



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA

El aumento del gasto en la política social mexicana y su
repercusión en la política fiscal

TESIS

Que para obtener el título de:

Licenciado en Economía

PRESENTA:

Mendoza Verplancken Alejandro

DIRECTOR DE TESIS:

Mtro. Daniel Alejandro Pacheco Rojas



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2021



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.

Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 2 |
| Capítulo 1. Elementos teóricos y conceptuales sobre la tributación | 6 |
| 1.1 El concepto de la tributación | 6 |
| 1.2 Criterios de eficiencia de la tributación | 7 |
| 1.3 Efectos económicos de los impuestos | 10 |
| 1.4 Estructura política de la recaudación | 12 |
| 1.5 Política fiscal | 15 |
| 1.6 Marco Jurídico | 17 |
| Capítulo 2, Marco histórico de la recaudación en México | 20 |
| 2.1 Creación de la estabilidad política y social en México 1917-1940 | 21 |
| 2.2 Las finanzas públicas 1940-1980..... | 23 |
| 2.3 Hacia un modelo económico neoliberal | 26 |
| 2.4 Productividad del sistema fiscal mexicano..... | 29 |
| 2.5 Percepción y desempeño del sistema tributario contemporáneo..... | 33 |
| Capítulo 3. Contexto nacional del gasto social y la política fiscal | 40 |
| 3.1 Reformas estructurales..... | 42 |
| 3.2 Potencial Tributario..... | 48 |
| 3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 | 51 |
| 3.4 Los retos para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo | 57 |
| Capítulo 4. Actualidad y perspectivas de la política social en México | 63 |
| 4.1 Antecedentes de la política social en México | 63 |
| 4.2 Actualidad del paradigma de la política social | 65 |
| 4.3 Objetivo de la política social | 68 |
| 4.4 Política social y pobreza en México | 72 |
| 4.5 Crecimiento económico y desarrollo social..... | 75 |
| Consideraciones Finales | 78 |
| Bibliografía | 82 |

Introducción

México tiene una de las recaudaciones fiscales más bajas de la OCDE, de acuerdo con su publicación Revenue Statistics 2018 Tax revenue trends in the OECD (OECD, 2018) México fue el país con menor porcentaje de recaudación fiscal dentro de la organización e incluso estuvo por debajo del promedio en América Latina (Bosch, 2015). La teoría estipula que el sistema fiscal de una economía moderna debe cumplir con varias tareas esenciales para el desarrollo de una economía (Bosch, 2015), ya que la materia fiscal será la que se encargue de proveer los recursos para la inversión pública, tanto en infraestructura física como social, funciona también como medio de distribución de la riqueza y puede resultar en un instrumento de estabilización de la actividad económica mediante una política fiscal anticíclica.

La baja recaudación en México puede ser explicada como consecuencia de la falta de cumplimiento de las principales funciones de un sistema fiscal, aunado a que existe un papel dominante a los impuestos de producción de hidrocarburos, y poco peso del impuesto sobre la renta, combinado también a una amplia dependencia de impuestos indirectos (IVA e IEPS), que de acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el año 2018 estos impuestos indirectos llegaron a representar un 35% de la recaudación total. Cuando un país tiene baja recaudación fiscal, los efectos más notorios son bajos niveles de gasto público, tanto en infraestructura como en gasto social.

En un país donde la recaudación es baja, problemas como la elusión y evasión fiscal pueden acrecentar los problemas económicos que la baja recaudación genera. De acuerdo con el diccionario jurídico mexicano se entiende por elusión como el proceder que, sin infringir la ley, procura el alivio tributario mediante la estructuración de figuras jurídicas atípicas; la evasión fiscal es aquella en donde sí se infringe la ley ya que consiste en otorgar información falsa u ocultar ingresos con el fin de pagar menos impuesto e incluso exentar el pago de estos.

Acciones como la elusión y evasión fiscal perjudican tanto a la economía como a la sociedad, ya que sólo una parte de la población es la que aporta para la provisión

de servicios públicos que todos disfrutan, resultando en un factor de inequidad social.

La política social es la encargada de realizar acciones que busquen mejorar el nivel de calidad de vida en grupos vulnerables, tales como poblaciones indígenas, adultos mayores, personas en situación de pobreza y niños. A pesar de todos los recursos utilizados por las distintas administraciones en la búsqueda de una mejor calidad de vida para grupos vulnerables, los programas implementados no han logrado revertir de manera sustancial la situación de pobreza y desigualdad que viven millones de mexicanos.

Es necesario saber si con los bajos niveles de recaudación que presenta México aún es viable aumentar el gasto en política social sin tener una reforma fiscal que sostenga los ingresos del Estado y pueda cumplir todos los compromisos sociales que la nueva administración ha adquirido. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación se estima que en 2020 el presupuesto aprobado para el gasto social represente un 63.6% del gasto programable, esto sin crear nuevas formas de recaudación como se ha señalado en varias ocasiones por el jefe de Estado.

Al revisar el problema de la baja recaudación fiscal en México nos encontramos que ésta tiene varios componentes, los cuales ya han sido estudiados con detenimiento, por ejemplo encontramos que instituciones como el SAT se han dado a la tarea de investigar el tema de evasión fiscal y todo lo que implica, de igual forma, se han realizado análisis a la reforma hacendaria llevada a cabo durante el año 2013, donde la principal crítica es la falta de tributación directa progresiva y el aumento a los impuestos indirectos, generando dependencia hacia el consumo para aumentar niveles de recaudación.

Esta tesis se pretende demostrar que no es posible realizar un aumento del gasto en programas sociales sin una reforma fiscal. La nueva administración tiene el reto de buscar la forma de incrementar los ingresos públicos con el propósito de mejorar la distribución de la riqueza, la forma en que se asignan y gastan los recursos

recaudados, cuidando los ingresos de las familias y su poder de compra. De manera que un aumento en el gasto en la política social es inviable sin una reforma fiscal, que busque ampliar la recaudación sin afectar el nivel de ingresos de las familias y se logre una distribución más equitativa de los recursos generados.

Para probar la hipótesis, estudiamos las finanzas públicas y las propuestas en materia tributaria de tal forma en que se pueda dar solución a los problemas de baja recaudación y la mejora de programas sociales dirigidos a los grupos vulnerables en México tratando de contestar las siguientes preguntas:

¿En qué consiste la política social?, ¿De qué forma se lleva a cabo?, ¿Cuál es el impacto a las finanzas públicas? ¿Cuáles son los principales programas sociales?, ¿Cuáles son las instituciones involucradas? ¿Cómo se conforman los ingresos públicos?, ¿Cómo se conforma el gasto público?

La estructura de este trabajo está compuesta por cuatro capítulos:

1. **Capítulo 1.** Elementos Teórico-Conceptuales sobre la Tributación
 - a. Con este capítulo se pretende abordar de manera teórica la tributación en un Estado y los elementos que debe tener para que sea eficiente y se logre cumplir con el objetivo de desarrollo y redistribución de riqueza.
2. **Capítulo 2.** Marco Histórico: La Política Fiscal en México
 - a. Mediante este capítulo se pretende demostrar la trayectoria histórica y la conformación de lo que hoy es el sistema fiscal mexicano, de esta forma lograr un mejor entendimiento de la situación actual y los cambios que podrían llegar a implementarse.
3. **Capítulo 3.** Contexto nacional del gasto social y la política fiscal
 - a. A partir de este capítulo se muestra el contexto actual tanto de la política fiscal y el camino que se está tomando, así como los compromisos que se pretenden cumplir bajo la presente administración.
4. **Capítulo 4.** Política social y recomendaciones de recaudación.

- a. Se hace un recuento y revisión de la situación actual de la política social y a su vez se realizan algunas recomendaciones para lograr los compromisos mediante una política fiscal más eficiente y mejor implementada.

En esta investigación se definió de manera clara política fiscal; se investigó cómo se compone el gasto social y la forma en que se asignan los recursos; posteriormente se determinó el impacto que se tiene a las finanzas públicas nacionales; finalmente se analizó la estrategia de la nueva administración federal, comparando la política fiscal y el gasto social con sexenios anteriores.

El gasto social que realiza el Estado es un instrumento necesario en la lucha para reducir la desigualdad económica que existe en México, por lo que es indispensable una constante revisión de los medios y herramientas que necesita el Estado para lograr este primordial objetivo, siendo uno de los más importantes la política fiscal, ya que es ahí donde podrá conseguir los recursos necesarios para la implementación de sus programas sociales. La nueva mantiene un discurso de que su eje principal de política es “primero los pobres”, donde no se van a crear nuevos impuestos para cumplir con los compromisos adquiridos en cuestión de política social. Con esta investigación se pretende demostrar que, en comparación con sexenios anteriores, no ha existido gran cambio en cómo se atacan los problemas de pobreza, desarrollo y desigualdad.

Capítulo 1. Elementos teóricos y conceptuales sobre la tributación

La tributación es aquel ingreso que se genera a partir del pago recibido por parte de los ciudadanos, basado en un principio llamado “el principio del beneficio” o “costo del servicio” (Retchkiman, 1987), en el cual se considera que las personas y/o negocios tienen la obligación de contribuir al erario público en consecuencia de los beneficios que se recibe a partir de la actividad gubernamental, tales como alumbrado, drenaje, seguridad pública, entre otros. La tributación, por lo tanto, se puede interpretar como lo que se debe pagar por los servicios públicos de los que se hace uso, gracias a las actividades que un Estado desarrolla y que únicamente pueden ser llevadas a cabo a partir de la tributación. En la teoría de las finanzas públicas de Retchkiman se va a definir a la tributación como aquel pago en el que va a existir una retribución directa por el pago realizado.

1.1 El concepto de la tributación

Para Groves (1980), el financiamiento que el gobierno recibe va a contar con tres funciones básicas: la imposición de impuestos, el manejo de la deuda y la toma de decisiones de gastos por realizar. Vamos a entender a la política fiscal como el estudio que comprende los problemas relativos a la plena y eficaz utilización de los recursos nacionales y al mantenimiento de la estabilidad del nivel de precios (Groves, 1980). Otra vertiente que ha surgido para la política fiscal es como instrumento de regulación de las fluctuaciones en los niveles de ingreso y el trabajo remunerado, herramienta que aporta en la redistribución de riqueza.

De acuerdo a Allan (1971), la interpretación de que la tributación tiene como principal objetivo financiar el gasto público es incorrecta, esta financiación pasará a segundo plano ya que el principal objetivo de la tributación es reducir el consumo privado, al igual que la inversión privada en forma que el Estado pueda proveer bienes sociales y bienes públicos, subsidiar a las personas con recursos escasos sin causar inflación ni dificultades en la balanza de pagos; no obstante, la tributación no se debe fijar en un nivel tan alto que reduzca e inhiba la actividad privada a tal grado que produzca desempleo.

Las transferencias que los ciudadanos realizan al Estado a través del pago de impuestos se van a obtener a partir de la riqueza generada de manera individual, considerando el ingreso de las personas como el pago en dinero y otros bienes materiales que se obtienen a su vez por el uso de riqueza y trabajo humano, entonces vamos a considerar a los sueldos y salarios como el ingreso personal, de igual forma la renta, dividendos, intereses y ganancias netas de las empresas.

El diseño de cualquier sistema tributario resulta un problema particular para los gobiernos ya que a la mayoría de las personas les gustaría no tener que pagar impuestos o pagar menos, de acuerdo con autores como Stiglitz (1986), para que un sistema tributario sea aceptado como “bueno” debe contar con cinco propiedades principales:

1. Eficiencia: El sistema tributario no debe ser distorsionador y de ser posible utilizarse para aumentar la eficiencia económica;
2. Sencillez administrativa: los costes de administración y cumplimiento deben ser bajos;
3. Responsabilidad política: el sistema tributario debe ser transparente;
4. Flexibilidad: el sistema tributario debe ser capaz de adaptarse a los cambios de circunstancias;
5. Justicia: el sistema tributario debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos.

1.2 Criterios de eficiencia de la tributación

Nuestro sistema de recaudación tiene dos formas principales para obtener recursos siendo los impuestos directos e indirectos, por ejemplo: el impuesto sobre la renta se paga directamente por los contribuyentes a las autoridades, mientras que los impuestos indirectos son aquellos donde los productores realizan la transferencia del impuesto al consumidor y los comerciantes funcionan como agencia recaudadora, tales como el IVA e IEPS.

Para que las autoridades cuenten con un sistema tributario eficiente, es necesario que sus impuestos cumplan con una característica principal, la cual es que se

consideren justos y aceptables por parte del público que ha de pagarlos, en medida que se cumpla con esta característica, se facilitara la recaudación.

Se logran distinguir dos tipos de equidad al momento de sentar las bases para la recaudación de impuestos: la primera la llama equidad horizontal, la cual se refiere al tratamiento igual de personas iguales y en segundo lugar está la equidad vertical, que se ocupa de que contribuyentes desiguales sean tratados con un grado adecuado de desigualdad.

El estudio de la equidad va a llevar a dos conceptos opuestos sobre lo que es la justicia en la tributación, uno sostiene que la equidad se va a alcanzar cuando los pagos por impuestos son proporcionales al grado de beneficio derivado del gasto público y el segundo va a afirmar que la equidad vertical se obtiene cuando los impuestos se satisfacen de acuerdo con la capacidad de pago; aquellos con mayor capacidad deben ser quienes más impuesto paguen.

Al grado en el que el impuesto busque evitar perturbaciones en el funcionamiento de los mercados se le llama neutralidad. Allan lo explica diciendo que cualquier tributación que afecte a una actividad económica distorsionara la comparación de costos y beneficios. Por ejemplo: un impuesto sobre la renta reduce los ingresos del trabajo sin hacer que éste sea menos arduo. (Allan, 1971), a las alteraciones de elección provocadas por el proceso impositivo van a llevar el nombre de exceso de carga de la imposición. El principal objetivo de la neutralidad es minimizar lo más que se pueda el exceso de carga.

La certeza se presenta como un criterio de eficiencia ya que se utiliza por las autoridades para estimar el rendimiento futuro de un impuesto. Un primer aspecto para evaluar la certeza es la incidencia que tendrá el impuesto pensado, en segundo lugar, está la certeza de la responsabilidad, que es la facilidad con la que puede determinarse la responsabilidad de un impuesto. La evasión impositiva es un problema recurrente en cualquier sistema fiscal, por lo que al momento de crear un nuevo impuesto es necesario considerar la proporción de la evasión, la cual mide el grado de certeza con que se va a obtener de ingresos a quienes va a ir dirigido el

impuesto. Por último, la puntería fiscal será la certeza con la que las autoridades puedan predecir los ingresos que deben ser pagados por los contribuyentes durante el año (Allan, 1971); podemos ejemplificar este aspecto mencionando que la certeza de los ingresos derivados del impuesto a la renta depende de la capacidad de Hacienda para prever la renta total.

En la medida que los contribuyentes son conscientes de sus obligaciones fiscales va a consistir el criterio de evidencia del impuesto, cuanto más evidente sea la tributación, los contribuyentes contarán con más información para tomar decisiones de consumo. La tributación se presentará como el precio que el público paga por los bienes y servicios suministrados por el Estado. En un sistema democrático, una de las funciones de la tributación es la de ayudar a los consumidores a decidir qué cantidad de bienes sociales, meritorios y de redistribución desean obtener, informándoles sobre su costo. (Allan, 1971)

Es necesario recordar que todos los contribuyentes cuentan con diferentes propensiones marginales al consumo¹, y la cantidad de gasto privado restringido es distinto, dependiendo sobre quien recae el impuesto. El efecto neto restrictivo del gasto llamado “eficiencia económica” de la tributación, consiste básicamente en que porcentaje del ingreso se restringe por causa del impuesto.

Dentro de la teoría fiscal es necesario diferenciar de manera clara dos conceptos antes de crear nuevos impuestos y de elaborar la política tributaria: lo que es la incidencia formal, es decir quién es el individuo o institución que entrega el dinero a Hacienda, y por otro lado encontramos la incidencia efectiva, la cual nos dice que al momento de crear un impuesto se debe estar consciente sobre la base que va a soportar la carga de ese nuevo impuesto.

Un factor extra para considerar es como la imposición sobre la renta va a afectar los ahorros, en el mejor de los casos los ahorros no se verán alterados en una situación

¹ La propensión marginal al consumo mide la parte destinada al consumo cuando la renta se incrementa en una unidad.

de aumentos de impuestos, y en un escenario no deseable, los ahorros se verán reducidos en la medida del impuesto.

Los impuestos sobre la renta suelen ser progresivos, mientras que los que gravan el consumo son regresivos, un sistema tributario que esté basado en el impuesto al consumo otorgara mayores incentivos al ahorro, pero presenta cierto nivel de injusticia ya que las personas con mayores recursos son las que tienen mayor oportunidad de ahorrar, mientras que las personas con recursos escasos se ven afectados en sus ingresos por su propensión marginal al consumo.

1.3 Efectos económicos de los impuestos

Los impuestos van a tener repercusión en varios aspectos tanto de la vida personal de las personas, como en comportamientos sociales e incluso en la forma en que se llegan a manejar empresas e instituciones. Stiglitz (1986) nos recuerda que en caso de que la economía se manejara en una situación de competencia perfecta donde no existieran los fallos de mercado, la economía asignaría de manera eficiente los recursos de manera automática; sin embargo, la mayoría de los impuestos alteran y distorsionan las señales de los precios y en consecuencia la asignación de recursos. Los impuestos van a tener influencia en la conducta de los individuos, efectos financieros y organizativos e influencia en el equilibrio general de la economía (Stiglitz, 1986).

- Influencia de los impuestos en la conducta: los impuestos sobre la renta pueden influir en los años en que una persona decide permanecer estudiando, en el tipo de trabajo y en el tipo de ahorro (cuenta bancaria o inversión), el momento de jubilarse. Como podemos notar, los impuestos influyen en la asunción de riesgos, en la asignación de recursos y en la tasa de crecimiento a largo plazo en la economía.
- Efectos financieros: Stiglitz logra observar que los impuestos llegan a influir en la forma que se realiza una transacción más que en el propósito de esta. La estructura fiscal también va a tener gran influencia en la estructura financiera de las empresas, por ejemplo, en las decisiones de financiamiento, teniendo consecuencias reales, ya que una empresa con altos niveles de

deuda probablemente estará menos dispuesta a realizar proyectos con mayor riesgo.

- Efectos organizativos: los efectos financieros y efectos organizativos suelen estar entrelazados, ya que los impuestos influyen en la forma en que se organiza y se asignan recursos en una economía. De acuerdo con Stiglitz el sistema tributario puede llegar a fomentar o desalentar entre los bancos u otros mecanismos financieros a que las empresas obtengan recursos lo cual puede tener repercusiones en la economía.
- Efectos en el equilibrio general: El establecimiento de un nuevo impuesto altera el equilibrio de la economía. Por ejemplo, un impuesto sobre los intereses puede reducir la oferta de ahorro y, a la larga, el stock de capital, lo que puede llegar a influir en la productividad de los trabajadores y sus salarios, por lo que a las repercusiones indirectas de los impuestos los llamamos efectos en el equilibrio general (Stiglitz, 1986).
- Efectos del anuncio de la introducción de un nuevo impuesto: La economía no se ajusta de manera inmediata a un nuevo impuesto. Las consecuencias se podrán notar de manera más clara a largo plazo. Sin embargo, hay casos en los que el anuncio de un nuevo impuesto puede tener repercusiones incluso antes de que se lleve a cabo; por ejemplo, si se anuncia un nuevo impuesto a cierto tipo de activos puede ocasionar que el precio de esos activos baje de manera drástica y afecte la inversión, siendo las personas que posean ese tipo de activos los que pagan el efecto del impuesto a introducirse.

Como se puede observar, todos los sistemas tributarios tienen efectos y consecuencias en la conducta de la gente y de la economía, esto debido a que el Estado resta dinero de la renta de los individuos, por lo que debe existir una reacción. En cualquier sistema tributario es deseable que no se produzcan efectos distorsionadores.

Vamos a considerar que un impuesto es no distorsionador cuando los individuos no pueden hacer nada para alterar sus obligaciones fiscales y van a ser distorsionadores cuando los individuos intentan alterar sus obligaciones fiscales.

A los impuestos no distorsionadores se les llamara “de cuantía fija”, los que son aquellos que hay que pagar independientemente de la renta o la riqueza, y aquellos que dependen de características que no pueden alterarse (como la edad o el sexo), este tipo de impuestos no altera la conducta o la reasignación de recursos. En cambio, todo impuesto sobre las mercancías es distorsionador, así como los impuestos sobre la renta son distorsionadores, ya que en ambos casos pueden realizarse acciones que van a permitir a los individuos alterar sus obligaciones fiscales, ya sea mediante la reducción del consumo de ciertas mercancías o trabajar menos (Stiglitz, 1986).

1.4 Estructura política de la recaudación

La responsabilidad de recaudar impuestos va a recaer principalmente en el gobierno federal, por lo que es importante referirnos al sistema de gobierno bajo el cual se administra nuestro país; México está constituido y administrado bajo un sistema político en donde las funciones del gobierno están repartidas en Estados asociados, donde los mismos delegaran parte de la soberanía a un organismo central, siendo este último la federación.

Un sistema federal está pensado como un aparato gubernamental que se puede adaptar a las cambiantes condiciones económicas y sociales. En el que también se puede hacer frente a los requerimientos para la justicia social mediante la dispersión del poder tres niveles gubernamentales. (Retchkiman, 1975)

Una de las principales razones para constituirse como una nación federal es que se ofrece un gobierno multinacional combinado con un reconocimiento de las diversidades existentes (Retchkiman, 1975, pág. 29). El sistema federal se caracteriza por una búsqueda continua de técnicas que sirvan para obtener fines económicos predeterminados. Dentro de la política económica que se va a desarrollar en un sistema federal, teóricamente se va a buscar conseguir metas de

eficiencia administrativa, de acuerdo con Benjamin Retchkiman K. en Aspectos estructurales de la economía pública, vamos a tener como metas:

“1) la obtención y combinación de un nivel nacional de servicios públicos, 2) cuando el cobro de los tributos corresponde al gobierno central, se considera muy importante la eliminación de la irresponsabilidad en los gastos de los estados; 3) la conservación de la responsabilidad, por los fondos que determina cobrar, del parlamento federal; 4) incentivos y estímulos para incrementar capacidad, eficiencia e iniciativas locales; 5) combinaciones y sutilezas para tratar de evitarle al contribuyente las “perversidades” de un sistema impositivo múltiple; 6) la disminución – dentro de lo posible- del costo de esta tributación múltiple; 7) la antiquísima lucha contra la defraudación fiscal.” (Retchkiman, 1975, pág. 45)

Las federaciones tienen como cuestión fundamental la asignación de recursos, la cual está basada en la racionalidad económica de los sistemas federales donde se evalúan las preferencias y los costos de bienes y servicios públicos, que serán diferentes entre ciudadanos, determinados por su área geográfica a causa del total de población.

Teóricamente el cobro de los impuestos en una federación se basa en la teoría del “beneficio de la tributación”, donde el proceso seguirá la lógica de una valuación marginal de cada persona y su uso de los bienes públicos, determinando la cantidad por la intersección de dos curvas que representan la suma de las valuaciones marginales y el costo marginal. (Retchkiman, 1975)

El proceso político va a proveer y satisfacer de ciertos bienes públicos como escuelas en niveles no nacionales, no obstante; a nivel regional las demandas de estos bienes van a diferir, por lo que la teoría propone como solución parcial la movilidad de los individuos a comunidades donde el cuadro de servicios que se otorgan y de los tributos que se pagan, llene sus gustos o necesidades. El llamado efecto Tiebot, señala que la optimización se obtiene cuando las familias se mueven de una localidad a otra para conseguir el grupo de bienes gubernamentales que en la comunidad seleccionada se producen y pagar los impuestos requeridos, satisfaciendo ambas cosas su cuadro de preferencias. (Retchkiman, 1975, pág. 55)

La política fiscal en una federación y en cualquier nación surge como una de las principales herramientas para la redistribución del ingreso, este aspecto económico se puede abordar desde tres posibilidades: la distribución del ingreso en forma general y el efecto que tiene la existencia de diferentes niveles gubernamentales autónomos dentro de un país; en el segundo aspecto se encuentra englobado el principio de que los iguales deben ser tratados en la misma forma, en un sistema de finanzas de niveles múltiples; la tercera posibilidad se refiere a la igualación fiscal de los varios estados y unidades locales dentro de un sistema federal. (Retchkiman, 1975)

La estabilidad económica es el aspecto más importante dentro de una estructura de gobierno, para la lucha contra la inestabilidad y fluctuaciones, la política fiscal ayuda distribuyendo la riqueza. A niveles estatal y municipal, la lucha en favor de la estabilidad se basa en la búsqueda y localización de industrias nuevas que puedan contribuir a la creación de empleos y desarrollo de las localidades, esta búsqueda se realiza a través de programas de parques industriales, préstamos con bajas tasas y exenciones tributarias. Sin embargo, si vemos a la nación como un todo, este tipo de programas no funcionan en remediar el desempleo y falta de oportunidades, ya que se intenta atraer industria quitándola en otras regiones, afectando de esta forma a terceros.

La teoría económica moderna toma en cuenta el financiamiento deficitario y la movilidad de factores, por lo que asume que las medidas estabilizadoras no serán suficientes si se dejan en los niveles menores de un gobierno federal, sin embargo; los gobiernos estatales y municipales pueden desarrollar un papel muy importante dentro de la estrategia estabilizadora: por medio de una cooperación interestados, se puede obtener una mejor orientación de la política cíclica como sería la formulación de contratos sobre bases regionales, la realización de obras públicas y variaciones en las políticas tributarias regionales, donde los gobiernos locales puedan ejercer las funciones administrativas y servir como unidades de planificación en las políticas federalmente financiadas. (Retchkiman, 1975)

1.5 Política fiscal

En última instancia, una política fiscal sólida aporta en el desarrollo económico de una nación, dentro de la teoría económica suele ligarse a la estabilidad con el desarrollo; no obstante, a pesar de que una economía estable pueda ir acompañada de desarrollo, no se les puede considerar sinónimos, una economía que crece habla de eficiencia, avance tecnológico, adecuada administración, trabajo productivo y ahorro e inversión; mientras que el desarrollo se puede delimitar como la tasa de incremento de la producción total de bienes y servicios a los que puedan acceder la sociedad, medidos por el ingreso nacional real o por el producto.

A fin de que exista un ingreso nacional creciente y se pueda dar un escenario que genere desarrollo debe darse una demanda en aumento de los bienes y servicios que la economía produce y crecimiento de la capacidad de producción, que se encuentran estrechamente relacionadas, pues un aumento de la demanda sin crecimiento de producción puede resultar en pleno empleo pero con inflación, y un aumento de la producción sin aumento de la demanda deriva en desempleo que en el largo plazo influirá en la capacidad de producción.

El mercado cuenta con grandes fallas e imperfecciones, creando externalidades que impiden que se produzca de manera óptima los bienes y servicios que una sociedad requiere, es por esta razón la necesidad de un Estado que cuente con finanzas robustas, con las cuales sea posible reparar la falta de eficiencia del mercado y tenga la capacidad de ser proveedor en temas de infraestructura, tanto física como social.

La política fiscal va a permitir que existan medidas anticíclicas que ayuden en tiempos de turbulencia económica, mediante la utilización de los recursos disponibles y como instrumento de redistribución de la riqueza, implementando un sistema impositivo progresivo.

En caso de que la economía se enfrente con problemas inflacionarios o deflacionarios, se espera que el gobierno tenga la capacidad de intervenir ya que cuenta con una serie de instrumentos que pueden ayudar a solucionar el problema, por ejemplo:

- Se puede aumentar o disminuir el volumen de gasto público;
- Puede alterar la cantidad de los impuestos con el resultado de aumentar o disminuir los ingresos disponibles para los gastos privados;
- Alterar la calidad del sistema impositivo (aumentando o disminuyendo su progresión, o cambiando su composición) con el objeto de cambiar la proporción de los impuestos procedentes de los componentes del ahorro y del consumo de los ingresos.

Una política fiscal anticíclica implica que el gobierno altere sus impuestos y gastos, con el objeto de moderar las fluctuaciones en los ingresos y en la ocupación remunerada. Esta política exige que el gobierno, intencionalmente, desequilibre su presupuesto en los periodos inflacionistas y deflacionistas; que aumente sus gastos y reduzca los impuestos cuando el gasto privado baje a niveles de depresión, y eleve los impuestos y reduzca sus gastos durante los tiempos de prosperidad del ciclo de los negocios. (Groves, 1980)

Una limitada base impositiva puede ser una de las principales causas de que una economía donde se tenga tasas impositivas similares a la de los países desarrollados, cuente con bajos niveles de recaudación, a este fenómeno también tendrán que sumarle las altas exenciones fiscales y los amplios niveles de informalidad.

Contar con bajos niveles impositivos genera un círculo vicioso donde el Estado que no cuenta con los suficientes recursos para proveer de los servicios básicos que la sociedad requiere, genera servicios públicos insuficientes y de mala calidad, donde la baja carga tributaria va a impedir que se pueda mejorar esta situación, ocasionando que de manera política la carga tributaria deba mantenerse baja, ya que no hay forma de justificar un aumento, a pesar de que este obedecería la necesidad de mejorar los servicios otorgados. Contrario al caso de economías desarrolladas, donde los servicios públicos son de alta calidad, por lo que existe la voluntad por parte de la sociedad de cumplir con sus obligaciones fiscales a pesar de la alta carga que implica.

Un primer paso propuesto para salir del problema de la “trampa fiscal” como lo llama Jaime Ros (2015), es aumentar la formalización de la economía y así la base impositiva, de igual forma acompañar a la política fiscal con el resto de las políticas económicas encaminadas a un mayor crecimiento, ocasionando una mejora en los servicios públicos otorgados, dando la confianza suficiente al resto de los agentes económicos para comenzar a cumplir con sus obligaciones fiscales.

1.6 Marco Jurídico

En México existe una ley que otorga certeza jurídica al pago y recaudación de impuestos llamado Código Fiscal de la Federación, apoyado por el Tribunal Fiscal de la Federación, el código es creado por primera vez en 1938, con la finalidad de crear normas que regularan el nacimiento, determinación y aplicación de los tributos. Para el año de 1981 con José López Portillo se crea el nuevo y actualizado código; como ya se mencionó antes, en este código se va a determinar las contribuciones y obligaciones que se deben cumplir con relación a los impuestos, de igual forma se fijan los procedimientos para obtener los ingresos de Estado.

El principal elemento del sistema tributario mexicano, así como el de muchas otras naciones, va a ser el impuesto al ingreso (ya sea personal o al de sociedades), el cual grava el ingreso neto de las corporaciones, sueldos y salarios. Se le considera la forma más adecuada y eficiente de obtener ingresos y de manera teórica va a obedecer la capacidad de pago individual de las personas, también va a buscar distorsionar en menor medida las relaciones económicas –trabajo, ahorro e inversión-, el mismo impuesto debe tomar en cuenta las condiciones individuales de los contribuyentes y ajustarse a un sistema de equidad y justicia impositiva. En México contamos con impuestos en los tres niveles de gobierno, federales, estatales y municipales.

De acuerdo con el Código Fiscal de la Federación, vamos a tomar las siguientes consideraciones:

- Objeto del impuesto: se va a considerar al objeto como la circunstancia debido a la cual ha lugar al pago del tributo;

- Fuente: será el monto de bienes (en su doble acepción de riqueza o ingreso) de donde se obtiene lo necesario para pagar el impuesto;
- Base del impuesto: es la cantidad sobre la que éste se determina, o sobre la que cae el tributo. A la base del gravamen se llega partiendo del sujeto, cuya obligación es disminuida al restarle las exenciones y deducciones permitidas por la ley.
- Las exenciones: se refieren a personas o transacciones que por diversas razones la ley tributaria considera que no deben pagar el gravamen de que se trata;
- Las deducciones: son disminuciones a la base del impuesto, que la ley otorga por razones administrativas, de equidad o prácticas;
- Tasa o cuota: es el monto del impuesto -usualmente expresado como porcentaje- que puede ser pagado por unidad de base. Las tasas pueden ser regresivas, proporcionales, progresivas y degresivas.
- Tasa regresiva es aquella que decrece mientras la base se incrementa;
- Tasa proporcional es la que permanece constante cuando la base se incrementa;
- Tasa progresiva es la que se incrementa cuando la base se incrementa;
- Tasa degresiva es la que se incrementa, pero en forma menos que proporcional cuando la base se incrementa, o en la que la aceleración del incremento de la tasa tiende a disminuir.

Aunque el Código Fiscal de la Federación reglamenta de manera general y no particular la recaudación fiscal, los recursos que se obtienen buscan mantener al Gobierno Federal y los servicios que se aportan a la población en general, los gastos federales que más contribuirán al desarrollo son:

1. Educación
2. Desarrollo del conocimiento
3. Salud Pública
4. Recursos Naturales

El desarrollo y crecimiento económico va a depender en parte de la recaudación y el cumplimiento fiscal de las personas y los entes económicos. Debido a que el sistema económico actual cuenta con importantes fallos de mercado, la asignación de recursos no es eficiente, por lo que un sistema tributario robusto y eficiente resulta indispensable para asignar de mejor manera los recursos y lograr corregir fallos de mercado. Como podemos observar, el tema de tributación va más allá de una de la obligación de pagar y recaudar impuestos (elementos fundamentales en la materia), es un instrumento que va a aportar al desarrollo de la economía nacional y a la eliminación de brechas en la sociedad mediante la redistribución del ingreso. Es necesario que las reglas de imposición y recaudación estén claras, para poder implementar políticas fiscales eficientes, por eso la importancia de leyes en México como el Código Fiscal y para el caso particular de la investigación el Presupuesto de Gastos Fiscales.

Durante este primer acercamiento queda claro que se debe realizar una evaluación profunda de cómo se maneja la política tributaria en México, es posible revisar si se cumplen con los criterios de eficiencia y si la forma actual de nuestro sistema impositivo lleva a cabo su función de redistribución del ingreso y en qué medida aporta al desarrollo económico del país.

Capítulo 2, Marco histórico de la recaudación en México

Un debate constante dentro de la ciencia económica es sobre si el mercado se debe o no dejar de manera libre para regular una economía; sin embargo, existe evidencia de que la intervención del Estado es necesaria para poder contrarrestar las externalidades que el mismo mercado crea. Dentro de las finanzas públicas el Estado va a definir sus objetivos y establecer sus prioridades, la forma en que se produce y se intercambian bienes dentro de la economía va a determinar el comportamiento de esta.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se detallan las tareas y responsabilidades que le corresponden al Estado; en el artículo 31° se establece la obligación de los mexicanos a “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. (Macías, 2015, pág. 12) Adicionalmente en el artículo 25° se define que el Estado es quien tiene la responsabilidad del desarrollo nacional, garantizando que sea de manera integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático [...]. Es claro que la constitución pretendía que el Estado hiciera lo posible para lograr un pleno desarrollo económico, ya que también en el artículo 26° se determina que es el Estado quien llevara a cabo la planeación del desarrollo nacional², es aquí donde entra la política de las finanzas públicas, donde se busca atraer los recursos para lograr los objetivos, siempre trabajando bajo el principio de que se dispone de recursos escasos que pueden ser utilizados para satisfacer usos alternativos procurando mantener finanzas públicas sanas. (Macías, 2015).

² “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”

2.1 Creación de la estabilidad política y social en México 1917-1940

Una vez terminado el conflicto armado y desorden nacional que significó la revolución mexicana (1910-1917) los gobiernos posteriores se enfocaron principalmente a lograr la estabilidad política y social que diera paz interna al país, y con ello dar oportunidad a la economía de recuperarse y consolidarse. Para lograr los objetivos antes señalados fue necesario poner en práctica una serie de programas que abarcaran las necesidades de: educación, políticas sociales, infraestructura en comunicaciones y transportes, banca y crédito; y también se da la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR).

La creación del PNR fue necesaria para concentrar y otorgar de identidad institucional a todos los ideales revolucionarios, con esta nueva identidad política e institucional, se buscó disciplinar a los caudillos y políticos, logrando así una estrecha relación con el Estado (Macías, 2014).

Durante los años que duró la revolución, el papel moneda perdió credibilidad y confianza, ya que eran varios bandos los que imprimían sus propios billetes, complicando que la moneda cumpliera su objetivo como medio de pago, intercambio y almacén de valor socialmente aceptado, lo que afectó la capacidad productiva del país, y ralentizó la evolución del sistema financiero. Fue hasta el Congreso Constituyente de 1917 en que se reserva de manera exclusiva al Estado el monopolio de acuñar moneda y la emisión de billetes por medio de un banco, que controlara el gobierno federal. La Secretaría de Hacienda convoca en 1924 a la primer Comisión Nacional Bancaria, como respuesta a la precaria situación en la que seguía encontrándose el sistema financiero, su principal logro fue que para finales del mismo año se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios y la creación de la Comisión Nacional Bancaria que tendría como objetivo vigilar el cumplimiento de la ley. El Banco de México sería creado hasta el año de 1925, siendo la medida principal y más trascendente para lograr los objetivos en materia de moneda, banca y crédito (Macías, 2014).

En cuanto a materia tributaria, fueron los secretarios de Hacienda, Adolfo de la Huerta, Alberto J. Pani y Luis Montes de Oca, los encargados de la reconstrucción

de las finanzas públicas durante 1920-1934 (Macías, 2014). Se propuso que, mediante la nivelación presupuestal, la eliminación del creciente déficit, reestructuración del crédito gubernamental, la reforma al ISR y una mejor distribución de la riqueza, además de la reforma bancaria, sanear las dañadas finanzas públicas que había dejado el conflicto armado.

Una de las medidas más acertadas para aumentar la recaudación y al mismo tiempo buscar una distribución de la riqueza más justa fue la de crear mayores impuestos directos, en la Ley de Ingresos para 1924 se introdujeron dos nuevos conceptos: gravámenes a los sueldos, salarios y emolumentos de las personas y también a las utilidades de las empresas y fue en 1925 que se expide la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

A partir del gobierno del presidente Cárdenas comienza una nueva etapa de crecimiento y desarrollo económico para México, existieron dos principales medidas con las que el gobierno de buscó nivelar el desarrollo del país: la primer medida fue acelerar la repartición de las tierras, ya que el país se encontraba en una situación similar a la de antes de la revolución, con haciendas y hacendados repartidos a lo largo del territorio, y en segundo lugar se da la expropiación petrolera en 1938, derivada de conflictos con los contratos colectivos de los trabajadores, las ordenes de la Suprema Corte de mejorar los sueldos y prestaciones y la negativa de las empresas a cumplir la ley.

Como resultado vemos que la inversión bruta fija tiene una acelerada expansión estimulada por el sector público, como porcentaje del PIB, pasó de representar 6.8% en 1934 a 8.6% en 1940 (Macías, 2014). Con estas medidas, la división del trabajo entre el sector público y privado, el desarrollo económico del país quedo establecido. Fue también durante el gobierno de Lázaro Cárdenas que el gasto, sobre todo de carácter social, empezó a ganar participación los rubros destinados al fomento económico y el Estado comenzó a cumplir sus compromisos en materia de educación, salud, agraria y derechos de los trabajadores.

Cuadro 1. Gasto Público Federal por tipo de actividad (%)

| | 1934 | 1940 |
|----------------|------|------|
| Económico | 23.2 | 34.1 |
| Social | 15.0 | 19.7 |
| Militar | 22.7 | 19.7 |
| Administrativo | 39.1 | 26.5 |

Fuente: (Macías, 2014, pág. 182).

Como podemos observar en el cuadro 1, a partir del gobierno de Cárdenas el gasto público federal comenzó a ejercerse en ámbitos que beneficiaran a la economía y población, muestra de ello es el aumento en el rango social y económico y la disminución en gasto militar. En términos de recaudación durante el gobierno de Cárdenas se desempeñó un papel contracíclico, teniendo resultados favorables, por ejemplo en 1938 el PIB de Estados Unidos se redujo en 5.1% y el de México creció en 1.6% (Macías, 2014, pág. 183), se considera que durante este gobierno existieron buenos avances en materia de redistribución del ingreso, crecimiento y desarrollo económico; sin embargo, fue tachado de un gobierno radical al no mantener buenas relaciones con Estados Unidos -nuestro principal socio comercial- la iglesia y el sector privado. Una vez iniciada la gubernatura de Manuel Ávila Camacho se buscaría mejorar estas relaciones, ya que en términos de participación del Estado en la economía todo estaba definido, las finanzas públicas y la intervención del Estado en sectores clave para el desarrollo nacional afectaban las relaciones de producción e intercambio en la economía del país.

2.2 Las finanzas públicas 1940-1980

El porcentaje de impuestos con los que se financiaba el creciente gasto público siempre fue reducido comparado con otros países, en México durante 1940 el promedio de ingresos tributarios representaba el 5.7% del PIB y para 1954 apenas 6.5%, comparado con países como Brasil, donde el promedio de ingresos tributarios por esos años era de 15.7%, Argentina de 18.1%, Chile de 15.3% o el Reino Unido de 38.2% (Macías, 2014, pág. 197); la baja presión tributaria es un problema que

aqueja hasta la fecha en el país. Históricamente se ha considerado a esta baja presión tributaria necesaria para fomentar la expansión empresarial.

Con las modificaciones implementadas a las leyes fiscales se logró aumentar la recaudación para los años de 1960 a un 8% del PIB, gran avance si consideramos que para el año de 1910 esta cifra tan solo alcanzaba el 3.1%. No obstante, continuaría siendo insuficiente la recaudación debido a la constante resistencia por parte de los contribuyentes de cumplir con sus obligaciones fiscales.

En el siguiente cuadro podremos observar la evolución de los principales impuestos de la hacienda federal durante los años 1925 a 1960, cabe destacar la creciente participación de los impuestos directos, aunque la mayor parte de la recaudación continuaba dependiendo de los impuestos indirectos:

Cuadro 2. Aportación de los principales impuestos y su evolución

| | 1925 | 1930 | 1940 | 1950 | 1960 |
|----------------------|------|------|------|------|------|
| Total | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |
| Directos | 6% | 8% | 12% | 28% | 37% |
| ISR | 5% | 7% | 12% | 26% | 36% |
| Otros | 1% | 1% | - | 2% | 1% |
| Indirectos | 94% | 92% | 88% | 72% | 63% |
| Comercio Exterior | 39% | 48% | 36% | 34% | 30% |
| Recursos Naturales | 16% | 7% | 8% | 6% | 3% |
| Industria | 14% | 19% | 26% | 18% | 17% |
| Timbre | 8% | 7% | 10% | 1% | 2% |
| Contribución Federal | 9% | 8% | 4% | 1% | - |
| ISIM | - | - | - | 12% | 11% |
| Otros | - | - | 8% | 3% | 4% |

Fuente: (Macías, 2014, pág. 201)

Es necesario reiterar que históricamente los ciudadanos y causantes de impuestos han confiado poco o casi nada en las autoridades hacendarias, esto como consecuencia de los abusos e injusticias cometidas, al igual que los casos de corrupción, donde eran partícipes tanto privados como autoridades³, y a consecuencia de ello nace la renuencia al pago de impuestos. Joseph E. Sterret mencionó que una mejor administración que reduzca la evasión, que ajuste las tasas que ahora se consideran excesivas y se extienda entre los contribuyentes la confianza en la justicia de las leyes fiscales y en la honestidad y capacidad de las autoridades administrativas, contribuirá a mejorar los ingresos sin incrementar la carga sobre los contribuyentes cumplidos.⁴

La tarea de recaudación en México es llevada a cabo de manera federal y centralizada, no obstante, el gasto se lleva a cabo tanto de manera estatal como federal. Cabe destacar que prácticamente todos los impuestos son federales y como ya se mencionó, la recaudación está centralizada, si revisamos el gasto público federal, aproximadamente la mitad es transferida a las entidades federativas mediante las participaciones y aportaciones a los fondos de apoyo, donde los primeros son recursos legítimos de las entidades y los segundos son transferidos ya con un propósito en específico, el cual es determinado por la federación.

Comenzando 1980 se introduce un nuevo impuesto conocido como IVA, el cual sustituiría al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles y en el mismo año se formaliza el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNFC), terminando con ello las complicadas relaciones fiscales entre federación y sus estados. Mediante el Convenio de Adhesión al SNCF, todas las entidades federativas suspendieron los impuestos estatales y municipales que se contraponían a los impuestos federales, renunciando a sus atribuciones en materia tributaria a cambio de recibir mediante transferencia parte de la recaudación federal.

La forma en que las entidades federativas participan en los ingresos federales es mediante la Recaudación Federal Participable (RFP), vigente desde 1980. Entre la

³ Véase Carlos Tello en La economía política de las finanzas públicas México 1917-2014, 205p.

⁴ Joseph E. Sterret The Fiscal and Economic Condition of Mexico.

década de 1980 al 2012 la RFP ha fluctuado en torno a 13% del PIB y las participaciones a las entidades federativas en torno a 3% del PIB (Macías, 2015, pág. 50), por lo que alrededor de una tercera parte del total recaudado es regresado a las entidades.

A partir del sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982) en adelante, la estructura del financiamiento al gasto público se modificó de tal forma que se generaría una dependencia con los ingresos del petróleo, cuestión que continua en la actualidad y como veremos más adelante, poco se ha hecho para reducir esta dependencia.

2.3 Hacia un modelo económico neoliberal

A partir del cambio de modelo económico en 1982 hacia un esquema neoliberal, se planteó como objetivo mejorar las condiciones generales de la población y recuperar el crecimiento económico, mediante el adelgazamiento del Estado, la apertura de la economía al exterior y reformar los mercados monetario, crediticio y financiero bajo las recomendaciones del FMI. Con las reformas ya mencionadas se buscaba limitar al Estado a únicamente realizar funciones que garantizaran el adecuado desenvolvimiento del mercado, bajo la idea de que esta medida ayudaría a la mejora en la economía nacional. Lo anterior tuvo consecuencias claras y directas en las finanzas públicas, se experimentó una reducción del gasto público, de la inversión pública, aumentó la dependencia de los impuestos indirectos, con lo que la recaudación sería soportada a través del consumo, privatización de las empresas públicas, además de desregular las actividades de la economía nacional, bajo el argumento de que se elevaría la eficiencia y mejoraría su funcionamiento. Carlos Tello nos ilustra de manera clara lo anteriormente mencionado: “De representar cerca de 50% del PIB a finales de la década de los años setenta, para los ochenta el gasto público tan solo representó entre 22% y 24%.” (Macías, 2015, pág. 27)

La reducción en el gasto y la inversión trajo como consecuencia la eliminación de subsidios, así como aumento en los precios de los bienes y de los servicios públicos; sin embargo, a los empresarios se les continuó apoyando, con el propósito de que sus ganancias fueran invertidas nuevamente y así compensar el vacío que existía

por el abandono de la inversión pública. Es claro que la crisis de la década de los años ochenta, aunado a la apertura comercial, propició que durante esos años el ingreso nacional comenzara a concentrarse en un grupo reducido de personas y al mismo tiempo, la pobreza y la pobreza extrema aumentara a lo largo del país.

La apertura comercial tuvo repercusiones en la recaudación fiscal, ya que se eliminaron tarifas e impuestos al comercio exterior, dejando el gobierno de percibir ese tipo de ingresos, a pesar de que no eran significativos, no obstante; el incremento en la actividad económica y comercial compensaría eventualmente esa pérdida de ingresos fiscales.

Una vez adoptada la ideología neoliberal como modelo económico, se dio paso a varias reformas que tendrían secuelas en las finanzas públicas, una de las principales reformas fue la introducida en 1995 y posteriormente en 1997 al sistema de seguridad social, en particular a la Ley del Seguro Social, que al día de hoy representa un importante costo fiscal⁵, ya que representó cambiar de un sistema pensionario de reparto, con base en el principio de solidaridad intergeneracional, a otro en el que prevalecen las cuentas individuales para el retiro. Dentro de esta nueva ideología económica, se considera al individuo como el referente principal de los fenómenos sociales. La ideología neoliberal asume al individuo como el arquitecto de su propio destino, sin ponderar el contexto en el que se desenvuelve. (Macías, 2015)

Una de las condiciones impuestas a México durante las negociaciones del TLCAN (1994) por Estados Unidos y Canadá fue otorgar autonomía al Banco de México, el cual no tiene permitido financiar al gobierno federal, con lo que se cancela las posibilidades de llevar a cabo una política monetaria que empate sus prioridades e intereses, siendo el control de la inflación y la estabilidad de los precios el objetivo principal del Banco de México. El tipo de cambio pasaría a ser un referente en los

⁵ El gobierno federal se hizo cargo de las pensiones en curso de pago otorgadas bajo la ley de 1973 y asumió el costo de transición correspondiente a los trabajadores afiliados al IMSS antes del 1 de julio de 1997.

precios internos, debido a que la oferta nacional se fue constituyendo principalmente por todo tipo de productos de importación.

Lo anterior ocasiono que se adoptara una visión en la que la política macroeconómica sólo puede contribuir al crecimiento mediante el control de la inflación, es decir “finanzas públicas sanas”, donde se busca evitar déficit fiscal, estabilidad del tipo de cambio y política de moneda y crédito restrictiva. Se puede apreciar de manera más clara con el programa de austeridad presupuestal instrumentado, respaldado por la Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria, en donde se define, limita y determina el margen de acción del gobierno federal, restando fuerza al Estado para ejercer gasto público para dirigir y estimular a la economía nacional.

Carlos Tello identifica como problema principal en la rigidez del gasto público al corto plazo, ya que “más de la mitad del presupuesto se destina al servicio de la deuda, a transferencias para las entidades federativas, pago de sueldos y salarios de los servidores públicos y otras obligaciones impostergables, que no permiten dar prioridad a la agenda pública federal.” (Macías, 2015, pág. 42)

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid comenzaron una serie de modificaciones al aparato fiscal, comenzando por un incremento de 10 a 15% la tasa general del IVA, posteriormente ya con el presidente Carlos Salinas de Gortari, se modificó el ISR para adaptarlo a una economía abierta, utilizando como referentes a Estados Unidos y Canadá, derivando en una reducción a personas morales de 42% a 35% y para personas físicas de 50% a 35%, también se fue eliminando de manera progresiva los impuestos al comercio exterior y se unifico el IVA a 10%.

Con el gobierno de Ernesto Zedillo la producción y exportación de petróleo continuó dando margen de maniobra al gobierno para introducir algunos estímulos para contrarrestar los efectos de la crisis en 1995, se regresó a una tasa del 15% en IVA, excluyendo alimentos y medicinas- se eliminaron algunos privilegios fiscales como la deducción inmediata de las inversiones y se limitó el subsidio a investigación y

desarrollo de las empresas, la tasa de ISR para personas físicas aumentó a 40% y la de morales a 35% más un 5% a las utilidades distribuidas (Macías, 2015, pág. 59).

Con la entrada de gobiernos panistas el sistema tributario cambió de nuevo, durante la presidencia de Vicente Fox se redujo nuevamente la tasa del ISR para personas físicas, de 40% a 32% y las morales de 35% a 32%, se eliminó la retención a las utilidades y se incorporó una vez más la deducción inmediata de inversiones, más adelante se unificaron las tasas en el ISR para personas y empresas y se redujeron hasta quedar a una tasa del 29% en 2006 y a 28% en 2007.

El presidente Felipe Calderón introdujo solo algunos cambios, como la creación del Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU)⁶, que reemplazó el Impuesto al Activo (Impac) y que esperaban eventualmente reemplazara al ISR. También se estableció el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), y en 2009 se elevó a 16% la tasa del IVA (Macías, 2015).

A pesar de todos los ajustes anteriormente mencionados, incluyendo las reformas llevadas a cabo en materia tributaria, la recaudación en proporción al PIB ha permanecido en niveles estables durante los últimos 70 años, variando entre 9 y 10% (Macías, 2015, pág. 62). Si comparamos este nivel de recaudación con algunos países de América Latina con similar nivel de desarrollo, podremos observar que México tiene una muy baja recaudación, ya que países como Chile (19%), Argentina (37%), Brasil (35%) cuentan con mayores niveles recaudatorios con relación al PIB (CEPAL, 2013). Lo anterior nos indica que no es solo la baja carga tributaria, sino que la dependencia con el petróleo y sus ingresos aún es muy alta.

2.4 Productividad del sistema fiscal mexicano

La acumulación de la riqueza se va a presentar como uno de los factores que contribuye la baja y estable carga tributaria, ya que solo un porcentaje muy reducido

⁶ El IETU es el pago que realizan las personas físicas y morales residentes en territorio nacional, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por los ingresos que obtengan por enajenación de bienes, prestación de servicios independientes o el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. Su tasa está fijada en 17.5%.

de la población acapara gran parte de los recursos disponibles para recaudar. Un segundo factor es la enorme oferta de crédito exterior con el que ha contado el gobierno y la riqueza petrolera con la contaba el país, para posponer una profunda reforma tributaria. Tomando en cuenta la acumulación de riqueza por parte de un pequeño porcentaje de la población total, donde de acuerdo a la CEPAL el 80% de la riqueza en México es propiedad del 10% de la población más rica⁷; esta limitada capacidad redistributiva del sistema fiscal mexicano se debe a problemas de tipo estructural, principalmente asociada a la limitada cantidad de recursos disponibles para redistribuir y por otro lado el gasto que se lleva a cabo en programas de tipo social, donde se muestra un impacto regresivo en la distribución del ingreso. Por último, nos encontramos con los impuestos indirectos, que tienen un mayor peso dentro de los impuestos en México y que cuentan con características regresivas, a diferencia de los impuestos directos.

Carlos Tello nos ofrece una serie de factores para explicar la baja productividad y recaudación del sistema fiscal mexicano, comienza explicando que México es uno de los países que presenta niveles más bajos de productividad⁸ y eficiencia en la recaudación del IVA e ISR, instrumentos principales en los sistemas tributarios del mundo, a causa de la incorrecta administración de los recursos, como resultado de los altos niveles de evasión y elusión fiscal, así como la creciente economía informal, todos estos factores bajo el escenario de las bajas tasas de crecimiento económico en los últimos años.

La tasa de evasión fiscal es una de las más altas si comparamos con economías que tienen niveles de desarrollo similares al de México, limitando de manera importante la productividad de los impuestos, tanto personas físicas como morales evaden los impuestos al no declarar el total de sus ingresos. En México existen estimaciones que ha realizado el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas donde los niveles de evasión van desde un 27% a 40% de la recaudación potencial,

⁷ Véase “Panorama Social de América Latina”, CEPAL, 2016.

⁸ Carlos Tello en “México: las finanzas públicas en los años neoliberales”, nos explica la productividad de un impuesto como “el resultado del cociente de la carga tributaria entre la tasa general del impuesto”, lo que nos indica el rendimiento recaudatorio real de un impuesto.

a comparación de Nueva Zelanda que cuenta con solo un 5% de evasión. (Macías, 2015, pág. 67)

Como ya se mencionó anteriormente, la economía informal también influye en los bajos niveles de recaudación con los que cuenta el país, de acuerdo con cifras de la Organización Mundial del Trabajo, en 2011 la población ocupada en la economía informal en México fue de 28.5 millones de personas, las cuales representaron alrededor del 60% del total de la población ocupada en el país, impactando de manera directa en los recursos potenciales que tendría el Estado para recaudar.

Otro de los factores de la baja tributación en México que preocupan al momento de revisar la política fiscal es el llamado “gasto fiscal” o mejor conocido como elusión fiscal, la cual se puede definir como aquellos recursos que dejan de recaudarse como resultado de las exenciones, tratamientos especiales, estímulos y privilegios, además de los impuestos devueltos por parte del Congreso de la Unión mediante los tratamientos especiales con los que está facultado a otorgar el Ejecutivo Federal. (Macías, 2015)

La elusión fiscal no es un tema que este claramente cuantificado; sin embargo, tiene como consecuencia una disminución de recursos para el Estado y muchas veces es justificado con que es utilizado con el propósito de estimular cierta actividad económica, donde generalmente no se llega a evaluar el impacto que se generó al estimular dichas actividades y comparar con el gasto fiscal que se realizó para impulsar las mismas. El tema se puede abordar a partir de dos visiones:

“En esta materia, por lo que hace la promoción del desarrollo económico, generalmente se enfrentan dos puntos de vista: el que se refiere a los incentivos y el que se refiere a los recursos. Quienes piensan que es la insuficiencia de incentivos lo que provoca el poco crecimiento económico y la poca inversión de los particulares en cierto tipo de actividad, promueven reformas de toda índole al sistema tributario con el fin de que se otorguen mayores concesiones a los contribuyentes (es decir, a las empresas) a pesar de que con ello la recaudación baje.” (Macías, 2015, pág. 72)

Por otro lado, podemos abordar el problema desde un punto de vista en donde la baja recaudación limita al Estado de realizar el gasto debido con el que se podría aumentar la inversión y generar mayor crecimiento económico, para lo que es necesario una serie de reformas donde se eliminen los tratamientos y estímulos especiales de nuestro sistema fiscal.

“En realidad, es la falta de recursos públicos y no la insuficiencia de incentivos fiscales lo que ha limitado el desarrollo económico. En los últimos 30 años (1982-2012) el sistema fiscal ha sido incapaz de promover la circulación del excedente generado hacia fines de desarrollo económico y social.” (Macías, 2015, pág. 73)

En México, históricamente se han otorgado bastantes estímulos fiscales, incentivos y tratamientos especiales. Se requiere de una revisión para los últimos años y así evaluar si realmente todos estos beneficios fiscales otorgados a los particulares se han traducido en mayor inversión y crecimiento o si simplemente se han dejado de recaudar grandes cantidades de recursos.

Una de las principales causas de este problema es que además de lo establecido en las leyes tributarias, en el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación (CFF) se faculta al Ejecutivo para otorgar beneficios tributarios como las exenciones o condonaciones; facilidades administrativas para el cumplimiento de pago de impuestos; estímulos y subsidios. Mediante decretos presidenciales, el presidente tiene el poder de moldear el sistema impositivo otorgando beneficios y privilegios que llegan a ir en contra de lo establecido en la ley, por lo que bajo el cobijo del artículo 39 del CFF el presidente ha legislado, mediante decretos, materia tributaria, ya que dentro del artículo no están bien definidos los tipos de beneficios, estímulos, condonaciones etc. Un claro ejemplo es que entre 1995 y 2007 se emitieron 94 decretos, con 151 medidas, que significaron algún beneficio tributario. (Macías, 2015, pág. 74)

A pesar de que el grueso de la población no conoce a detalle la ley tributaria y las facilidades que puede llegar a tener el presidente para otorgar beneficios a quien así considere, está claro que tanto la elusión como la evasión fiscal son fenómenos

que se pueden explicar desde la percepción negativa que tiene la sociedad mexicana respecto de la forma en que se comporta el gobierno en materia de gasto y manejo de los recursos recaudados. Carlos Tello menciona que, para explicar la capacidad recaudatoria de un país, se tiene que revisar primero la percepción que tiene el contribuyente sobre los actores y estructura del sistema tributario (Macías, 2015). Si la percepción de los contribuyentes hacia el sistema es de un sistema corrupto, ineficiente y que otorga beneficios a grupos sociales de interés, va a implicar que la disposición de los contribuyentes sea baja al momento de pagar impuestos, para incrementar la recaudación se sugiere que el gobierno además de mejorar los instrumentos de recaudación debe mejorar su reputación ante los contribuyentes.

2.5 Percepción y desempeño del sistema tributario contemporáneo

México es un país donde históricamente han existido grandes diferencias entre los distintos estratos socioeconómicos, por lo que se genera la existencia de distintas normas y percepciones respecto del sistema tributario, no obstante, en todos estos estratos sociales existe una percepción negativa hacia las autoridades fiscales. La percepción negativa a las autoridades fiscales trae como consecuencia la evasión fiscal en todos los niveles sociales; sin embargo, los estratos con mayores ingresos presentan una mayor propensión al pago de ingresos debido a los beneficios que les puede traer hacerlo. En este sentido, es el momento donde la elusión fiscal se abre paso, ya que también, los grupos sociales con mayores ingresos cuentan con un mejor conocimiento de las instituciones fiscales, facilitando que se presente la elusión fiscal, al hacer uso de todos los beneficios, exenciones e incentivos a los que se puede tener acceso, evitando así el pago justo del total de impuestos sin recurrir a prácticas ilegales.

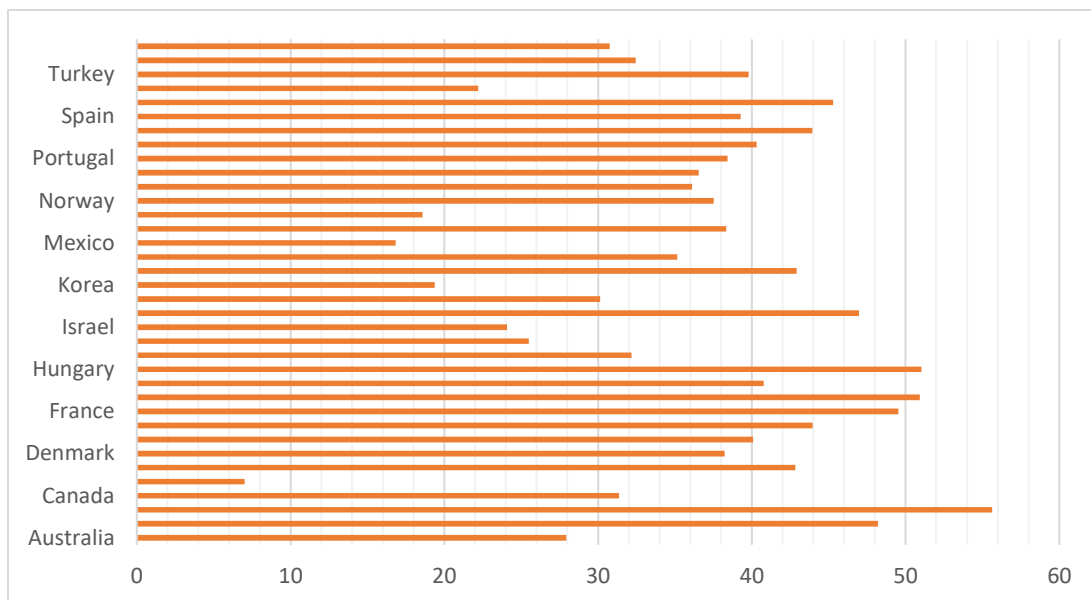
Las convenciones que ha permitido el sistema tributario mexicano a partir de la mala percepción que tienen los contribuyentes hacia el desempeño gubernamental en materia tributaria, ha ocasionado que los actores económicos sistematicen las prácticas de elusión y evasión como medios legítimos para compensar los beneficios que no obtienen y a su vez han logrado incapacitar a los órganos públicos y actores privados para lograr acuerdos y crear las reformas necesarias para

incrementar la recaudación. Son estas las condiciones que general la trampa fiscal mencionada por Jaime Ros, explicada en el primer capítulo, en la que ningún actor quiere dar el primer paso, sin la garantía del que el otro también lo hará.

Es necesaria la creación de una nueva política tributaria donde además de buscar incrementar la recaudación de impuestos a través de las tasas marginales, la base tributaria, etc., se debe tomar en consideración los factores culturales que reducen la recaudación e integrar acciones que favorezcan la efectividad de los recursos y desarrolle las normas y convenciones culturales que lleven a una mejor relación entre el recaudador y el contribuyente, beneficiando directamente a los niveles de recaudación. Una política de mediano y largo plazo con objetivos bien definidos otorga certeza y favorece a la planeación financiera de personas físicas y morales.

En México, el número de impuestos que grava tanto a las personas como empresas es reducido si comparamos los niveles de gravamen que tienen el resto de los países de la OCDE, en la siguiente gráfica se muestra la carga fiscal promedio en la OCDE, se considera la tasa de impuesto sobre la renta y la tasa impositiva neta promedio (impuestos sobre la renta, más contribuciones de seguridad social menos prestaciones en dinero); podemos tomar como ejemplo la gráfica 1:

Gráfica 1. Tasa impositiva neta promedio por persona



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: OCDE, Impuesto al Salario, disponible en: <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas/>

Como podemos observar, México cuenta con una tasa impositiva por debajo del promedio de la OCDE (sólo superado por Chile que cuenta con una tasa del 7%), por lo que desaprovecha su potencial tributario, el cual está en función del nivel de ingreso por habitante, la distribución del ingreso (el cual se encuentra muy concentrado), la parte del ingreso generado que va a las utilidades privadas, en comparación con la inversión que los particulares llevan a cabo, el valor agregado por tipo de actividad económica: en tanto más urbanas mayor potencial, la existencia y cobertura de diferentes tributos, la capacidad administrativa de las entidades encargadas de administrar los impuestos. Todos los factores mencionados apoyarían a mejorar y aumentar la recaudación en el país. Los países pertenecientes a la OCDE obtienen alrededor de la mitad de su recaudación a partir de los impuestos directos y la otra mitad son indirectos.

Se deben tener en cuenta factores de desempeño al momento de buscar aumentar la recaudación en un país, con el fin de tener un orden y orientación, estos factores son: presión tributaria, ingresos tributarios recaudados como porcentaje del PIB, cumplimiento tributario, porcentaje efectivamente recaudado del potencial absoluto, equidad, es decir, impuestos directos sobre el total recaudado, neutralidad: para no

desvirtuar las decisiones de los agentes económicos (la existencia de todo tipo de estímulos y tratamientos fiscales hace poco neutral el sistema tributario mexicano), competitividad: tomar en cuenta lo que se hace en otros países, estabilidad financiera, es decir, déficit público sobre recaudación.

Es necesaria la recaudación de manera eficiente y suficiente para poder implementar políticas económicas que no restrinjan el gasto público traducido en inversión productiva dentro de los sectores estratégicos de la economía, evitar y castigar prácticas que eluden las obligaciones fiscales tanto de personas físicas y morales resulta indispensable para la existencia de recursos que le permitan al Estado llevar a cabo los proyectos de infraestructura económica y social necesarios para el desarrollo económico del país.

La inversión productiva llevada a cabo por el gobierno federal presenta tendencias a mantenerse y en algunos casos a decrecer, de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en 2009 el gasto en inversión representó 25.5% del gasto programable y en 2017 representó únicamente 16.5%, es decir la inversión se redujo 9 puntos porcentuales en el transcurso de 8 años. Como proporción del PIB, se puede apreciar también una caída en la inversión, pasó de 4.9% en 2009 a solo 2.8% en 2017. (CEFP, 2018)

Uno de los principales problemas en el presupuesto de egresos es que el gasto programable está concentrado en gasto corriente, afectando de manera directa el gasto en inversión económica y social, el cual podría facilitar el crecimiento económico, el nivel de salud y educación de la población.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas reafirma que la principal meta de la política económica vigente es continuar con la idea de mantener finanzas públicas sanas, buscando la estabilidad macroeconómica, como base para el crecimiento sostenido y la eventual reducción de la pobreza. Observamos que, durante la última década, si bien el Gasto Programable del Gobierno Federal ha crecido en promedio anual 1.4 por ciento en términos reales, a su interior el componente de Inversión ha decrecido en promedio anual 4.0 por ciento.

Cuadro 3. Evolución del Gasto Programable aprobado 2009-2017 (Miles de millones de pesos)

| Concepto | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | TMCA 2009- 2017 |
|--------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|-----------------------|
| Gasto Programable | 2,320.4 | 2,425.6 | 2,622.5 | 2,869.6 | 3,060.8 | 3,493.7 | 3,669.8 | 3,606.7 | 3,550.4 | 1.4 |
| Gasto Corriente | 1,728.5 | 1,841.0 | 1,976.3 | 2,197.0 | 2,344.3 | 2,648.0 | 2,795.3 | 2,868 | 2,963.0 | 2.8 |
| Gasto en Inversión | 591.9 | 584.6 | 646.2 | 672.6 | 716.4 | 845.6 | 874.5 | 739 | 587.4 | -4.0 |

Fuente: CEFPE, elaborado con información de la SHCP, disponible en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

De acuerdo con la política económica que se ha llevado a cabo en los últimos años, el argumento para mantener el gasto en niveles bajos, incluyendo el de inversión, se debe a que una política expansiva de gasto es inflacionaria e induce el desplazamiento de la inversión privada, además, genera incertidumbre y volatilidad, convirtiéndose al final en un obstáculo para el crecimiento económico. El punto anterior resulta contradictorio ya que en los últimos años el nivel de crecimiento de la economía ha sido marginal y por supuesto, no se ha visto traducido en disminución de la pobreza.

Existe el enfoque teórico endógeno, que estipula que la Inversión Pública no sólo es un instrumento para la provisión de bienes públicos, así como para eliminar y/o regular las externalidades negativas, sino que también puede proveer la infraestructura económica y social que facilite el crecimiento económico con el propósito de que mejore la distribución de recursos, así como la productividad laboral mediante el gasto en salud y educación. Contrario a lo que sucede en México, donde continúa aplicándose un estricto control al gasto y a la inversión, frenando el desarrollo económico, ya que el sector privado siempre buscara invertir en proyectos con mayor rentabilidad, en detrimento de la inversión que aporta al desarrollo económico, como lo son proyectos de infraestructura económica (carreteras, puertos, etc.) y social (educación y salud principalmente).

De acuerdo con la CEPAL, en los países de América Latina, incluyendo México, se presenta un atraso en infraestructura, donde nos mencionan que “la inversión pública no sólo puede jugar un papel fundamental en el desarrollo del sector, sino que su retracción a niveles mínimos puede ocasionar serios problemas de déficit de inversión, debido a las insuficiencias y dificultades que han mostrado los agentes privados para sustituir la inversión pública en los niveles demandados por el proceso de crecimiento.” (Rozas, 2010, pág. 66)

Dentro del contexto de baja inversión pública y bajo nivel de desarrollo económico en México, es necesario recordar que la inversión pública debe realizarse como complemento de la inversión privada, está ha demostrado que el gasto en salud, educación e infraestructura, constituyen un gasto productivo. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas señala que revertir el rezago en los niveles de competitividad del país, ocurrido en los últimos años, implica recuperar y elevar los niveles de inversión pública para la creación de infraestructura, la CEPAL ha observado que los países que registran un mayor rezago, respecto de los estándares internacionales en infraestructura, son aquellos en los que se ha reducido de manera drástica la Inversión Pública, en aras de incrementar la participación privada en este sector; mientras que los países que han logrado incrementar su tasa de inversión en infraestructura, y por ende su competitividad económica, son aquellos que han mantenido niveles importantes de Inversión Pública y, simultáneamente, han abierto espacios a la inversión privada. (CEFP, 2018)

Como se ha visto a lo largo del capítulo, en los años recientes el gasto público se ha movido de manera inercial, bajo el argumento de las finanzas públicas sanas, que pretende no exista el déficit, siendo además una política de gasto procíclica al depender cada vez más de los ingresos otorgados por impuestos indirectos (IVA e IEPS).

A partir del sexenio del presidente Zedillo en adelante comenzaron a darse los cambios paulatinos en materia fiscal para alentar, subsidiar, estimular o premiar a ciertos grupos bajo el argumento de la generación de empleos y el aumento de las

inversiones. Una vez que se decidió realizar la reforma hacendaria, la oposición y resistencia por parte de los empresarios vio nuevas dimensiones, ya que están acostumbrados a regímenes donde se les exenta de sus obligaciones fiscales y se protegen sus intereses. También se recurre a la insinuación de que no tiene sentido darle mayores recursos al Estado que está lleno de corrupción y no sabe administrar, a diferencia de las empresas que dan su dinero a las personas, además de que mayores impuestos podrían ocasionar fuga de capitales y que mejor se debería de gravar a los informales, en este último tienen parte de razón, ya que el objetivo es incrementar la base tributaria al mismo tiempo que los recursos; no obstante, es importante hacer una distinción entre grupos, ya que hay que tomar en cuenta que una parte de la actividad económica no se encuentra gravada, por otro lado hay que distinguir a los empresarios, los cuales obtienen cuantiosas ganancias a costa de la explotación de sus empleados, sobre las cuales buscan evitar pagar impuestos, y por otro lado se encuentran los informales, esta categoría se puede dividir en dos, un número creciente de trabajadores que son contratados en el sector formal como outsourcing, pero que no cuentan con ningún tipo de prestaciones, por lo que se les puede considerar informales y está la categoría de los ambulantes. Hay que resaltar nuevamente que la baja carga tributaria en México puede explicarse, en parte, en la concentración de la riqueza y del ingreso en el país durante las últimas décadas.

Carlos Tello (2015) señala que durante los últimos 13 años hemos vivido en una especie de estancamiento estabilizador, con cada vez mayor concentración del ingreso, donde lo único que se ha logrado es mantener los precios relativamente estables mediante la reducción de los salarios y la contracción del mercado interno.

La simplificación de las leyes y procesos administrativos, la mejora de la administración de los recursos tributarios, eliminación de exenciones, subsidios y tratamientos especiales proporcionarían los recursos que hacen falta para elevar la inversión y gasto público que podría ayudar a mejorar la situación de estancamiento económico en el país. Sin embargo, no hay que perder de vista que estas son solo algunas medidas para comenzar un proceso que tomará mucho tiempo.

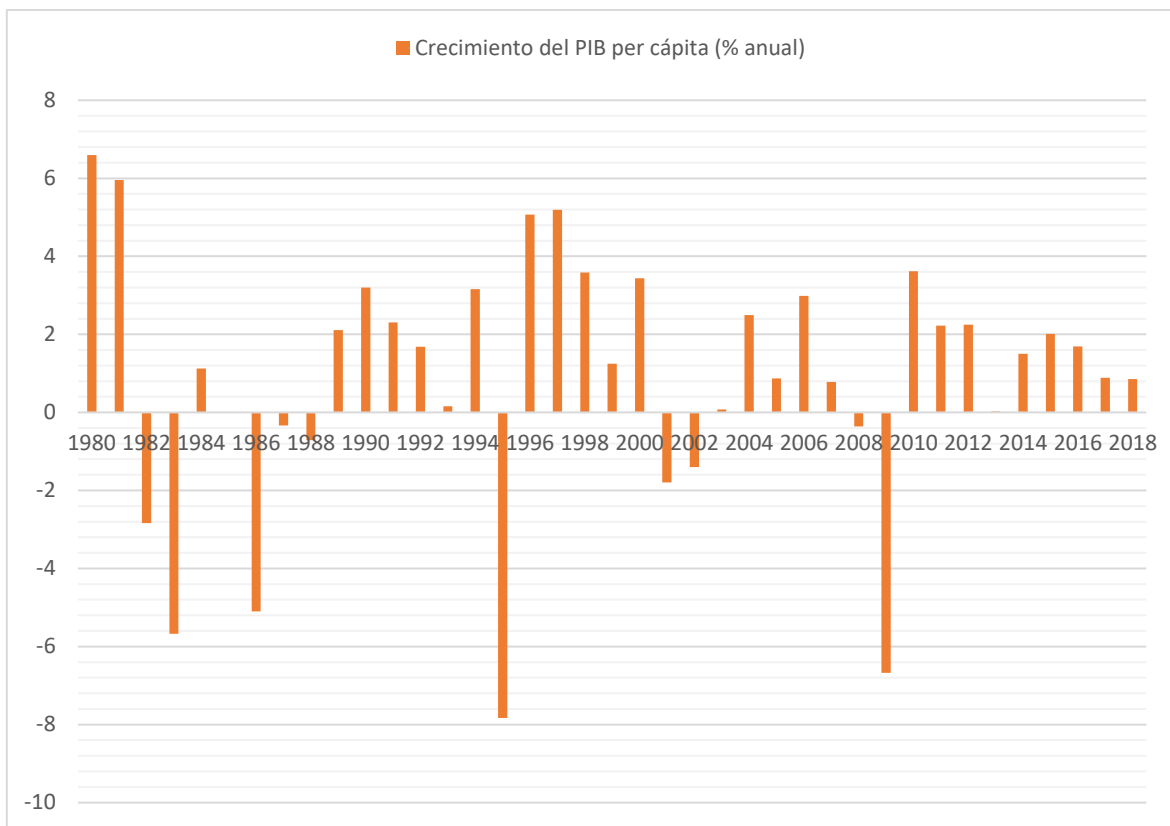
En las últimas décadas la política tributaria en México se ha visto impulsada cada vez más a depender de los impuestos indirectos y en la reducción de los impuestos al ingreso se ha cometido el error de asumir implícitamente que las leyes impositivas se cumplen en una lógica ajena a las complejidades históricas e institucionales en que se desenvuelven los individuos y actores colectivos de la economía mexicana. (Macías, 2015)

La reforma tributaria debe emprender una profunda renovación en todas aquellas personas en el ejercicio del servicio público. Se debe transitar a una situación en la que la evasión y elusión fiscales sean sancionadas, que el contribuyente sienta un compromiso con el pago de impuestos y en donde en última instancia, se tenga certeza de una penalización efectiva a todos aquellos que incurran en prácticas de corrupción y evasión fiscal.

Capítulo 3. Contexto nacional del gasto social y la política fiscal

A partir del cambio de modelo económico en la década de 1980 al neoliberalismo, se puede ver reflejado como el crecimiento nacional ha ido disminuyendo (véase gráfica 2), de pasar de niveles de crecimiento cercanos al 6% hemos llegado a tener crecimientos que se acercan al 1% durante la última década, lo cual ha generado problemas como pobreza, desigualdad, informalidad en el mercado de trabajo, rezago en educación y salud.

Gráfica 2. Crecimiento del PIB per cápita en México



Fuente: Elaboración propia con datos tomados del Banco Mundial (Banco Mundial, 2019)

De acuerdo a Jaime Ros (2018) de haber continuado con niveles de crecimiento similares a los registrados durante 1950-1980, para este momento la transición a altos niveles de ingresos ya se habría completado, afirma que el ingreso per cápita habría alcanzado en 2007 los niveles de ingreso de los países de ingreso alto de la OCDE, siguiendo esta suposición la pobreza alimentaria ya habría probablemente desaparecido, la desigualdad en la distribución del ingreso actual sería una situación que se habría revertido impulsada por un rápido crecimiento económico que habría dado paso a la expansión de los salarios reales, los niveles de informalidad que hoy aquejan al país, de acuerdo a datos del INEGI para agosto de 2019 el 56.3% de la población ocupada se encuentra en la informalidad, y sus amplias implicaciones en inseguridad, inestabilidad y falta de protección social serían menores ya que el tamaño de la economía sería mayor y existiría capital posible de crear fuentes de empleo suficientes y de alta productividad.

3.1 Reformas estructurales

En el año 2012 cuando Enrique Peña Nieto tomo posesión de la presidencia de México, se anunciaron una serie de reformas estructurales que tenían como objetivo elevar la tasa de crecimiento a niveles cercanos a un 5% al año, el paquete de reformas contemplaba reformas a la educación, laboral, fiscal, financiera, de competencia, telecomunicaciones y energía, a continuación, se mencionan los aspectos básicos de cada una de ellas:

Cuadro 4. Reformas estructurales

| Reforma | Descripción |
|------------|--|
| Laboral | Busco incentivar la creación de empleos formales a través de contratos laborales que otorgaran acceso a los beneficios sociales. |
| Educativa | Derivo en la creación de nuevas leyes secundarias como la Ley General de Educación, Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación |
| Fiscal | Su principal objetivo era incrementar la recaudación en un 2.5% del PIB aumentando la base impositiva en el ISR, limitar las deducciones y la creación de un 10% gravable a las ganancias de capital y dividendos |
| Financiera | Mayor protección de los derechos de propiedad de los acreedores, autoridad judicial más formal de la agencia reguladora para la solución de conflictos, mayor competencia entre intermediarios financieros y mayor papel para la banca |

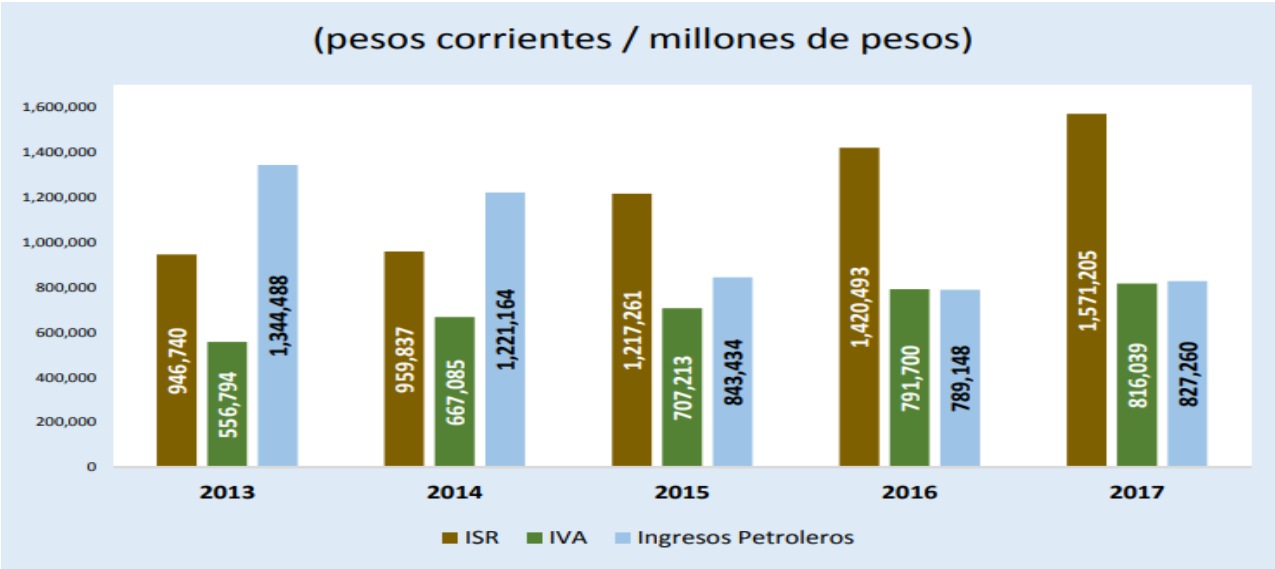
| | |
|--------------------|--|
| | de desarrollo para otorgar créditos a pequeñas y medianas empresas. |
| Competencia | Se fortaleció a la Comisión Federal de Competencia Económica, dándole autonomía constitucional con el fin de que pudiera eliminar barreras a la competencia. |
| Telecomunicaciones | Se crea el Instituto Federal de Telecomunicaciones con el fin de que haya mayor apertura de mercado y más competencia. |
| Energía | Apertura del sector a más competencia, busca acabar con el monopolio de PEMEX al permitir inversionistas tanto nacionales como extranjeros en la exploración, producción y distribución de petróleo y gas. |

Sin embargo, el resultado de las reformas no ha sido el esperado, ya que el crecimiento se ha mantenido en niveles menores al 2% en los últimos años y una constante tendencia a la desaceleración, durante el periodo de 2010-2012 se creció en un promedio de 4% a un 2% del periodo de 2012-2016 y la tendencia continua.

Una hipótesis sobre porque no han funcionado las reformas se plantea a partir de que la política macroeconómica solo puede contribuir al crecimiento mediante el control de la inflación, por lo que cuando se alcanza el objetivo de mantener una inflación baja y estable se da por entendido que se ha alcanzado la estabilidad macroeconómica. Los niveles de bajo crecimiento han sido incentivados por mantener los niveles de inversión pública bajos, permitir una política fiscal procíclica que ocasiona volatilidad en los niveles de actividad económica e impide la formación de capital, además de la tendencia de apreciación del tipo de cambio real que afecta negativamente la rentabilidad de la inversión privada y el crecimiento del producto en los sectores de bienes comerciables. (Ros, 2018)

Actualmente la política fiscal no ha logrado alcanzar su máximo potencial recaudatorio a pesar de los esfuerzos de las últimas administraciones por incrementar los ingresos públicos, esto como consecuencia de la pérdida de ingresos petroleros (véase gráfica 3), donde en el total de los ingresos el ISR e IVA han representado en promedio el 85 por ciento del total de los Ingresos Tributarios y el 58 por ciento del total de los Ingresos No Petroleros; además representaron en promedio el 6.43 y 3.75 por ciento del PIB (precios corrientes), respectivamente (CEFP, 2018).

Gráfica 3. Composición del Ingreso Federal en Mexico



Fuente: Disponible en Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (CEFP, 2018)

En el Plan Nacional de Desarrollo se plantea de manera clara la política social a seguir durante la actual administración, donde se indica que el principal objetivo es crear un entorno de bienestar el cual contara con una “fuerte presencia del sector público en la economía, de enérgicas políticas recaudatorias y de una intervención estatal que moderara las enormes desigualdades sociales en las que desemboca de manera inevitable una economía de mercado sin control alguno.” (Gobierno de México, 2019). La afirmación anterior va de la mano con el discurso actual en el que se asegura las políticas neoliberales impuestas a partir de la década de 1980 han terminado, con un gobierno comprometido a lograr un “desarrollo sostenible” el cual

definen como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Gobierno de México, 2019).

Sin embargo, para cumplir con todos los compromisos con programas sociales y de inversión pública planteados por la actual administración será necesario mantener y elevar los ingresos públicos al mismo tiempo en que se revisa la eficacia del gasto público; no obstante, será una tarea difícil de lograr, ya que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) también está planteado que no existirán incrementos impositivos que no sean en términos reales ni un aumento a los precios de combustibles más allá de la inflación; lo que implica continuar con subsidios o apoyos parciales en los precios de los combustibles, afectando las finanzas públicas.

A pesar de que la política fiscal debe servir como instrumento de redistribución de la riqueza, en México el 1% de la población con mayores ingresos posee más de la tercera parte de la riqueza nacional (Negrete, 2017), comprobando que la política fiscal impuesta en México ha resultado poco efectiva en su propósito de disminuir desigualdades en la distribución del ingreso.

La necesidad de una reforma fiscal surge también a partir de la dependencia que existe en los ingresos petroleros, ya que durante los últimos años se ha observado un aumento en el gasto público que ha superado a los ingresos. Con la caída de los precios del petróleo no fue posible subsanar esa diferencia que se generó entre gasto e ingreso, por lo que surgió la necesidad de crear la reforma fiscal y buscar obtener ingresos de distintas fuentes. (IBD, 2019)

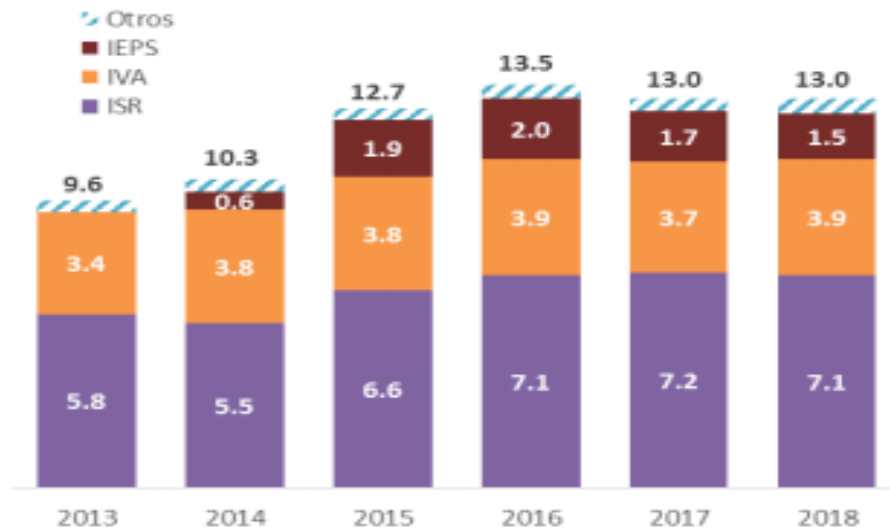
En 2013 cuando se propone la reforma fiscal, se buscó aumentar la recaudación tributaria y se incluían objetivos como mejorar la calidad del gasto y mayor responsabilidad Hacendaria por parte del Estado, para lograr estos objetivos los principales cambios fueron aplicados al Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuesto Sobre la Renta (ISR) e Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios (IEPS).

Como resultado, los ingresos tributarios como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) pasaron de 9.6% a 13.0%, es decir, se elevaron 3.4% del PIB. Visto de manera

particular, la recaudación por ISR pasó de 5.8% a 7.1% del PIB, la del IEPS de 0% a 1.5% del PIB y el IVA de 3.4% a 3.9% del PIB. Como podemos observar en la Gráfica 4, el IEPS a pesar de pasar de cero a 1.5%, es también el impuesto que no ha logrado su objetivo de mantener una tasa de crecimiento sostenida como lo pretendía la reforma, ya que continúan estímulos fiscales en hidrocarburos para que no se observen aumentos drásticos en el precio de estos.

De acuerdo con el Instituto Belisario Domínguez uno de los logros obtenidos por la reforma de 2013 es el aumento en el número de personas que declaran ISR, el cual pasó de 1.97 millones en 2013 a 3.9 millones en 2018, lo que representa un incremento en casi 100%. (IBD, 2019), datos que se pueden observar en la gráfica 4.

Gráfica 4. Porcentaje recaudado según impuesto respecto al PIB en México



Fuente: Instituto Belisario Dominguez (IBD, 2019)

En materia de responsabilidad Hacendaria, se introdujo en la reforma el fortalecimiento al balance presupuestario a través de una regla de gasto corriente estructural (GCE) la cual se refiere al gasto neto total, excluyendo el costo financiero, las participaciones a las entidades federativas y municipios, los adeudos de ejercicios fiscales anteriores, el pago de pensiones y jubilaciones del sector público, la inversión física y financiera directa de la administración pública federal y los combustibles utilizados para la generación de electricidad, en donde se fija un límite máximo a su crecimiento expresado como Límite Máximo al Gasto Corriente Estructural (LMGCE), el cual estipula que el límite corresponde al gasto corriente estructural de la última cuenta pública más un incremento real por cada año que debe ser menor a la tasa de crecimiento del PIB potencial, esto con el objetivo de limitar el crecimiento del gasto corriente cuando el Gobierno Federal obtenga mayores ingresos a los estimados. (IBD, 2019)

Distintos organismos internacionales han hecho recomendaciones a lo largo del tiempo al gobierno mexicano sobre formas en las que se podría eficientar la política fiscal y aprovechar todo el potencial tributario del país, por ejemplo: La CEPAL ha propuesto ampliar las bases imponibles, eliminar gastos fiscales y regímenes especiales, modernizar la administración tributaria a nivel regional y fortalecer los impuestos selectivos, así como los impuestos ambientales (CEPAL, 2018). Por otro

lado, la OCDE indica que mejorar la eficiencia del gasto público, atraer a los trabajadores del sector informal al formal mediante los beneficios sociales, integrar la administración tributaria y la de seguridad social, elevar el impuesto al carbono, reducir la tasa de ISR a personas morales, eliminar gastos fiscales y, eliminar exenciones de IVA (OCDE, 2018), contribuirían en buena medida al fortalecimiento de los ingresos nacionales.

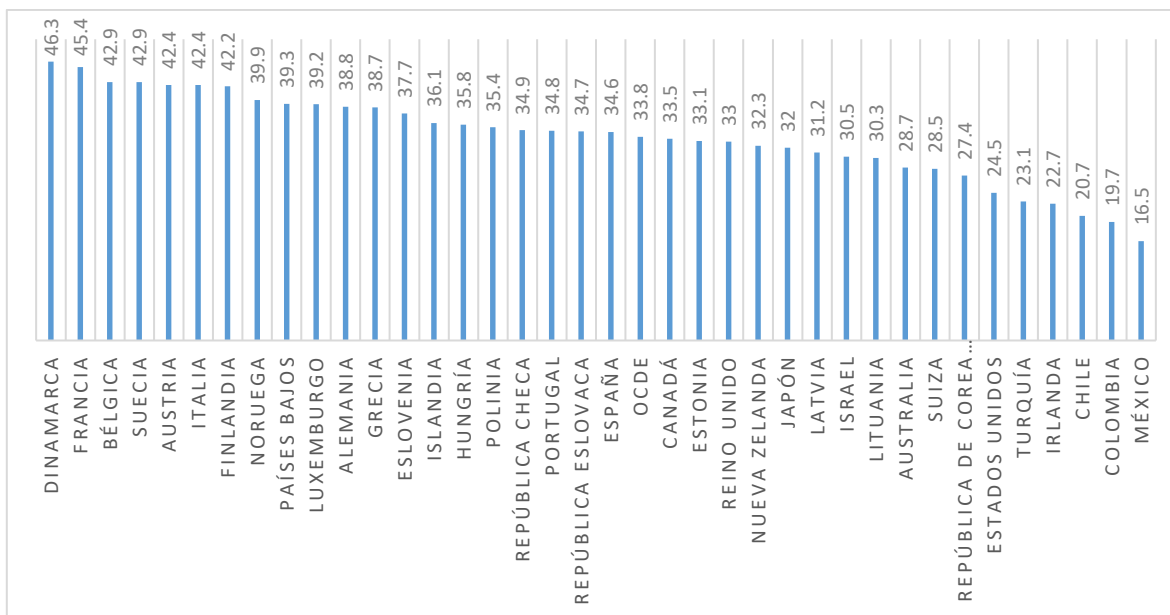
Cabe destacar que dos de las principales instituciones económicas a nivel internacional coinciden en que es necesario la creación y endurecimiento a los combustibles fósiles, y hacen hincapié en la eliminación de los gastos fiscales y exenciones existentes, así como mejorar la eficiencia en el gasto público.

3.2 Potencial Tributario

En México la proporción de los ingresos tributarios respecto al PIB ha sido históricamente menor a la media de los países que conforman la OCDE, donde México ocupa el último lugar en el ranking de dicha variable dentro de la organización, esto lo podemos comprobar observando que durante el periodo de 2012-2017 la media de la OCDE en dicha variable fue cercana al 35%, y la media en los países de América Latina y el Caribe fue superior al 22%, en México los ingresos tributarios como proporción del PIB promediaron un nivel cercano al 13% (IBD, 2019). En la gráfica 5 podemos observar que para el año 2019 de acuerdo a datos de la OCDE⁹ estos porcentajes no han tenido cambios significativos, donde México sigue posicionado en el último lugar dentro de la organización; es mediante este tipo de comparaciones que notamos lo necesario de una reforma fiscal que permita reducir la brecha con economías ya desarrolladas, de tal forma que al alcanzar sus niveles de recaudación seamos capaces también de generar las políticas públicas y sociales que permitan mejorar el nivel de vida en la población mexicana.

Gráfica 5. Ingresos Tributarios como % del PIB (2019)

⁹ Véase Revenue Statistics 2020 OCDE



Fuente: Elaboración propia con base de datos de la OCDE.

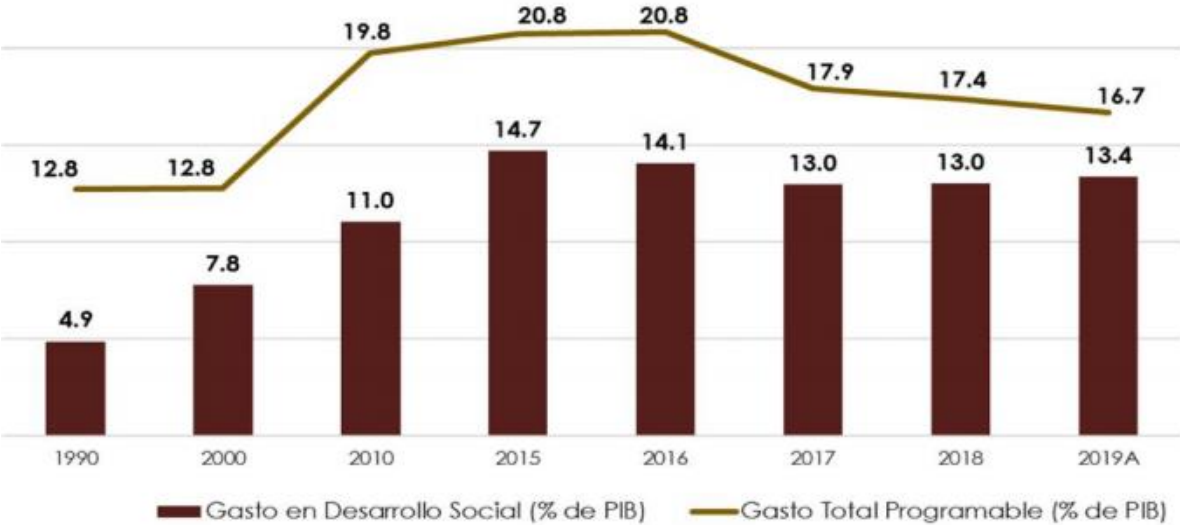
Uno de los principales retos en la economía mexicana en materia fiscal para alcanzar el potencial tributario es la enorme tasa de informalidad que existe, ya que el 60% de las personas con actividad económica en el país pertenecen a la economía informal, lo cual implica que el 40% restante conforma el grupo de los contribuyentes cautivos en términos de potencial recaudación vía ISR (IBD, 2019), por lo que considerar aumentos al ISR resulta poco viable, ya que ese aumento recae en solo los contribuyentes “cautivos”, se calcula que la tasa de evasión en personas físicas no asalariadas ronda en 77% respecto a la recaudación potencial en dicho impuesto; aquí se ubican las micro y pequeñas empresas informales. Por lo que, un aumento del ISR a personas físicas sólo funcionaría si se corrigiera el problema de la informalidad, pues los contribuyentes cautivos sostienen aproximadamente el 70% de la recaudación. (IBD, 2019)

A pesar de las reformas estructurales llevadas a cabo durante la administración pasada, la inversión tanto pública como privada no ha aumentado de manera significativa, desde el año 2000 se ha observado un estancamiento en la inversión privada representando únicamente el 17% en proporción al PIB y, la inversión pública se estabilizó 3% con respecto al PIB. El estancamiento en la inversión pública resulta contradictoria a la evidencia histórica que se tiene de que la

economía nacional ha crecido cuando la inversión pública llega a 6% del PIB (IBD, 2019); la problemática que se tiene al confiar en que la inversión privada será suficiente para el crecimiento económico es que ésta responde a intereses particulares que en muchos de los casos no coinciden con las responsabilidades del Estado en su meta de generar crecimiento y desarrollo económico.

Para el año 2019 el gasto programable (aquel que se destina para financiar la operación del sector público) como proporción del PIB muestra una tendencia a la baja de acuerdo con el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, ya que pasó de un 20.8% en 2015 a 16.7% en 2019. (CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, 2019).

Gráfica 6. Gasto en Desarrollo Social vs Gasto Total Programable como porcentaje del PIB



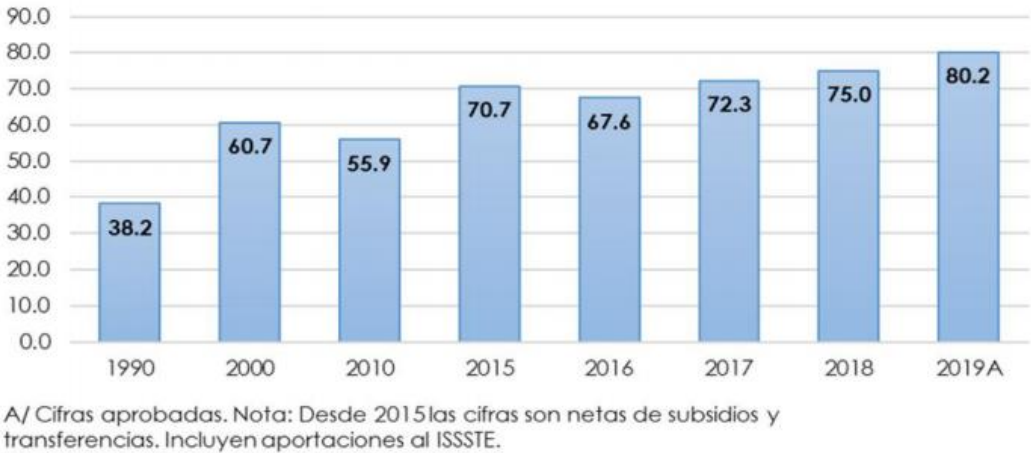
Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, 2019)

En la gráfica anterior podemos observar como el gasto en desarrollo social pasó de estar en su máximo nivel en el 2014 con un 14.5% como porcentaje del PIB a disminuir actualmente a niveles del 13.4% del PIB durante 2019, donde el cálculo se realizó tomando en cuenta las cifras aprobadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Sin embargo, se espera que el gasto social alcance su

mayor nivel hacia finales 2019 al representar 80.2% del gasto total programable (CEFP, 2019).

Con la actual administración y las políticas de austeridad impuestas a lo largo del aparato gubernamental, se ha logrado que el gasto destinado a la operación del gobierno se reduzca; sin embargo, es importante analizar el destino de los recursos “ahorrados” para verificar que realmente se utilicen en el cumplimiento de los compromisos adquiridos a través del Plan Nacional de Desarrollo.

Gráfica 7. Proporción del Gasto Social respecto al Gasto Programable (Porcentajes)



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, 2019)

3.3 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) publicado por la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se establece como el objetivo más importante de la “Cuarta Transformación” que en 2024 la población mexicana viva en un entorno de bienestar (Gobierno de México, 2019). Al hacer esta afirmación dan a entender más adelante que buscan crear un Estado de Bienestar, toman como base los artículos 3, 27 y 123 de la constitución mexicana donde se sientan las bases para crear un Estado de Bienestar.

El artículo 3 de la constitución es ampliamente conocido ya que indica que todos los mexicanos tenemos el derecho de recibir educación pública y gratuita, en cuanto al artículo 27 se estipula que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Y, por último, en el artículo 123 constitucional se establece que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

También estipulan en el PND que el Estado será “garante de derechos”, donde los derechos son inmanentes a la persona, irrenunciables, universales y de cumplimiento obligatorio (Gobierno de México, 2019).

“El derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad serán garantizados por medio de la ya descrita Estrategia Nacional de Paz y Seguridad. El gobierno federal hará realidad el lema "Primero los pobres", que significa empezar el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población.”

Mediante una estrategia de desarrollo sostenible que definen como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” buscaran implementar sus principales programas que den paso al cumplimiento de los objetivos y afirmaciones planteadas a lo largo del PND. Son nueve los programas sociales principales planteados, además de buscar cumplir con lo estipulado en los artículos constitucionales mencionados, con el objetivo de alcanzar el Estado de Bienestar.

Cuadro 5. Principales programas sociales del Plan Nacional de Desarrollo

| Programa | Descripción |
|--|--|
| Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores | Consiste en un apoyo universal a la población mayor de 68 años en el país, ya que identifican que es un segmento que se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social. Para 2019 el monto del apoyo económico es de mil 275 pesos mensuales y se entrega en forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria. |
| Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad | Apoya a niñas, niños y jóvenes de hasta 29 años que tienen discapacidad permanente, así como a personas con discapacidad de 0 a 64 años que vivan en comunidades indígenas. El monto del apoyo económico es de 2 mil 250 pesos bimestrales y se entrega en forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria. |
| Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez | Va dirigido a jóvenes menores de 18 años que estudien desde la educación inicial básica hasta la media superior y superior que se encuentren en situación de extrema pobreza. Limitado a una sola beca por familia por un monto de 800 pesos mensuales que serán entregados de manera bimestral. |
| Jóvenes Construyendo el Futuro | Dirigido a jóvenes de entre 18 y 29 años de edad que no se encuentren estudiando ni trabajando reciban capacitación laboral. El alcance del programa es de 2.3 millones de jóvenes. El gobierno federal |

| | |
|--|---|
| | <p>les otorga una beca mensual de 3 mil 600 pesos para que se capaciten durante un año en empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales, en donde recibirán capacitación para desarrollar habilidades que les permitan insertarse con éxito en el ámbito laboral.</p> |
| Jóvenes escribiendo el futuro | <p>Jóvenes menores de 29 años inscritos en algún centro de educación superior en modalidad escolarizada y vivan en un hogar en situación de pobreza. Se dará un apoyo de 4 mil 800 pesos bimestrales durante el ciclo escolar.</p> |
| Sembrando vida | <p>Va dirigido a aquellas personas que se dediquen a actividades agrícolas en los estados de Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán. Incentiva a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables.</p> |
| Programa Nacional de Reconstrucción | <p>Dirigido a la atención de la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y febrero de 2018. El programa es operado por la Comisión Intersecretarial para la Reconstrucción, creada mediante decreto presidencial, es encabezada por la Secretaría de Desarrollo Agrario,</p> |

| | |
|-------------------------------------|---|
| | <p>Territorial y Urbano y participan en ella las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Educación Pública, Salud, Cultura, Seguridad Pública y Protección Ciudadana. Está a cargo de la reconstrucción, reparación, reubicación, acondicionamiento, equipamiento, restauración, rehabilitación, mantenimiento y capacitación para la prevención y la conservación de los bienes afectados por los sismos en los sectores de vivienda, educación, salud y cultura.</p> |
| Desarrollo Urbano y Vivienda | <p>Consiste en el Programa de Mejoramiento Urbano y Vivienda en 14 municipios del país, compuestos por: Tijuana, Mexicali, San Luis Río Colorado, Nogales, Ciudad Juárez, Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros así como los centros turísticos Los Cabos, Bahía de Banderas, Acapulco y Solidaridad.</p> |
| Tandas para el bienestar | <p>Un millón de pequeños negocios recibirán el beneficio de un crédito a la palabra para la adquisición de insumos y herramientas. El objetivo de este programa es mejorar las condiciones de todo tipo de pequeñas unidades económicas con el fin de fortalecer la economía con un enfoque de justicia social. Los montos del crédito podrán ir en aumento cada año siempre y cuando el negocio logre solventar su deuda anterior.</p> |

Fuente: Información recuperada del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

Por último, el gobierno se compromete y plantea cumplir con lo establecido en la constitución mexicana, para el caso de la educación en el país el compromiso consiste en “mejorar las condiciones materiales de las escuelas del país, a garantizar el acceso de todos los jóvenes a la educación y a revertir la mal llamada reforma educativa.” (Gobierno de México, 2019)

Se crearon los centros de educación superior llamados “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”, iniciando con 100 planteles en 31 entidades, donde se dio preferencia a las zonas con alta densidad poblacional y nula oferta de estudios universitarios, con grados de rezago social, marginación y pobreza, quedando distribuidas de la siguiente forma: Oaxaca (11 planteles), Ciudad de México (10), Veracruz (8), Chiapas y Guanajuato (6). Las otras entidades tienen entre 2 y 5 escuelas. En conjunto, las Universidades para el Bienestar ofrecen 32 mil plazas para estudiantes, los cuales recibirán una beca de 2 mil 400 pesos mensuales.

En materia de salud el gobierno federal creó el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, el cual pretende realizar las acciones necesarias para garantizar que hacia 2024 los habitantes de México puedan recibir atención médica y hospitalaria gratuita, incluidos el suministro de medicamentos y materiales de curación y los exámenes clínicos. El instituto tendrá presencia a nivel nacional y dará atención a todas las personas que no se encuentren afiliadas a instituciones como IMSS e ISSSTE (Gobierno de México, 2019).

De igual forma, en política social el gobierno buscará apoyarse de la cultura donde indican que sin descuidar las materias que por tradición han recaído en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, la Secretaría de Cultura promoverá la difusión, el enriquecimiento y la consolidación de la vasta diversidad cultural que posee el país y trabajará en estrecho contacto con las poblaciones para conocer de primera mano sus necesidades y aspiraciones en materia cultural (Gobierno de México, 2019). Este último objetivo lo plantearon con el afán de incentivar la cohesión social en zonas marginadas, de acuerdo con el PND se busca que la cultura una válvula de escape y alternativa para las poblaciones vulnerables; no obstante, será un

objetivo difícil de cumplir ya que se contrapone con la política de austeridad y los recortes de presupuesto a la Secretaría de Cultura y a centros culturales.

3.4 Los retos para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo

Para lograr todos los objetivos planteados en la política social y mejorar la calidad de vida de los mexicanos, se requiere un aumento en los ingresos públicos y un mejor entendimiento sobre cómo gastarlos. La presente administración se ha rehusado a aumentar los niveles de deuda, por lo que la correcta implementación de su plan de desarrollo solo será loggable a través de una mayor y más eficiente recaudación. Sin embargo, para que se logre esa mayor recaudación sin crear nuevos impuestos, primero se tiene que otorgar un escenario donde sea posible la creación de riqueza que se puede dar mediante el crecimiento económico, es por esta razón que el PND abarca una sección en la que desarrolla su plan para lograr ese crecimiento necesario en México y salir del estancamiento en el que nos encontramos.

De acuerdo con la publicación hecha por el Gobierno de la República, este sexenio comenzó con una deuda pública de 10 billones de pesos, por lo que 800 mil millones de pesos recaudados serán destinados al pago de esa deuda (Gobierno de México, 2019). Dentro del plan afirman que no se va a recurrir a más endeudamientos, con lo que no se gastará más de lo que ingrese en la Hacienda Pública, lo que -como ya se mencionó anteriormente- compromete el cumplimiento de sus compromisos en política social; no obstante, se aclara que:

“Los recursos destinados a financiar los programas sociales provendrán de lo que se ahorre con el combate a la corrupción y la eliminación de gastos suntuarios, desperdicio de recursos y robo de combustibles.” (Gobierno de México, 2019)

Al mismo tiempo plantean que no habrá incrementos de impuestos en términos reales ni aumentos a los precios de los combustibles por encima de la inflación. La afirmación anterior nos deja con la incertidumbre de si el gobierno con la poca explotación del potencial tributario con el que cuenta será capaz de mantener los impuestos sin incrementar ni la creación de nuevas fuentes recaudatorias, confían en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público disminuya los niveles de evasión

y elusión fiscal, de la misma forma en que eliminará exenciones, créditos y otros beneficios que solían otorgarse a través del presupuesto de gastos fiscales a los causantes mayores.

Colocarán al sector energético como prioridad para convertirlo nuevamente el palanca de desarrollo económico nacional, mediante inversión pública anuncian que resulta necesario rehabilitar las refinerías existentes “que se encuentran en una deplorable situación de abandono y saqueo”, la construcción de una nueva refinería y la modernización de las instalaciones generadoras de electricidad propiedad del Estado, particularmente las hidroeléctricas, algunas de las cuales operan con maquinaria de 50 años de edad y producen, en general, muy por debajo de su capacidad. Tanto PEMEX como CFE recibirán recursos extraordinarios para la modernización de sus respectivas infraestructuras y se revisará sus cargas fiscales (Gobierno de México, 2019). Pese a que la tendencia correcta sería dirigir el sector energético a la creación de energías limpias, la actual administración está decidida a continuar invirtiendo en sus empresas productivas

Para la reactivación de la economía plantean fortalecer el mercado interno, mediante políticas de recuperación salarial y la creación de empleos productivos y bien remunerados. Como ya se ha mencionado antes, el gobierno federal tiene identificado que más de la mitad de la población económicamente activa permanece en el sector informal, lo cual representa un problema al no obtener recaudación de los ingresos que este sector genera y población sin acceso a los programas de seguridad social. Con el propósito de lograr la creación de empleos productivos y la incorporación del comercio informal al sector formal, el gobierno invertirá en obras de infraestructura, facilitará el crédito a pequeñas y medianas empresas y la incorporación de la población al sistema bancario y financiero.

“Tomando como base la estructura del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), el gobierno federal está construyendo el Banco del Bienestar, cuyo propósito principal es ofrecer servicios bancarios a los beneficiarios de los programas sociales y eliminar el manejo de dinero en efectivo en la dispersión de los recursos de tales programas.” (Gobierno de México, 2019)

En cuanto a los proyectos de inversión pública más ambiciosos que pretenden reactivar la economía en zonas marginadas y al mismo tiempo impulsar la creación de empleos, podemos encontrar:

- Tren Maya: Lo definen como el proyecto de infraestructura más importante del sexenio, se espera que tenga un impulso positivo en la zona sur del país, al ser motor de creación de empleos, atracción de turismo y desarrollo socioeconómico. Estará ubicado en Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo.
- Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec: el Corredor Multimodal Interoceánico, que aprovechará la posición del Istmo para competir en los mercados mundiales de movilización de mercancías, a través del uso combinado de diversos medios de transporte. En este marco se modernizará el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, los puertos de Coatzacoalcos, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca, para que puedan ofrecer servicios de carga, transporte, almacenaje, embalaje y servicios logísticos diversos; se fortalecerá la infraestructura carretera y de caminos rurales y la red aeroportuaria y se construirá un gasoducto para abastecer a empresas y consumidores domésticos.
- Zona libre de la frontera norte: empezó el primero de enero de 2019, en el cual se disminuyó el IVA en los municipios fronterizos, también el ISR bajo para encontrarse en 20% y se buscó homologar los precios del combustible con el país vecino, todo con el propósito de mantener la zona atractiva tanto para consumidores como inversores potenciales.
- El Aeropuerto "Felipe Ángeles" en Santa Lucía sustituirá al proyecto del nuevo aeropuerto que se encontraba en construcción en Texcoco, bajo la justificación de que "La cancelación del proyecto aeroportuario de Texcoco y la edificación de la nueva terminal en la actual base aérea militar de Santa Lucía permitirá un ahorro estimado en 100 mil millones de pesos, tendrá tres pistas (dos de uso civil y una, para operaciones militares) y permitirá realizar 190 mil operaciones aéreas anuales y atender a unos 20 millones de

pasajeros cada año. Adicionalmente, se construirá una tercer terminal en el actual Aeropuerto Internacional Benito Juárez.” (Gobierno de México, 2019)

Por último, el gobierno federal se ha propuesto convertir al campo mexicano en uno de los principales ejes en el combate a la pobreza, por lo que pretende crear programas que apoyen al sector agrario y se logre cumplir el objetivo de soberanía alimentaria. Para ello pondrá en marcha los siguientes programas:

- Programa de producción al bienestar: consiste en que los pequeños y medianos productores recibirán apoyos productivos se determinarán por el tamaño de las parcelas y las hectáreas que éstas abarquen. Se entrega un apoyo de mil 600 pesos por hectárea para parcelas de hasta 5 hectáreas, y de mil pesos para parcelas de entre 5 y 20 hectáreas.
- Programa de apoyo a cafetaleros y cañeros del país: se buscará apoyar a los pequeños productores de café y de caña de azúcar, buscando impulsar las prácticas de producción sustentables, mejor uso de suelo y agua y el cuidado a la biodiversidad.
- Programa de Precios de Garantía para los cultivos de maíz, frijol, trigo panificable, arroz y leche: se les pagará durante la cosecha 5 mil 610 pesos la tonelada de maíz, 6 mil 120 pesos el arroz, 14 mil 500 el frijol; 5 mil 790 el trigo; y a 8 pesos con 20 centavos el litro de leche; lo cual significa, con relación al año pasado, un aumento promedio de más de 30 por ciento.
- Crédito ganadero a la palabra: consiste en entregar de una a 10 novillonas y hasta un toro por productor, lo cual representa adquirir 200 mil reses.
- Distribución de fertilizantes químicos y biológicos: Implementar un programa de entrega de fertilizantes, donde éstos no dañen los suelos y sean en beneficio de productores agrícolas.
- Creación del organismo Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX): Será el organismo encargado de llevar a cabo y vigilar que se cumplan los programas anteriormente mencionados, así como promover la productividad del campo, encargarse de la comercialización de excedentes, apoyar las

tareas de investigación científica y desarrollo tecnológico que se encuentren vinculadas con su objeto y distribuir la canasta básica en regiones de alta marginación económica.

A lo largo del capítulo se ha podido notar que los ingresos tributarios no han sido suficientes para financiar el gasto de operación del gobierno, el cual es la suma de servicios personales, otros gastos (materiales y suministros, servicios generales), y participaciones; sin ingresos petroleros los ingresos tributarios no habrían sido suficientes para operar el sector público. La reforma fiscal de 2014 no fue suficiente para lograr que los ingresos tributarios pudieran financiar por completo el gasto de operación del gobierno, y por consiguiente dichos ingresos tampoco han sido suficientes para financiar la inversión pública.

La proporción adicional de ingresos públicos respecto al PIB que se ha obtenido con la reforma fiscal de 2014 ha sido mermada con el incremento del costo financiero, es decir, los intereses que se pagan por la deuda pública, como proporción del PIB. Ante la imposibilidad de compensar por completo la pérdida de ingresos petroleros, y el creciente costo financiero, la situación fiscal es más apremiante incluso que la que se tenía antes de impulsar la reforma de 2014; por consiguiente, se necesita una nueva reforma hacendaria (IBD, 2019).

El Plan Nacional de Desarrollo se puede llegar a interpretar más como una lista de buenos deseos que acciones concretas para lograr los objetivos planteados en el PND y que se generen las condiciones para lograr un mayor crecimiento, que sea dinámico en el mediano y largo plazo, éstas pueden aparecer en el momento en que la política macroeconómica deje de enfocarse únicamente en el único objetivo de baja inflación, como ya ha mencionado Ros (2018) es necesario que realmente se lleve a cabo la inversión pública en infraestructura, al mismo tiempo que se genere una política de recuperación de salarios que promuevan el bienestar en los estratos más pobres de la población.

Las problemáticas que son necesarias atender dentro del marco tributario son claras; se requiere brindar mayor certidumbre tributaria a los contribuyentes,

fortalecer la transparencia y rendición de cuentas (para no caer en la denominada trampa del crecimiento), revisar las tasas de efectividad de los impuestos especiales, mejorar la calidad del gasto, homogeneizar los programas nacionales y regionales para que no existan duplicidades ni se entorpezcan entre los mismos, y encontrar e implementar los mecanismos necesarios para la reducción de evasión y elusión fiscal.

Para resumir, es necesario mayor gasto e inversión pública, que cuente con rentabilidad económica y social que permita generar más excedentes para lograr tener una base gravable más amplia y de esta forma generar e impulsar la capacidad de recaudar ISR e IVA principalmente.

Capítulo 4. Actualidad y perspectivas de la política social en México

Como se ha planteado a lo largo de la investigación, es necesario realizar una revisión de lo que es la política social, la forma en que se ha implementado y la evolución que ha tenido con el paso del tiempo con las distintas administraciones y paradigmas económicos. Cabe señalar que el principal objetivo de cualquier política social es mejorar el bienestar y garantizar la protección social de los ciudadanos frente a los efectos de la desigualdad económica y social (Adame, 2011), no obstante, la política social estará determinada por la situación económica y política que atraviese cada país. La necesidad de contar con una política social apunta a que en una sociedad resulta inaceptable la existencia de pobreza, ya que ésta imposibilita a los ciudadanos de participar en las dinámicas de su propia sociedad.

La concepción del Estado de Bienestar va a surgir después de la Segunda Guerra Mundial, donde se buscaba el bienestar de toda la sociedad y no únicamente de los trabajadores, era mediante la mejora y apertura de los servicios de salud, educación, alimentación, vivienda para todos, retiro laboral para la población mayor y apoyo al desempleo principalmente.

La intervención del Estado va a resultar fundamental al momento de buscar alcanzar los niveles de desarrollo necesarios para impulsar un Estado de Bienestar, ya que el Estado va a jugar un papel central al momento de alcanzar logros de crecimiento y desarrollo necesarios, estos se traduzcan en una mejora en la calidad de vida de la sociedad; en países donde el gasto público alcanza niveles de 45% en promedio respecto al PIB y el gasto social representa un 25% de ese mismo gasto, se observan amplios niveles de cohesión y bienestar social (Adame, 2011, pág. 25).

4.1 Antecedentes de la política social en México

Para el estudio de la política social mexicana se puede considerar como un primer antecedente la creación de la Dirección General de Pensiones en 1925, la cual tenía por objetivo proporcionar servicios de salud, préstamos y pensiones; sin embargo, era una institución que solo beneficiaba a la nueva burocracia creada después de

la revolución y el nuevo orden político. Es hasta el año de 1943 que se da la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, siendo este el primer paso a la configuración de un esquema de protección social fragmentado y estatificado en el que los beneficiarios se encontraban principalmente en el sector público, sindicatos y grandes empresas públicas (Adame, 2011).

En la Constitución de 1917 se integraron algunas de las principales demandas sociales de la revolución mexicana, de tal forma que se otorgaron amplias facultades al Estado para intervenir en los espacios del desarrollo nacional, principalmente en un aspecto económico (Barba, 2017), la intervención fue justificada al considerarse un instrumento del Estado para defender el interés público y la distribución de la riqueza.

Podemos identificar el principio de una política social más consolidada durante la década de los años setenta, cuando el modelo de sustitución de importaciones se agota y tiene como consecuencia varios años de una complicada situación económica en México, comienza la creación de programas que buscaban combatir la pobreza extrema como el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural o Pider en 1973 y posteriormente la creación de la Coplamar o la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados en 1977, entre otros intentos, como el Sistema Alimentario Mexicano creado en 1980 y en 1988 el Programa Nacional de Solidaridad.

Al Programa Nacional de Solidaridad se le considera el inicio de los programas sociales concebidos dentro de un marco de política social ya establecida, ya que buscaba atender la mayor cantidad de carencias y expresarlas en bienestar social, como el acceso a servicios públicos y equipamiento urbano, como drenaje, pavimento, agua, alumbrado público, entre otros., así como el acceso a la educación, servicios de salud y alimentación.

La política social busca nivelar las condiciones de vida de la población, sin embargo, cabe señalar que la desigualdad económica y la pobreza son conceptos diferentes, el primero hace referencia a la forma en que se distribuye la riqueza en la población,

y que va de la mano con la desigualdad social; por otro lado, la pobreza hace referencia únicamente a la carencia de ingresos suficientes, así como bienes y servicios.

La manera en que se ha conformado el esquema de seguridad social en México ha tenido como consecuencia que una parte importante de la población económicamente activa esté excluida de la protección social, ya que nuestro esquema solo protege a aquellos que estén incorporados al mercado laboral formal.

Como ya se ha mencionado anteriormente, los principios de la política social en México los podemos encontrar en la Constitución de la República, en particular el artículo 123, donde se establecen los derechos de los trabajadores, comenzando con que todos los mexicanos tienen el derecho a gozar de un trabajo digno, gozar una jornada máxima de 8 horas, entre otros. Sin embargo, no se debe dejar de lado los artículos de la constitución donde se define el carácter de la la intervención del Estado en la economía (artículos 4, 28, 73 y 131) donde se determinan las facultades en materia impositiva, seguridad nacional para limitar la libertad de libre empresa, administrar monopolios públicos y evitar la existencia de privados y la imposición de aranceles al comercio exterior (Barba, 2017). Con la creación del IMSS comienza a aplicarse una cultura de protección a la sociedad, por ejemplo: los seguros de vida, enfermedades y accidentes, cesación involuntaria e invalidez, como derecho de los trabajadores y sus familiares (Adame, 2011), y es en 1959 que se crea el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), con el cual se otorga la protección contra accidentes, enfermedades, maternidad, jubilación, para los trabajadores del Estado.

4.2 Actualidad del paradigma de la política social

El resultado del esquema social en México ha sido limitado en cuanto a cobertura y se encuentra dividido en varias instituciones, se cuenta con una ley del seguro social que estipula que la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Recientemente se dio un cambio de sistema solidarista de beneficios definidos y administración

pública, a un sistema de capitalización individual, de contribuciones definidas y manejo privado (AFORES), bajo el argumento de que el incremento y maduración demográfica, desequilibrios en las finanzas públicas y las ineficiencias existentes en el mercado de trabajo, el Estado transfirió el riesgo de retiro a los trabajadores. Este cambio más que fortalecer a las instituciones sociales, inyectó a los mercados de capital, suprimió cargas presupuestales y el Estado encontró nuevas fuentes de financiamiento a través del ahorro de los trabajadores; otorgando al sistema de seguridad social de su propósito de satisfacer necesidades universales (Adame, 2011).

Para el caso mexicano y en general para Latinoamérica, las políticas sociales han tenido alcances y resultados limitados, ya que suelen enfocarse únicamente en el trabajador formal, lo que tiene como consecuencia que en situaciones de alta informalidad y/o desempleo, como es el caso de México actualmente, grandes porcentajes de la población quedan desprotegidos y fuera de los programas sociales de salud y jubilación.

En el paradigma económico actual, donde se busca la no intervención del Estado, y una mayor integración económica en el mundo, la agenda social tiende a pasar a un segundo plano; ya que se le da prioridad al mercado como productor y distribuidor del bienestar social. Existen dos principales instituciones capaces de distribuir y redistribuir la riqueza y recursos que se generan en una sociedad, el mercado determinando los recursos de los individuos y el Estado que a través de la política social va a contribuir a otorgar ingresos a aquellos que carecen de ingresos generados por el mercado o a complementarlos (Sánchez, 2017)

El ingreso que otorga el mercado es a partir de la posesión de propiedad privada y el trabajo que se tenga a partir de ventajas y desventajas asociadas con la ocupación. Por su parte, la política social va a contar con la posibilidad de modificar el acceso a los recursos generados por el mercado, teniendo como consecuencia que la política social este constantemente compitiendo con el mercado para generar oportunidades sociales. (Sánchez, 2017)

Sin embargo, la CEPAL ha sugerido un replanteamiento de la lógica de las políticas sociales y la protección social, dado que el mercado de trabajo no ha mostrado la capacidad suficiente para generar los empleos suficientes, ni empleos de calidad que contribuyan al bienestar social y contributivo, fallando en su objetivo de ser la entrada a los esquemas de protección social (Adame, 2011).

La política social suele estar conformada por una serie de programas que tienen el objetivo de mejorar el bienestar de la población al reducir la desigualdad y la pobreza, y comienza a través de un proceso de redistribución. Se cobran impuestos a la sociedad y dichos impuestos se convierten en parte de los recursos que van a ser ejercidos a través del presupuesto público. A pesar de los esfuerzos que lleguen a realizarse, como el aumento del gasto público en cuestiones sociales, se van a presentar obstáculos como la enorme desigualdad en la distribución del ingreso, la concentración de este, presentándose como impedimentos para lograr un verdadero desarrollo social. Por el lado económico, mientras que la política macroeconómica siga teniendo como principal y único objetivo el control inflacionario y el equilibrio fiscal, harán falta políticas que incentiven la generación de empleos de calidad.

No obstante, el aparente aumento al presupuesto en el gasto social, en realidad se trata de una redistribución de recursos en el presupuesto, dado el contexto de disminuir el gasto total neto consecuencia de una visión de austeridad en el actual gobierno. La política social en México se entiende como la búsqueda en la igualdad de oportunidades en salud, educación, alimentación, vivienda, servicios básicos, sin embargo; también se cuenta con el paradigma de que una economía neoliberal va a proveer de las oportunidades que se requieren, al ser una economía “dinámica”, por lo que la política social se va a enfocar principalmente en dirigir los recursos planeados únicamente a los programas que se evalúen y se consideren los mejores y más efectivos. Resulta evidente que se pretende considerar el esfuerzo individual como medio para la reducción de la desigualdad y alcanzar el bienestar, siendo la pobreza extrema el único objetivo de cualquier programa de política social.

A pesar de la existencia de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), creada en el año 2004 con el propósito de garantizar el acceso a los derechos sociales

estipulados en la Constitución, tales como educación, salud, alimentación, vivienda, trabajo y seguridad social; el Sistema Nacional de Desarrollo Social creado a partir de la ley no ha logrado generar las condiciones para supervisar que se cumplan de manera correcta las políticas públicas que buscan garantizar que la población cuente con acceso a los programas de desarrollo social, Cabrera Adame sugiere que el instituto se debe convertir “en un sistema real que integre, organice y coordine todas las políticas públicas de protección y derechos sociales, tanto los esquemas de seguridad social, como el acceso a los demás derechos establecidos, dotándolos de carácter universal y separándolos de la necesaria incorporación a los mercados laborales.” De ser así, el instituto debe tener la claridad de que existen dos dimensiones dentro de la política social, y estas se definen a partir del alcance que se plantea, existen aquellas de carácter universal, donde el propósito es que llegue a todos los ciudadanos independientemente de su nivel de ingresos y los programas focalizados, donde se pretende solo llegar a un rango limitado de la población, generalmente aquellas en situación de pobreza y que se requieren ciertas condiciones para poder acceder a sus beneficios.

El problema que se identifica con aquellas políticas focalizadas es cuando se cae en la “trampa de la pobreza” (Sánchez, 2017), donde los programas son diseñados para brindar ayuda a las personas en situación de pobreza, sin embargo, no cuentan con un carácter de prevención para de la pobreza misma, de igual manera, aquellos programas que tienen un carácter universal llegan a encontrarse en situaciones de focalización, el cual se refiere que a pesar de tener la intención de ser un programa con carácter universal no alcanzan a su objetivo por el funcionamiento del mismo, tal es el caso de la seguridad social ya mencionado con anterioridad, tiene la intención de ser universal, no obstante solo puede atender a aquellos que estén integrados al mercado laboral formal.

4.3 Objetivo de la política social

Al caer en la trampa de pobreza, la política social falla en su objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas en situación de pobreza, ya que los beneficios no son suficientes para salir de la misma, y en caso de buscar obtener mayores ingresos, las personas beneficiadas se pueden encontrar con el riesgo de ya no

calificar para obtener el apoyo otorgado, creando incentivos a que se generen recursos dentro del sector informal y también dando paso a situaciones de clientelas políticas, al mantener cautivos a los beneficiarios.

Cuando el bienestar social está completamente focalizado en la resolución de problemas relacionados únicamente con la pobreza extrema, el concepto de bienestar social torna su atención exclusivamente a ese problema, dejando de lado la idea de producción y distribución de bienestar para toda la ciudadanía, con el propósito de que se puedan desarrollar las condiciones económicas, culturales y los derechos sociales para todos.

Lo anterior no implica que no deban existir políticas sociales focalizadas, las economías desarrolladas cuentan con ambos tipos de programa, donde se complementan las focalizadas con las de carácter universal, ya que estas últimas son creadoras de derechos universales que apoyan a la reducción de la pobreza de una manera más efectiva al proveer beneficios a todos los ciudadanos, buscando prevenir que se caiga en situaciones de pobreza y al mismo tiempo integrar a la sociedad a aquellas personas que ya se encuentran en esa situación (Sánchez, 2017).

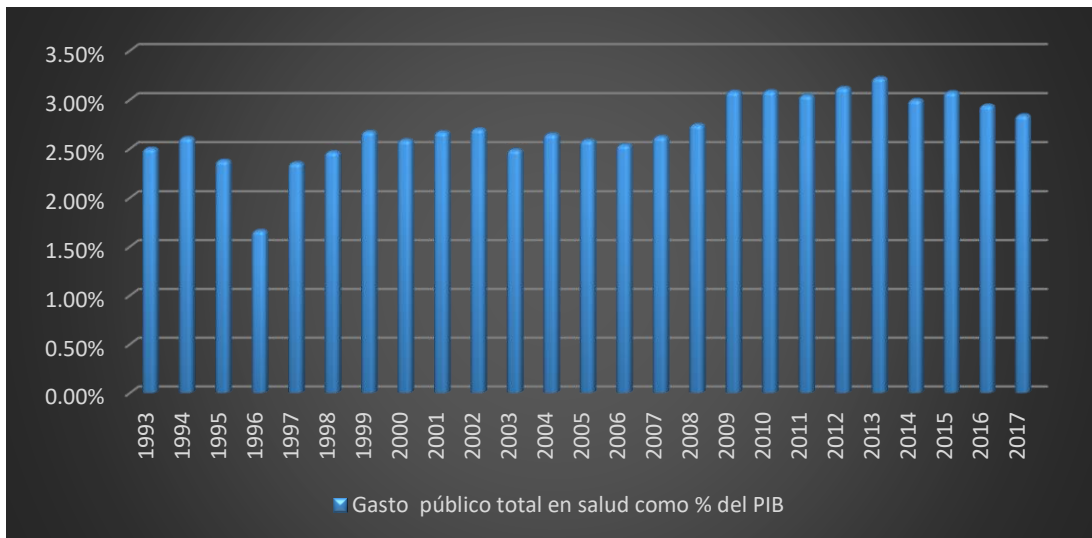
En el contexto económico actual, vamos a considerar a la pobreza monetaria como la situación en la que las personas no cuentan con los ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios que permiten satisfacer las necesidades alimentarias y no alimentarias en la sociedad mexicana. La distribución del ingreso se presenta como uno de los principales obstáculos al momento de combatir la pobreza, ya que ocasiona bajos niveles de calidad de vida, desintegración social y dificulta los procesos de mejora económica. La baja capacidad de compra con la que cuenta el grueso de la población tiene un efecto negativo en el consumo general, lo que trae como consecuencia una recuperación económica más lenta y difícil, donde los sectores con menores ingresos destinan mayor parte de sus recursos en la compra de alimentos, dejando de lado el consumo de bienes y servicios.

Gómez y Sánchez (2017) hacen mención de que los Estados de bienestar tienen a largo plazo mayores beneficios que sus propios costos, contribuyendo al bienestar nacional de una forma sostenida, siendo el gasto social un factor determinante para la disminución de los índices de pobreza. Resulta importante destacar que en un Estado de Bienestar existe mayor relevancia de otros factores a los que se les toma importancia en el paradigma económico actual, como es el caso de considerar únicamente el crecimiento económico, a pesar de los argumentos que señalan que un Estado de Bienestar aumenta la dependencia en el Estado para obtener un buen desempeño económico.

“La política social ha operado tradicionalmente a partir de dos dominios fundamentales: transferencias monetarias directas a la población, o prestación de servicios, tales como salud y educación, entre otros. [...] aquellos países que destinan una parte importante de su presupuesto social (50% o más) a la transferencia directa de recursos monetarios suelen tener menores niveles de pobreza monetaria” (Sánchez, 2017, pág. 10)

La política social en México se encuentra dividida en aquellos programas que realizan transferencias monetarias directas y los que otorgan un servicio. De acuerdo con Gómez y Sánchez (2017) los programas en México que brindan servicios están divididos en dos: educación y salud. Por su parte la educación se encuentra cubierta de manera universal a nivel básico y con inversión constante en educación media y media superior, en cuanto a la salud se busca tener cobertura universal mediante la seguridad social para los trabajadores formales y el seguro popular y ahora el Insabi para los no cubiertos por la seguridad social. “Del 11.3 por ciento del producto interno bruto (PIB) aproximadamente que se destina al gasto social total, los programas que brindan servicios reciben 7.6 por ciento del PIB (4.5% del PIB a educación y 3.1% del PIB a salud); mientras que los programas que transfieren recursos de manera directa representan aproximadamente 3.56 por ciento.” (Sánchez, 2017, pág. 14)

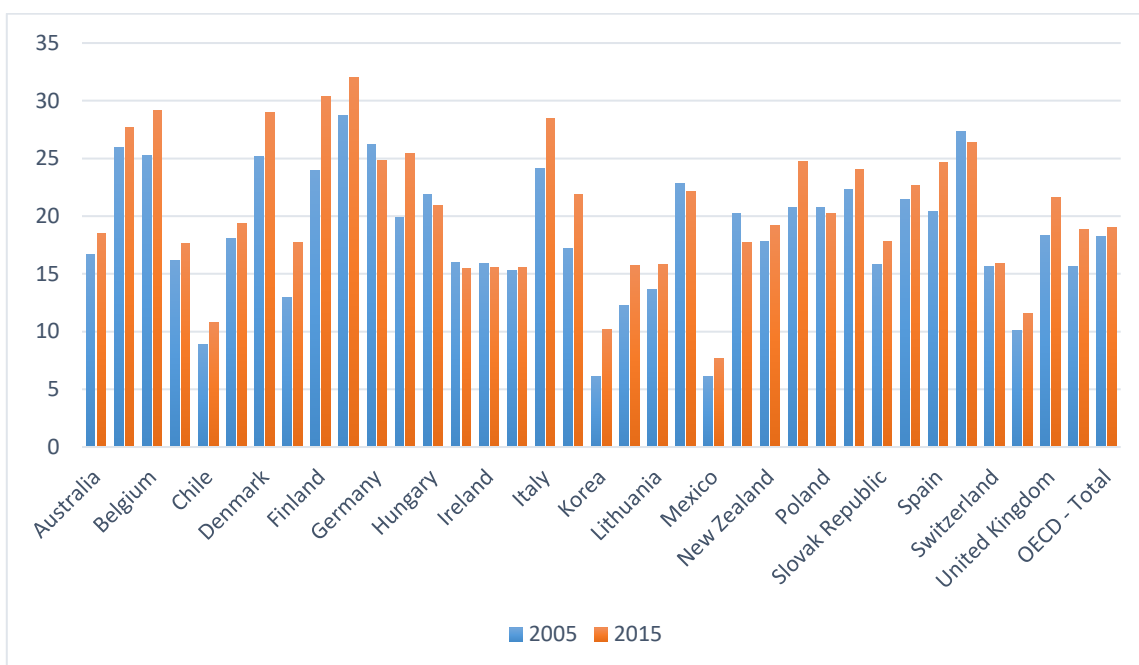
Gráfica 8. Gasto público total en salud como % del PIB en México



Fuente: elaboración propia con datos tomados de la Dirección General de información en Salud.

En México se destinaba 7.5% del PIB al gasto social, cuando el promedio es del 20% en la OCDE (OCDE, 2019), las pensiones abarcan aproximadamente un 2.5% del PIB, contrario a lo que se puede observar en países como Italia, donde esta partida represento un poco más del 16% del PIB, lo que significa que los trabajadores Italianos tienen mayores probabilidades de recibir una pensión que los trabajadores nacionales, con lo que se comprueba que en México la mayor proporción se va a salud y educación.

Gráfica 9. Gasto social como porcentaje del PIB en la OCDE



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE Social Expenditure

En la gráfica anterior podemos ver que, utilizando las mediciones de la OCDE en cuanto a gasto social, México resulta como el país peor calificado en todos los años que se están considerando, estando muy por debajo del promedio dentro de la organización. Lo mismo pasa con la medición de pobreza, ya que, si comparamos la distribución del gasto social de los países con los resultados sociales, particularmente con el índice de pobreza vamos a encontrar que México es el segundo país miembro de esta organización con mayor porcentaje de la población en pobreza. El promedio de este indicador para todos los países es de 11.3 por ciento cuando México muestra niveles de pobreza de 20.9 por ciento (Sánchez, 2017).

4.4 Política social y pobreza en México

La pobreza en México es medida por el CONEVAL, y cuenta con una metodología de medición multidimensional, que toma en cuenta el bienestar económico, así

como los derechos sociales. Por la parte económica se va a considerar la disponibilidad de recursos, reconociendo al ingreso como medio para poder tener accesos a bienes y servicios y la parte de derechos sociales hacen referencia a los que están considerados en la ley como necesarios para el desarrollo social.

De acuerdo con la metodología del CONEVAL, una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia en alguno de los indicadores de derechos sociales y, además, su ingreso es insuficiente para obtener los bienes y servicios considerados en las canastas alimentaria y no alimentaria. La población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales y percibe un ingreso total insuficiente para adquirir siquiera la canasta alimentaria básica (CONEVAL, 2018).

Esta forma de medir la pobreza arroja datos preocupantes en cuanto a los niveles de pobreza nacional, ya que, para 2016 existían 53.4 millones de pobres en el país, lo que representaba un 43.6% de la población (CONEVAL, 2018), en cuanto a las personas en situación de pobreza extrema, el CONEVAL informa que ésta se ha reducido de 11% a 7.6% de la población en el periodo entre 2008 al 2016, representando 2.9 millones de personas. En un análisis superficial, esta parecería una cifra prometedora, sin embargo, a pesar de dejar de estar en una situación de pobreza extrema, ese grupo de personas sigue en situación de pobreza, lo que significa que no ha logrado alcanzar un estado de bienestar óptimo a pesar del acceso a las políticas sociales que han tenido.

En 2016 se observó una tendencia al alza en las personas con una situación de vulnerabilidad económica, ya que 8.6 millones de personas tenían un ingreso inferior o igual a la línea de bienestar y no reportaron ninguna carencia social, lo que representa un incremento de 3.4 millones respecto a 2008 (CONEVAL, 2018)

Gráfica 10. Porcentaje de la población en Pobreza según sus carencias sociales



Fuente: Gráfico tomado del CONEVAL, Medición de la Pobreza 2008-2018

Referente a las carencias sociales, el CONEVAL reporta que han existido mejoras en cuanto al acceso para mejorar la calidad de vida de la población, sin embargo hace la aclaración de que los aspectos que se toman en cuenta son las condiciones mínimas con las que se debe de contar para tener una vida digna, recordemos que la institución toma en cuenta como indicador de carencia social el acceso a la alimentación, rezago educativo, accesos a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, por último, calidad y espacio de la vivienda así como el acceso a los servicios básicos. Por ejemplo, entre el periodo 2008-2018 el acceso a la alimentación mejoró ya que pasó de un 21.7% de población sin acceso debido a la alimentación, a un 20.4% representando una mejora de aproximadamente 3.8 millones de personas. Por otra parte, dentro del mismo periodo, el acceso a la seguridad social mejoró pasando de un 65% de la población con esta carencia a solo un 55.8%, lo que implica que han logrado en cierta medida incorporar al

mercado laboral formal a aquellas personas que no contaban con el acceso a la seguridad social.

La visión multidimensional que se ha implementado, conlleva una serie de implicaciones relacionadas con los derechos humanos, ya que considera que el ingreso no es medida suficiente para obtener condiciones de bienestar, se implementa un enfoque de derechos humanos que garantice la satisfacción de los derechos en todos sus atributos (inalienables, indivisibles e inviolables, progresivos), por lo que su realización y cumplimiento debe ser el objetivo de la política pública. (CONEVAL, 2018)

Para gozar del pleno ejercicio de los derechos sociales, éstos deben de cumplir con tres principales dimensiones inherentes: disponibilidad, acceso y calidad. La accesibilidad se refiere a que todas las personas puedan gozar del derecho sin que existan barreras que impidan u obstaculicen el goce del mismo; la disponibilidad se refiere a la suficiencia que debe de haber en los recursos necesarios para gozar de los derechos y respecto de la calidad, esta se refiere a asegurar a que los medios y contenidos del derecho cumplan con requerimientos y propiedades aceptables. (CONEVAL, 2018)

Con el limitado crecimiento económico que se ha observado en los últimos sexenios, la creación limitada de empleos dentro del mercado formal, los bajos ingresos de la mayoría de la población, así como la gran concentración del ingreso y de las oportunidades de crecimiento y desarrollo; la pobreza tiende a crecer teniendo como consecuencia un aumento en la misma proporción en desigualdad social. Lo anterior es un reflejo que, a pesar de los recursos gastados y las políticas aplicadas, han tenido resultados poco exitosos.

4.5 Crecimiento económico y desarrollo social

La búsqueda constante del crecimiento económico entorpece la creación de políticas públicas eficientes que se adapten de mejor manera al entorno social, ya que éstas están concentradas únicamente en alcanzar ese objetivo de un mayor crecimiento, no obstante, el crecimiento económico por si solo no garantiza el bienestar social, debe existir una combinación equilibrada entre las políticas que tengan como objetivo alcanzar el crecimiento y las políticas sociales que generen

mayor bienestar a toda la población. Dentro de la política social no se trata de la cantidad de recursos que se utilizan al momento de implementar los programas, lo que más interesa e importa es la calidad de los programas de política social.

Las políticas sociales que buscan combatir la pobreza y desigualdad han encontrado problemas en financiamiento y en los recursos asignados y disponibles para poder llevarlas a cabo, por lo que continúan enfocándose en la población con situación de pobreza extrema, olvidándose de los problemas que aquejan al resto de los ciudadanos, como el desempleo y la falta de capacitación que permita aumente el número de personas que se puedan incorporar al mercado laboral formal.

Es necesario destacar la necesidad de tomar en cuenta a los individuos que no se encuentran dentro de la categoría de pobreza extrema, ya que corren el riesgo de quedar fuera del grupo de beneficiarios de los programas sociales, teniendo como consecuencia que la brecha de desigualdad con los grupos con mayores ingresos continúe creciendo; reafirmando la idea de que la política social no debe quedar restringida a un solo grupo social ni a aquellos que se encuentran dentro del mercado laboral con la capacidad de contribuir a la política.

El mercado resulta un sistema inequitativo porque sólo distribuye recursos a aquellas personas que participan en él. Por lo tanto, si no existieran otros mecanismos sociales, importantes grupos se quedarían sin ingresos. La redistribución más efectiva es la que se realiza a través de los servicios y no mediante transferencias directas. (Sánchez, 2017)

La enorme concentración del ingreso, la falta de educación que impide la inserción a mercados laborales formales donde se pueden encontrar mejores condiciones y mayor remuneración, son algunos de los obstáculos que se presentan al momento de buscar la disminución de la desigualdad y mejorar la distribución de la riqueza que se genera. Cabrera Adame propone “abandonar el criterio de fijar el equilibrio fiscal en función de ingresos públicos que tradicionalmente han sido bajos, y establecer nuevos niveles de equilibrio relacionados con mayores ingresos fiscales,

para lo cual es necesario establecer tasas tributarias más altas.” (Adame, 2011, pág. 29)

Debido a la emergencia sanitaria presentada en el año 2020, México y el resto del mundo, se ha experimentado una disminución en la demanda agregada, como consecuencia de las medidas para mitigar la pandemia al mantener a la población en la medida de lo posible dentro de sus hogares y al mismo tiempo se presentan problemas en la oferta de algunos bienes y servicios que tuvieron que parar al no ser actividades esenciales. Esta situación lleva a una disminución de los ingresos que recauda el sector público por concepto de ingresos tributarios, a lo que se le tiene que sumar la caída de los ingresos por venta del petróleo, ya que se observó una drástica caída en los precios al no existir demanda internacional.

Se estima que los ingresos caigan 317 mil 775 millones de pesos (Vidal, 2020), esta caída de ingresos supone que el gobierno se vea en la necesidad de buscar financiamiento para cumplir con el gasto que se destina a programas sociales, salarios e infraestructura.

Desafortunadamente, bajo la actual administración existe una política de austeridad basada en que existía un excesivo gasto público que resultaba en gasto no productivo, sin embargo, este es solo una parte del problema y hace falta profundizar en los distintos factores que afectan en momentos de crisis económica, como la contracción de la demanda, salarios bajos y caída en los ingresos. Por lo cual es necesario implementar reformas estructurales en los sectores económicos estratégicos como lo son la política fiscal y social, de esta forma afrontar los retos económicos mundiales y lograr el objetivo de reducción de la pobreza y una mayor calidad de vida para la población en general.

Consideraciones Finales

México lleva varios años con un desempeño económico muy bajo, la crisis sanitaria derivó en una crisis económica durante el año 2020, bajo este contexto se resalta aún más la necesidad de contar con una política fiscal robusta, contra cíclica, que permita hacer frente a situaciones donde se requieran estímulos a la actividad económica, como apoyos al desempleo e incentivos a la inversión.

Debe existir la certeza de que los impuestos existentes serán claros sobre quien tiene que pagarlos, considerar que será eficiente y buscar eliminar la evasión impositiva, ya que ésta se presenta como uno de los principales desafíos para la autoridad fiscal. En la medida que los contribuyentes sean conscientes de sus obligaciones fiscales, contando con la información necesaria se podrá llegar al entendimiento que los impuestos son el precio que el público paga por los bienes y servicios que suministra el Estado.

No se ha logrado recaudar la totalidad del potencial tributario nacional y al mismo tiempo ha fallado en cumplir con uno de los principales objetivos de la tributación, el cual consiste en que la riqueza sea redistribuida a los sectores más vulnerables, una de las principales herramientas que los Estados tienen para cumplir con la distribución de la riqueza es la política fiscal, que debe buscar contar con un nivel de calidad de vida aceptable para toda la población.

Como se menciona al principio de la investigación, el desarrollo y crecimiento económico va a depender en parte de la recaudación y el cumplimiento fiscal de las personas y los entes económicos, debido a que no existe una situación de economía perfecta donde el mercado sea capaz de asignar los recursos de manera equitativa entre los entes participantes y cubrir con las necesidades básicas de una población como salud, seguridad, educación, etc., resulta fundamental contar con una política

fiscal robusta que pueda dar respuesta a los fallos del mercado y las necesidades de una población.

Una recaudación eficiente y suficiente puede tener resultados positivos al momento de implementar políticas económicas que no restrinjan el gasto público y éste se pueda traducir en inversión productiva dentro de los sectores estratégicos de la economía, con el propósito de lograr una mejor recaudación es necesario castigar prácticas que eluden las obligaciones fiscales tanto de personas físicas y morales, prácticas que impiden que el Estado tenga acceso a los recursos necesarios para llevar a cabo proyectos de infraestructura económica y social. De igual forma, se requiere de un esfuerzo administrativo dentro del Estado para modernizar la política fiscal y aprovechar el potencial tributario en México, por ejemplo: eliminación de gastos fiscales y regímenes especiales, creación de impuestos ambientales a grandes compañías, eficientar el gasto público y por supuesto buscar atraer e incorporar a los trabajadores del sector informal al formal mediante los beneficios sociales.

La actual administración ha mantenido un discurso de “austeridad Republicana” que únicamente ha servido para recortar gastos en sectores estratégicos para realizar grandes obras de infraestructura que no han logrado comprobar su eficiencia y beneficio a largo plazo, utilizando recursos públicos que podrían ser mejor aprovechados en estímulos fiscales y sociales necesarios en tiempos de crisis ocasionada por la situación sanitaria a nivel mundial.

Para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se requiere de una reforma fiscal capaz de recaudar los recursos necesarios para implementar los proyectos que el Plan se propone, sin embargo, la reforma fiscal no es únicamente necesaria por los objetivos planteados en el Plan nacional de Desarrollo, hay que recordar que existen presiones fiscales como temas de salud, educación pública de calidad, pensiones, seguridad, entre otros. Convendría revisar la política de austeridad republicana implementada por la nueva administración, ya que el gasto público puede ser traducido en inversión productiva que apoye al desarrollo y crecimiento nacional, al mismo tiempo, contraer financiamiento resulta una

herramienta fundamental para el desarrollo y los proyectos a implementar para lograrlo.

A pesar de que los principales programas sociales de la nueva administración cuentan con reglas y lineamientos de operación, éstos no tienen carácter de condicionalidad que se observaba en los programas sociales anteriores como “Prospera”, por lo que sus beneficios no están sujetos al cumplimiento de condiciones, ayudan a reducir la pobreza en el corto plazo; sin embargo, no garantiza que los beneficiarios gasten las transferencias en acciones que vayan a impactar a la pobreza en el largo plazo.

En los últimos años se ha buscado desprenderse de la dependencia de los ingresos petroleros y aumentar la recaudación con un leve incremento en la progresividad y aumentando la base impositiva del ISR en la política fiscal que dio como resultado un incremento del 1.3% del PIB, sin embargo, la tendencia de aumento de los recursos públicos no se ha visto reflejada en un aumento sustancial en el gasto social.

Debido a la política de austeridad impuesta, no se ha incrementado el gasto público para atender la actual crisis sanitaria y financiera. El desempeño económico reciente de México trajo como resultado un entorno poco favorable para hacer frente a la pandemia causada por el COVID-19 que ha afectado de manera global a las economías del mundo y que tiene como resultado un efecto “pro-desigualdad”, esto a causa de la limitada capacidad de respuesta que se ha observado por parte de la política fiscal, incapaz de hacer frente a los desequilibrios derivados de la desaceleración y de la incertidumbre en los mercados de bienes y servicios. Donde los sectores poblacionales con más bajos ingresos resultan los más afectados, donde la disponibilidad de recursos para protegerse está determinada por la posición de la distribución del ingreso en la que los individuos se encuentren.

El desempeño económico en México se vio afectado por la disminución de la actividad y la demanda interna en bienes y servicios, así como la interrupción a nivel mundial de las cadenas globales de producción y la caída de la demanda global del

petróleo (ingresos de los que México aún es dependiente), la pandemia ha tenido como consecuencia que un mayor número de personas ingresen a niveles de pobreza (Monroy-Gómez-Franco, 2021), por lo que el efecto de la pandemia tendrá como efecto un aumento en la desigualdad social; para combatir esta nueva problemática surgida a partir de la pandemia, el CONEVAL ha emitido una serie de recomendaciones y sugerencias que ayudarían a disminuir el impacto social, entre las que destacan apoyos mediante créditos y subsidios de cuotas obrero-patronales a las pequeñas y medianas empresas, intervenciones del Estado que incentiven el empleo temporal, seguros de desempleo, renta básica ciudadana, entre otros,¹⁰ creando un nuevo factor de presión para la creación de una reforma fiscal.

Si el objetivo de la administración es atender las carencias sociales que han aquejado a la sociedad mexicana por muchos años, resulta imperativo que las distintas políticas que el Estado debe implementar trabajen de manera conjunta, en este caso, una expansión en la política social necesariamente debe ir acompañada de una revisión de la política fiscal que sirva de apoyo a la recaudación de los recursos necesarios para implementar los programas que se tienen previstos y hacer frente a la crisis económica y social derivada por la pandemia. Como se mencionó durante la investigación, resulta necesario mayor gasto e inversión pública, que cuente con rentabilidad económica y social que permita generar más excedentes para lograr tener una base gravable más amplia y de esta forma generar e impulsar la capacidad de recaudar ISR e IVA principalmente y de esta manera obtener los recursos para cumplir con los compromisos sociales existentes.

¹⁰ Para más información se puede consultar el documento “La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México” CONEVAL, 2020.

Referencias

- Adame, C. J. (2011). *Política y Seguridad Social en México*. Ciudad de México.
- Allan, C. M. (1971). *La teoría de la tributación*. España: Alianza Editorial.
- Banco Mundial. (octubre de 2019). *Series Historicas, Banco Mundial*. Obtenido de <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?end=2018&locations=MX&start=1980&view=chart>
- Barba, G. O. (2017). *El Estado Social en México*. Tijuana: Siglo xxi editores.
- Bosch, J. R. (2015). *Grandes Problemas ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?* Ciudad de México: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- CEFP, C. d. (Abril de 2018). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2018/precefp0022018.pdf>
- CEFP, C. d. (17 de octubre de 2018). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas*. Obtenido de Nota Informativa: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0112017.pdf>
- CEFP, C. d. (24 de junio de 2019). *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFPE*. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2019/precefp0032019.pdf>
- CEPAL. (2013). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2018). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.
- CONEVAL. (2018). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*. Ciudad de México: CONEVAL.
- Gobernación, S. d. (12 de Julio de 2019). *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024*. Obtenido de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Gobierno de México. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*.
- Groves, H. M. (1980). *Finanzas Públicas*. México: Trillas.
- IBD, I. B. (Septiembre de 2019). *¿Qué reforma fiscal necesita México?* Ciudad de México: Senado de la República. Obtenido de <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4621/1%20publicacion%20reforma%20fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Macías, C. T. (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. México, D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
- Macías, C. T. (2015). *Grandes Problemas México: las finanzas públicas en los años neoliberales*. México DF: El Colegio de México UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.
- Monroy-Gómez-Franco, L. A. (2021). *Los impactos distributivos del COVID-19 en México. Un balance preliminar*. Center for Open Science.
- Negrete, M. d. (2017). *La distribución y desigualdad de los activos financieros y no financieros en México*. CEPAL.
- OCDE. (2018). *Getting it Right: Prioridades estratégicas para México*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2019). *Social Expenditure Update 2019: El gasto público social es alto en muchos países de la OCDE*. Paris: OCDE.
- OECD. (2018). *Revenue Statistics 2018*. Paris: OECD Publishing.
- Retchkiman, B. (1975). *Aspectos Estructurales de la Economía Pública*. México: UNAM.
- Retchkiman, B. (1987). *Teoría de las finanzas públicas I*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ros, J. (2018). *El crecimiento económico en las últimas décadas: Los costos del estancamiento. las reformas estructurales y la política macroeconómica*. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rozas, P. (2010). América Latina: problemas y desafíos del financiamiento de la infraestructura . *Revista CEPAL 101*, 66p.
- Sánchez, K. R. (2017). La efectividad de la política social en México. *Gestión y Política Pública*, 3-51.
- Stiglitz, J. (1986). *La economía del sector público*. España: Antoni Bosch.
- Vidal, C. V. (18 de mayo de 2020). *Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.* Recuperado el 2020, de <https://ciep.mx/efectos-del-covid19-en-la-deuda-publica/>
- Villa, L. M. (5 de junio de 2020). *Centro de investigación económica y presupuestaria, A.C.* Recuperado el 2020, de <https://ciep.mx/politica-social-en-mexico-evolucion-en-los-ultimos-20-anos/>