiales, para no tener que cambiarlas a tipos de cambio menos ventajosos.

4.2.2.3 La Contra Economía

La contra economía es un método empresarial y revolucionario consistente en la acción directa realizada a través del mercado negro y/o mercado gris. El término fue originalmente acuñado por Samuel Konkin, un activista y teórico anarquista, quien la definió como el estudio y/o la práctica pacífica de todas las acciones humanas que estén prohibidas por el Estado. El término es la abreviatura de economía contra establecida. La contra economía es fundamental para la que sería la doctrina del agorismo de Konkin, una variante explícitamente revolucionaria de anarquismo de mercado.

Éste término que es el de contra economía también se utiliza en un contexto separado, pero argumentativamente compatible al principal, para referirse a abordar la justicia social y la sostenibilidad en un contexto de mercado, aunque en general contra el establecimiento económico-político no sería explícitamente ilegal.

En este segundo sentido la contra economía sería descrita como dinero al servicio de la gente, en lugar de lo contrario.

Según quienes usan este término, incluye el comercio justo, la transparencia informativa de las empresas hacia sus clientes, asumir los costos y responsabilidad ambiental, trabajadores con una relación directa con la empresa,

relacionarse con proveedores con las mismas prácticas o el desarrollo de economías locales en la medida de lo posible.

Es este contexto se considera entonces que en México sería la contra economía como la suma de toda acción humana no agresiva, que esté prohibida por el Estado siendo el estudio y práctica de la contra economía que incluye el mercado libre, el mercado negro, la economía subterránea, todos los actos de desobediencia civil y social, todos los actos de asociación prohibida (sexual, racial, interreligiosa), y cualquier otra cosa que el Estado, en cualquier tiempo y lugar, opta por prohibir, controlar, regular, gravar o tarifar.

La contra economía excluye toda acción aprobada por el Estado, como el mercado blanco y otras formas de hacer negocio de manera aislada por el Estado.

4.2.3 Obligaciones

Dentro de las obligaciones que se deben cumplir bajo este nuevo régimen esta el central de esta propuesta denominada “incorporación de contribuyentes no formalizados”, en primer termino:

I. inscripción en el RFC

Se debe acudir a la Administración Local ante la ventanilla única y presentar los siguientes documentos en original:

- Acta de nacimiento o constancia de la CURP.
- Comprobante de domicilio
- Identificación personal
- En su caso, copia certificada del poder notarial con el que acredite la personalidad del representante legal, o carta poder firmada ante dos

testigos y ratificadas las firmas ante las autoridades fiscales o ante notario o fedatario público.

Al finalizar su trámite de inscripción se le entregarán los siguientes documentos:

- Copia de la solicitud de inscripción
- Cédula de Identificación Fiscal o Constancia de Registro
- Guía de Obligaciones
- Acuse de Inscripción al RFC

II. Presentación de aviso

Deberá presentar ante las autoridades fiscales a más tardar el 31 de marzo del ejercicio en el que comiencen a pagar el impuesto conforme a esta sección o dentro del primer mes siguiente al de inicio de operaciones el aviso correspondiente. Así mismo, cuando dejen de pagar el impuesto conforme a esta sección, deberán presentar el aviso correspondiente ante las autoridades fiscales, dentro del mes siguiente a la fecha en que se dé dicho supuesto.

Esta demás mencionar, que cuando los contribuyentes dejen de pagar el impuesto conforme a esta sección, en ningún caso podrán volver a tributar en los términos de ésta, así como tampoco aquellos que ya hayan tributado bajo algún otro régimen.

III. Conservación de los comprobantes de las adquisiciones.

Conservar comprobantes que reúnan requisitos fiscales por la compra de bienes nuevos de activo fijo, entendiéndose aquellos bienes, ya sean tangibles o intangibles, que no pueden convertirse en líquido a corto plazo y que normalmente

son necesarios para el funcionamiento de un negocio y no se destinan a la venta cuando el precio sea superior a \$2,000.00.

El plazo de conservación está vinculado con el ejercicio de las facultades de comprobación a que hace referencia el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, que puede ser de tres, cinco o diez años.

IV. Registro de ingresos diarios

Sin embargo bajo ninguna circunstancia podrán expedir comprobantes que reúnan los requisitos fiscales que señala el Código Fiscal de la Federación y su Reglamento, ya que de hacerlo así, se considera que los contribuyentes que paguen el impuesto en los términos de esta sección, cambian de régimen para pagar el impuesto a partir del mes en que se expidió el comprobante de que se trate.

V. Copias de las notas de venta

Entregar a sus clientes copias de las notas de venta y conservar originales de las mismas. Estas notas deberán reunir los requisitos a que se refieren las fracciones I, II y III del artículo 29-A del Código Fiscal de la Federación y el importe total de la operación en número o letra.

En los casos en que los contribuyentes utilicen máquinas registradoras de comprobación fiscal, podrán expedir como comprobantes simplificados, la copia de la parte de los registros de auditoría de dichas máquinas en la que aparezca el importe de la operación de que se trate.

El Servicio de Administración Tributaria, mediante reglas de carácter general, podrá liberar de la obligación de expedir dichos comprobantes tratándose de operaciones menores a \$100.00.

VI. Presentación de declaraciones mensuales

Presentar, a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior a aquel al que corresponda el pago, declaraciones mensuales en las que se determinará y pagará el impuesto conforme a la tasa y base proporcionales establecido en esta sección, dichos pagos tendrán el carácter de definitivos.

Los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas de la Entidad Federativa en la cual el contribuyente obtenga sus ingresos, siempre que dicha Entidad Federativa tenga celebrado convenio de coordinación para administrar el impuesto a que se refiere esta sección.

En el caso de que la Entidad Federativa en donde obtenga sus ingresos el contribuyente no celebre el citado convenio o éste se dé por terminado, los pagos se enterarán ante las oficinas autorizadas por las autoridades fiscales federales.

VII. Erogaciones por conceptos de salarios

Cuando los contribuyentes realicen erogaciones por concepto de salarios, los contribuyentes deberán efectuar la retención y el entero por concepto del impuesto sobre la renta de sus trabajadores, conforme a las disposiciones previstas en esta Ley y su Reglamento. Esta obligación podrá no ser aplicada hasta por tres trabajadores cuyo salario no exceda del salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado al año.

4.2.4 Obligaciones de la Autoridad

Además de las contenidas en el Código Federal de la Federación y demás leyes relativas, encontramos las siguientes:

- I. Creación de una Ventanilla Única de atención para el Régimen de Incorporación de los contribuyentes no formalizados.

En el diseño e implementación de sistemas de tecnologías de información y comunicaciones para facilitar el registro de los contribuyentes es esencial, desde un principio, se adopten mejores prácticas como el establecimiento de una Ventanilla Única, donde la información relacionada con el Servicio de Administración Tributaria son presentados sólo una vez en un único punto de entrada.

a) ¿Qué es Ventanilla Única?

Es una herramienta que permite el envío de la información electrónica, una sola vez, ante una única entidad, para cumplir con todos los requerimientos del Registro Federal de Contribuyentes. Esto es posible a través de la simplificación, homologación y automatización de los procesos de gestión.

En términos prácticos, la Ventanilla Única tiene como objetivo agilizar y simplificar los flujos de información entre el contribuyente y el gobierno y aportar beneficios significativos para todas las partes involucradas en el sistema fiscal.

La Ventanilla Única es generalmente gestionada de forma centralizada por un organismo rector, lo que permite a las autoridades competentes y organismos gubernamentales recibir o tener acceso a la información pertinente para su propósito.

b) Objetivos de la Ventanilla Única:

- Eliminar el papel, al convertir los procesos manuales en electrónicos utilizando documentación digitalizada.
- Facilitar la búsqueda y acceso de información.
- Eliminar gastos en trámites de preinscripción en línea (para quienes no cuentan con computadora e internet en casa) y proporción de los mismos a terceras personas para le realizaran el trámite.
- Ahorro de tiempo del particular.
- Atención personalizada.

La Ventanilla Única deberá proporcionar además de los medios para el pago de derechos correspondientes, los impuestos y tasas:

c) Atención especializada al contribuyente

Esta se obtendrá a través de la capacitación que otorguen las autoridades al personal a cargo de esta ventanilla, ya que a menudo se estarán encontrando con personas de un lenguaje vago, poco conocimiento legal así como de contabilidad y tecnológico, lo cual alentara al contribuyente informal a formar parte dentro del padrón de contribuyentes formales.

II. Campañas de civismo fiscal

Otro aspecto que hace falta fortalecer en nuestro país es el civismo fiscal para concientizar a la población de la importancia de cumplir con el pago de impuestos, obligación contenida en la Constitución.

El fiscalista Enrique Ramírez destacó que dada la mala imagen que se tiene por el mal uso de los recursos públicos, hay quienes los usan para justificarse para no pagar impuestos. Es una cultura que permeó por mucho tiempo en el país y va a ser muy difícil de revertir.

Aunque el Servicio de Administración Tributaria (SAT) está llevando a cabo esta labor que tiene como propósito promover el civismo fiscal, en las universidades. Si queremos cambiar la filosofía en este país, es bueno empezar con los jóvenes, advirtió Enrique Ramírez, aún falta por concientizar a las demás personas, en especial al grupo de informales.

Es muy importante destacar la labor que está llevando el Servicio de Administración Tributaria a través de su página web en la cual invita a los menores de edad a ver videos y activar juegos interactivos a través de los cuales podrá sorprender a sus papás, maestros y amigos, porque podrán tener información sobre la historia de las contribuciones, pero como sabemos, no todas las personas cuentan con computadora e internet en su casa lo cual hace imposible tener acceso a la educación fiscal en línea del cual se habla.

Pero aun queda un grupo de personas que educar fiscalmente y que se encuentra activa en la vida económica del país pero sin contribuir con el gasto público, es por eso que se debe implementar una campaña de educación fiscal.

Es decir, que una parte de lo que se gastan en campañas electorales sean destinadas para promover el civismo fiscal usando el mismo medio de mercadotecnia usada en las electorales, por medio de reuniones públicas acompañadas con estímulos fiscales.

4.3 Tasa y Base

Antes de hacer alusión a la base gravable, es conveniente recordar que “la base de una contribución es la cuantía respecto de la cual se determina la contribución a cargo del sujeto pasivo de la relación jurídico-tributaria”.⁴²

Esta nueva forma de tributo será calculable sobre una base amplia, pues como lo menciona Hugo Carrasco Iriarte dentro de su clasificación de bases gravables, “esta base se presenta cuando el legislador quiere abarcar todos los supuestos posibles que se presenten en la realidad; así, se alude a enajenación, prestación de servicios, etcétera”.⁴³

Ahora bien, el parámetro o la medida que se va aplicar a la base para determinar el impuesto a pagar será la base progresiva ya ésta varía en medida que lo hace la base, esta es la más justa porque se pagara el tributo conforme a la capacidad económica; esto es, quien tiene mayor ingreso pagara más que aquel que tenga poco.

Las personas físicas que paguen el impuesto en términos de este nuevo régimen calcularán el impuesto a cargo de acuerdo a la siguiente tabla aplicando la tasa que corresponde según el ingreso total mensual que obtenga en efectivo derivado de sus actividades.

Límite inferior	Límite superior	% (Porcentaje)
0.01	31,250.00	0.5
31,250.01	62,500.00	1.0
62,500.01	93,750.00	1.5

⁴² CARRASCO Iriarte, Hugo. *Derecho Fiscal II*. Sexta edición. Iure editores. 2007. P. 41.

⁴³ Ídem

93,750.01	125,000.00	2.0
-----------	------------	-----

Límite inferior, indica el importe mínimo en pesos de ingresos bimestrales para la tasa que corresponde.

Para determinar la tarifa a pagar dentro de este nuevo régimen se hará de la forma siguiente: se busca la cantidad obtenida como base gravable, dentro de los límites a que alude la tarifa, entre el mínimo y el máximo correspondientes.

una vez ubicada dicha cantidad en el límite correspondiente se calcularán dicho impuesto aplicando la tasa que corresponda a la diferencia que resulte de disminuir al total de los ingresos que obtengan en el mes en efectivo, en bienes o en servicios un monto equivalente a cuatro veces el salario mínimo general del área geográfica del contribuyente elevado bimestralmente.

A continuación se realizará el cálculo considerando el supuesto del contribuyente que obtuvo ingresos por \$ 62,000.00 bimestrales (Ver cuadro No. 1).

Cuadro No. 1 Ejemplo de determinación del impuesto final a tributar.

Ingresos bimestrales	\$62,000.00
(-) 4 salarios mínimos bimestrales	14,536.80
(=) Base del impuesto	47,463.20
(x) Tasa	1%
(=) ISR bimestral a cargo	474.63

Fuente: Elaboración propia basada en el Art. 138 de LISR

Los cuatro salario mínimos de determinan en base al salario mínimo del área geográfica "B", vigente en 2012, conforme al siguiente cálculo (ver cuadro 2):

Cuadro No. 2 Determinación importe de exención de 4 SMGAB.

Salario mínimo del área geográfica "B"	\$60.57
(x) Salario mínimo de exención	4
(=) importe exento diario expresado en pesos	242.28
(x) días del bimestre (enero-febrero)	60
(=) exención bimestral	14,536.80

Fuente: Elaboración propia basada en el Art. 138, LISR, 2012.

En relación entre la base y tasa de la imposición se considero en todo momento la capacidad contributiva del sujeto jurídico y así se respetan los principios fundamentales en materia impositiva; de proporcionalidad, la cual radica esencialmente en que los sujetos pasivos contribuyan al gasto público en función de su capacidad económica debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos.

Conforme a este principio, el gravamen es fijado de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

Y equidad es medularmente la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones, deben recibir un trato idéntico, debiendo variar únicamente las tarifas tributarias aplicables de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente para respetar el principio de proporcionalidad ya mencionado.

La equidad tributaria significa, en consecuencia que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que los establece y regula.

4.4 Elementos Materiales, de Tiempo y Lugar

a) Materiales

Los elementos materiales de pago son los instrumentos con los que se pueden realizar los pagos. De acuerdo con lo previsto por el artículo 20 del Código Fiscal de la Federación, en su párrafo séptimo, se aceptan las siguientes formas de pago:

- **Cheque certificado:** Es el que se emite por el librador, con la declaración que se hace constar en el mismo documento, por el librado, de que existen en su poder fondos bastantes para pagarlo. Se exige que el cheque sea nominativo, por importe determinado y no es negociable.
- **Transferencia electrónica de fondos a favor de la Tesorería de la Federación,** de conformidad con las reglas de carácter general que expida el Servicio de Administración Tributaria.
- **Efectivo:** moneda nacional

Como ya se dijo anteriormente, el pago debe ser liso y llano, esto es, sin objeción de ninguna naturaleza por parte del contribuyente al sujeto activo.

b) Tiempo

Las personas que encuadren dentro de este régimen pagaran el impuesto correspondiente de forma bimestral a más tardar el día 17 del mes inmediato posterior, mismo en el cual presentara su declaración correspondiente.

c) Lugar

El contribuyente debe realizar el pago en las oficinas recaudadoras autorizadas por la ley, sin pasar por alto que el fisco, con propósito de dar facilidades a los particulares ha permitido que, por medio de las instituciones de crédito o empresas comerciales se cubran algunos tributos.

4.5 Sanciones

La potestad sancionadora es aquella facultad de la administración pública de imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber, al estar vedada para la administración pública las sanciones consistentes en privación de libertad.

Ahora bien, debemos entender en que tipo de incumplimiento recaemos, el cual puede ser incumplimiento doloso: se presenta cuando el sujeto comete una infracción o un delito con la intención de realizarlo. Aquí hay dolo, que consiste en causar intencionalmente un resultado, con conocimiento y conciencia de la antijuridicidad del hecho.

En el incumplimiento doloso hay dos elementos:

- Moral o ético. Saber que se violenta o infringe la norma fiscal.
- Volitivo. Es la voluntad de realizar la conducta antijurídica.

En cambio, el incumplimiento culposo, imprudencial o no intencional ocurre cuando se deja de responder ante las normas impositivas pero sin la intención de hacerlo por negligencia, falta de cuidado, imprevisión, imprudencia o impericia.

Al igual que en otras normas del derecho, para que éstas seas obedecidas, se requiere que al no atacar el contribuyente una obligación de dar, hacer o no hacer en el ámbito impositivo, traiga como efecto una consecuencia, que satisfaga daños y perjuicios al fisco, así como responsabilidades administrativas o penales, no solo en cuanto al sujeto directo de la imposición, sino también respecto al responsable solidario.

En este orden de ideas, encontramos que las sanciones serán impuestas de acuerdo al tipo de delito o infracción fiscal que encuentre dentro de lo establecido por el Código Fiscal de la Federación.

4.6 Estímulos Fiscales

Los estímulos fiscales son instrumentos utilizados por las autoridades para incentivar la contribución por parte de los sujetos pasivos del impuesto. Existen diversos tipos: algunos consisten en el acreditamiento contra un impuesto, la condonación de una cantidad a cargo de los contribuyentes y otros en el diferimiento del pago de una contribución, por mencionar algunos.

Generalmente los estímulos fiscales son destinados al apoyo de diversos sectores sociales y económicos del país. Asimismo, éstos sirven como un vehículo para promover la inversión de algunos mercados específicos, tal es el caso de la cinematografía y el desarrollo de ciencia y tecnología en nuestro país.

En México, no existe como tal una Ley que regule la aplicación de los estímulos fiscales en lo general. Más bien, la legislación fiscal establece la

aplicación de los mismos de forma particular, dependiendo del impuesto del que se trate. En este sentido, existirán algunas formalidades que deberán cumplir los contribuyentes, en bien de poder aprovechar los estímulos fiscales de que se traten ya que cada una de las leyes fiscales podrá emitir disposiciones complementarias aplicables a cada uno de los estímulos fiscales en ellas incluido.

Adicionalmente, se considera importante incluir dentro de este régimen equiparado a pequeños contribuyentes la condonación del pago de permisos por el uso de piso o suelo que se enteran a los Ayuntamientos quienes al momento de incorporarse a la informalidad se encuentren al corriente de este tipo de permiso.

Lo anterior, con la finalidad de evitar a lo que se llamaría una doble tributación.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De todo lo anterior, se puede determinar que la economía informal en México no es un fenómeno nuevo, es un tema por demás profundo, data de la época prehispánica, es referenciada como un legado cultural de la conquista, es uno de los problemas tributarios adjuntos a la economía del país el cual inhibe el crecimiento, toda vez que es ella la cual se asocia al crecimiento de la población y al escaso crecimiento de la economía, pues no se generan en el sector formal los empleos que la gente demanda, ya que se encuentran ubicados casi la mitad de la población económicamente activa sin que contribuyan al gasto público como lo prescribe la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, instando al Estado, a incursionar en una constante modificación fiscal en términos de la Ley para buscar recaudar, mediante los contribuyentes cautivos, el gasto público ineludible para cubrir las necesidades de la sociedad, tal es el caso de la educación, salud, seguridad, pobreza, empleo entre otras.

Al pretender expresar las reflexiones finales de este tema tan apasionante que es las ciencias de lo fiscal en un país como México, la expectativa de ver el

resultado aprobado por la Cámara de Diputados es desalentador, la oportunidad de oro se esfuma, los cambios estructurales en una nación tan lastimada por la pobreza, la delincuencia, la desigualdad tributaria que cobija a los informales, donde ese recurso pudiese cubrir las necesidades que un estado está obligado a obtener para cubrir las insuficiencias sociales de un México polarizado, lleno de contrastes y además politizado.

SEGUNDA.- A pesar de las diversas interpretaciones en relación a la economía informal, en general se acepta el hecho de que no es una condición deseable ni para el país ni para la mayoría de las personas que trabajan en el sector. En ese sentido, es necesario plantearse medidas que incidan en su gradual eliminación.

Para los trabajadores, pertenecer a la economía informal implica, en el mayor de los casos, bajos salarios, carencia de prestaciones laborales, de seguridad social, inestabilidad en el ingreso, al tiempo que los empresarios no tienen suficientes apoyos a su actividad ni cuentan con protección legal.

La existencia de mejores condiciones de empleo y de negocios en el sector formal debería ser el incentivo natural para que las personas optaran por emplearse en este sector. Sin embargo, si la percepción que se tiene de los beneficios de incorporarse al sector formal es baja, se genera un incentivo a la informalidad.

TERCERA.- En un espectro más amplio es necesario implementar acciones que den claridad y certidumbre a la labor gubernamental y su relación con los derechos y obligaciones de los ciudadanos:

Un arreglo fiscal progresivo que proteja a los trabajadores de menores ingresos, que sea sencillo y eficiente, además del combate eficaz de la evasión y la elusión fiscal.

Asimismo, avanzar en la transparencia en el uso de los recursos públicos que dé certidumbre a los ciudadanos sobre la conveniencia social del pago de impuestos.

En este sentido, eliminar las relaciones comerciales sin los debidos comprobantes fiscales, evitando así la subcontratación de personas y empresas que trabajan en la informalidad por parte de empresas formales.

Una discusión de la reforma laboral para el diseño del arreglo laboral óptimo en materia de flexibilidad laboral, salarios, prestaciones sociales, etc.

Subsiste también el problema de dar salud y seguridad social a personas que laboran en actividades, que por su naturaleza, no establecen una relación obrero-patronal como es el caso de los auto empleados.

Para aquellas personas que no pueden pagar servicios privados, será necesario establecer esquemas de cobertura que no se deriven de una relación de trabajo.

CUARTA.- Sin duda, existen algunas actividades que presentan mayor dificultad para incorporarlos a la formalidad que otras. El caso más crítico, por sus implicaciones políticas, es el de los vendedores ambulantes, las personas que tienen una pequeña fábrica en el hogar, los profesionistas que trabajan en el hogar sin comprobantes fiscales, tienen características e incentivos particulares y, en ciertos casos, requieren acciones focalizadas.

La red de relaciones entre los líderes de los ambulantes, las autoridades, y los partidos políticos pone en riesgo la efectividad de las políticas que puedan diseñarse para la eliminación del ambulante.

Por otra parte, dado que la mayoría de los pobres trabajan en el sector informal, debe continuarse con las políticas de superación de la pobreza tanto extrema como moderada, ya que un tema estratégico para el futuro tiene que ver con los grupos medios de la población, en especial, entre los que se encuentran en la pobreza moderada, que nunca tendrán acceso a OPORTUNIDADES y programas relacionados, que están destinados principalmente a los grupos en la pobreza extrema, y sólo participarán en el sistema de seguridad social formal en el largo plazo.

Una población con mayor nivel educativo, acceso a la salud, a la vivienda, con opciones de crédito para iniciar un micro negocio, busca naturalmente mejores condiciones laborales que las ofrecidas por el sector informal. Además, el contar con estas herramientas permite sortear las barreras a la entrada al sector formal, por ejemplo, aquellas de tipo educativo, o bien, de capital mínimo requerido para iniciar un negocio.

QUINTA.- El conocer el impacto tributario de la economía informal investigado desde diferentes enfoques, se concluye en determinar la necesidad que ostenta el Estado por la falta de liquidez en sus finanzas públicas producto de la inequidad tributaria, derivada de la elevada proporción de quienes no contribuyen al gasto público cobijados por la economía informal, con ello, partiendo de la hipótesis de que la economía informal representa un factor fundamental en la recaudación del Estado para satisfacer las necesidades de la población como recurso necesario en las Finanzas Públicas Federales, esto llevó a generar una investigación propositiva, a determinar las cifras impactantes de evasión que consume la economía informal al actuar, el ciudadano, en el

oscurantismo económico determinando en la presente tesis, y de igual manera, a llevar a cabo una propuesta fundamental donde pudiese operar en el sistema tributario mexicano de inmediato o bien en un futuro toda vez que en la presente legislatura se observa que han declinaron nuevamente a abordar el tema de los informales o la ampliación de la base de contribuyentes siendo solo autorizado para el presupuesto 2011 el incremento al IVA del 16% y 11% en zonas fronterizas; el incremento a la tasa del 30% del ISR y al 3% a depósitos en efectivo además de los incrementos en el IEPS entre otros.

SEXTA.- Por ello, esta podrá ser una iniciativa de considerar a la parte académica y de investigación para realizar propuestas estructurales. Lo anterior, permitirá que se logre una propuesta integral ya que el país, es un conjunto de bemoles sociales, étnicos, políticos, culturales, etc. resultado de la configuración de la conducta que como mexicanos tenemos y eso favorecería una propuesta importante ya que en México existe diferentes enfoques según el área, zona, región entre otras; no se puede considerar el mismo tratamiento para el norte del país que para sureste, el desarrollo es antagónico, diametralmente opuesto, el centro del país como es la ciudad de México, con niveles casi de cero de analfabetismo con indicadores de Guerrero, Oaxaca, Chiapas entre otros.

La propuesta realizada en la presente tesis, nos lleva a visualizar una posibilidad de abordar el futuro desarrollo del país en todo su contexto, el lograr una finanzas sanas, holgadas, producto de la contribución desde un ambiente de cultura contributiva.

Pensaríamos en la posibilidad de abatir las grandes brechas que en materia de equidad existen en México, entre ellas, la desigualdad en los diferentes sectores de la población, aspecto que afecta el desarrollo ya que el estado está obligado a satisfacer la demanda de la población sobre todo la más desprotegida, donde las necesidades apremiantes tales como la Educación, Salud, Vivienda,

Seguridad, Empleo, Drenaje, Pavimentación, Alumbrado, Pobreza, entre otros, sean satisfechas y que con ello se propicie que la población viva dignamente. Con un estado pobre, el rezago social es la imagen de organización.

Por ello, la tesis propone la ampliación de la base de contribuyentes mediante, en primera instancia, de la detección de la cuantía del universo de los que se desempeñan en la economía informal, la magnitud de la evasión fiscal y la posible incorporación mediante la adhesión en un nuevo título de la Ley del Impuesto Sobre la Renta así como la aprobación de un régimen de transición que incorpore a la gran cantidad de informales, nos lleve a una captación para lograr un estado fortalecido y con presupuesto para apoyar el crecimiento y buscar atender las necesidades sociales.

Finalmente, en la tesis se sostiene el concepto de que la materia fiscal representa para el país, una oportunidad de organización, con un Estado de Derecho y Justicia Distributiva, con equidad social y proporcionalidad tributaria todo ello en busca de un Estado fortalecido, responsable con la sociedad, digno, en una Nación rica en historia como lo es nuestro querido México.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCÓN, Claudia, "*Tianguis Global*", Universidad iberoamericana, primera edición, 2008.

ANDA Gutiérrez, Cuauhtémoc. "*Entorno Socioeconómico de México*". Limusa Noriega Editores. 2003.

CAMACHO, Raúl. "*Breviario Ejecutivo de Leyes Fiscales*". ED. Tegra. México. 2002-2004.

CARRASCO Iriarte, Hugo. "*Derecho Fiscal I*". Sexta edición. Iure editores. 2007.

CARRASCO Iriarte, Hugo. "*Derecho Fiscal II*". Sexta edición. Iure editores. 2007.

CASTILLO Fernández, Dídimo. "*Los nuevos trabajadores precarios*". México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: M. A. Porrúa, 2009.

ELIZARRARÁS Dorantes, Oscar, “*Control fiscal del comercio informal*”. México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Colección de Estudios Jurídicos, Tomo XVI, 2002.

ESQUIVEL Solís, Edgar, González Pérez, Marco A., et al., “*La República informal: el ambulante en la ciudad de México*”. Tecnológico de Monterrey, Campus Estado de México, editorial Porrúa, 2008.

GONZÁLEZ, Marco et. Al., “*La república informal: el ambulante en la ciudad de México*”. Porrúa, Tecnológico de Monterrey, 2008.

INEGI, “*El subsector informal en México*”. comunicado de prensa, Aguascalientes, 25 de noviembre de 2004.

INEGI, “*La ocupación en el sector no estructurado en México*”. 1995-2003.

JIMÉNEZ, Regina, Carrera, MA. Teresa. “*Metodología para la investigación en Ciencias de lo humano*”. ED. Publicaciones Cruz. México. 2002.

KUNZ Bolaños, Ignacio. “*Usos del Suelo y Territorio, tipos y lógicas de localización en la ciudad de México*”. Editorial Plaza y Valdés. 2003.

MALDONADO, Carlos y otros. “*El sector Informal en América Latina. Una Perspectiva Interdisciplinaria*”. Bogotá Colombia, 1997-2004.

RODRÍGUEZ Lobato, Raúl. “*Derecho Fiscal*”. 2ª. Ed, Harla, México, 1998, Editorial Oxford, México, 2004.

ULRICH Beack, Bernardo Castillo. “*Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*”. 1ª edición en la colección de bolsillo, 2007.

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012.

Código de Comercio. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012.

Ley de Coordinación Fiscal. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012.

Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2012. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012

Ley Federal del Trabajo. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012.

Ley del Impuesto Sobre la Renta. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012.

Ley del Impuesto al Valor Agregado. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012.

Ley de Impuestos a los Depósitos en Efectivo. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2012.

Reglamentos de mercados para el Distrito Federal, 01 de junio de 1951. Miguel Alemán.

ICONOGRAFÍA

<http://www.uom.edu.mx/trabajadores>.El comercio informal: una respuesta ante la crisis

http://www.sep.gob.mx/es/sep1/sep1_Vision_de_la_SEP

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

<http://www.semanario.com.mx/2003>.Comercio informal, el informe de lo informal. Arnold Omar Jiménez Ramírez, semanario arquidiocesano de Guadalajara.

<http://www.elcato.org>

<http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/Default.aspx?s=est&c=25433&t=1>

<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/informes/index.html>

<http://www.juridicas.unam.mx>