



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

TESINA

**REFORMA HACENDARIA, ANÁLISIS DEL USO DE LA
TRANSPARENCIA TRIBUTARIA Y PRESUPUESTARIA COMO
HERRAMIENTAS PARA MEJORAR LA RECAUDACIÓN FISCAL
EN MÉXICO**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIA POLÍTICA PRESENTA:**

MARTÍN RODRÍGUEZ DÍAZ

ASESOR: MTRO.FRANCISCO CARMONA PLASCENCIA

CD. Mx. 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

Doy gracias por estar al final de un largo camino, mi tiempo como universitario está llegando a fin, agradezco a cada una de las personas que estuvieron conmigo en este largo trayecto, la sabiduría, experiencias, buenos y malos momentos los llevaré siempre en mí.

Les doy las gracias a mis dos padres, Martín Rodríguez Aguilar y Beatriz Díaz Ortiz, por su disciplina y entereza para hacer de mí una persona de valores, trabajadora, responsable, sin ustedes todo lo que he conseguido quizá no hubiese sido posible.

A mis amigos, gracias por creer en mí y estar siempre para mí, ustedes son la familia que yo escogí.

A mi maestro, tutor y guía, el Profesor Francisco Carmona, gracias por todo el apoyo a lo largo de mi carrera universitaria, su apoyo y contribución fue clave en mi desarrollo profesional, así como a mis sinodales quien en todo momento me brindaron su apoyo incondicional.

A mi compañera de vida Elizabeth, por siempre estar ahí en los momentos más difíciles, por creer en mí, por otorgarle un significado especial a cada momento y ver lo especial en lo más simple, gracias por absolutamente todo.

A mi alma mater, la UNAM por darme las herramientas necesarias para superarme día con día y a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por ser mi segundo hogar por más de 4 años.

Índice

Capítulo 1 - La política fiscal en México a partir de 1998.....	7
1.1 El fin del estado benefactor y el inicio del neoliberalismo.....	8
1.2 Las finanzas públicas en el sexenio de Salinas de Gortari.....	10
1.3 Las finanzas públicas en el sexenio de Ernesto Zedillo.....	14
1.4 Las finanzas públicas en el sexenio de Vicente Fox.....	18
1.5 Las finanzas públicas en el sexenio de Felipe Calderón.....	23
1.6 Las finanzas públicas en el sexenio de Enrique Peña Nieto.....	28
Capítulo 2 - Inicios de la transparencia y acceso a la información en México..	33
2.1 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.....	34
2.2 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.....	37
2.3 Los primeros impactos de la política de transparencia.....	38
Capítulo 3 - Evolución de la Política de Transparencia, las reformas de 2007 y 2014.....	44
3.1 La Reforma Constitucional del 2007 y el Acceso a la Información.....	45
3.2 La evolución de la política de transparencia.....	48
3.3 Los resultados de la reforma a la transparencia a partir de 2007.....	51
3.4 La Reforma Constitucional de 2014.....	54
3.5 Los órganos autónomos constitucionales.....	58
3.6 Los resultados de la reforma de transparencia de 2014.....	59
Capítulo 4 - El uso de la transparencia tributaria y presupuestaria para mejorar la recaudación de impuestos.....	66
4.1 ¿Por qué las personas pagan sus impuestos?.....	68
4.2 La transparencia fiscal y presupuestal en México y su relación con la cultura tributaria.....	75
4.3 La aplicación de la transparencia fiscal para mejorar la recaudación de impuestos en México.....	79
Conclusiones.....	84
Fuentes de consulta.....	89

Introducción

Hoy en día el pago de impuestos es un tema controversial que llama la atención de muchas personas, ya sea por su relevancia e importancia como una actividad que los gobiernos locales, estatales y federales llevan a cabo, así como por su forma de organización y administración que depende del cumplimiento de las obligaciones tributarias.

En ese sentido el pago de impuestos es una de las características más importantes de los Estados modernos y administraciones gubernamentales, ya que a través de la recaudación de estas fuentes de ingresos los Gobiernos pueden hacerse de recursos económicos que les permitan atender las necesidades de los ciudadanos.

Por tales motivos la recaudación, administración y gasto de los impuestos se debe llevar a cabo de manera responsable, pero sobre todo con estricto apego a los principios tales como la eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, con el fin de alcanzar un funcionamiento adecuado y correcto.

Usualmente la recaudación de impuestos se encuentra alineada y organizada por la política fiscal, entendiendo a esta última como: “El conjunto de instrumentos y medidas que toma el Estado con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de la política económica general” (Latapi, 1998). Por lo tanto, es imprescindible conocer el tipo de política fiscal que se ha aplicado en las últimas dos décadas en México con el propósito de saber que tanto se ha avanzado y trabajado en el tema de los impuestos.

La recaudación y administración de los ingresos, así como egresos por parte del gobierno debe ser una actividad cercana a la ciudadanía, creando canales de comunicación transparentes y oportunos a la hora de difundir la información correspondiente, todo ello con el objetivo de generar confianza de parte de los ciudadanos en las instituciones encargadas de dicha actividad y así mejorar e incentivar el pago de impuestos.

Este trabajo tiene como objetivo el aportar al tema del pago de impuestos desde una perspectiva centrada en la transparencia tributaria y presupuestaria, diferenciándose así de los ramos administrativos y contables aplicados al tema sin

perder relación con ellos, otorgándole mayor diversidad de análisis cualitativo y cuantitativo de coyuntura que funcionen en pro de aumentar significativamente los niveles de recaudación que no han aumentado considerablemente en las últimas tres décadas.

Se plantea que la recaudación de impuestos es mucho mayor en administraciones gubernamentales con altos índices de transparencia tributaria y presupuestaria a través de una perspectiva poco explorada, ya que a pesar de que dicha actividad reposa en estructuras administrativas, contables y legales muy bien desarrolladas estas no han sido del todo efectivas a la hora de aumentar la recaudación.

Para ello se identifica que la recaudación de impuestos es una actividad que cotidianamente suele ser ignorada por las y los contribuyentes ya que no ven en ella algún beneficio directo, sino todo lo contrario, lo ven como una actividad carente de transparencia, sumamente burocratizada y rodeada de escándalos en materia de corrupción que día con día minan la confianza de los contribuyentes para cumplir cabalmente con sus obligaciones tributarias.

La transparencia en México es clave si se quiere reforzar la política fiscal mexicana, buscando que de esta surjan una serie de iniciativas y proyectos que vayan encaminados a mejorar la relación de confianza entre el gobierno y sus ciudadanos.

En México diferentes autores concuerdan que la cultura tributaria en el país es endeble y frágil debido a lo lejano que está del campo de la transparencia, provocando un fenómeno de incumplimiento del pago de impuestos por parte de los contribuyentes, provocando que finalmente estos transgredan sus obligaciones fiscales como consecuencia de escándalos en materia de corrupción, impunidad, administraciones redundantes de opacidad y una nula existencia de un sistema de incentivos que motive a los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fiscales. (Arroyo, Espinoza, Amezcúa, 2014)

La relevancia de la transparencia focalizada al tema tributario se posa como un instrumento para mejorar la recaudación permitiendo aumentar los niveles de participación ciudadana en el proceso de seguimiento y evaluación de la captación,

además del uso de recursos públicos que sirvan como indicadores de certeza y confianza hacia el hecho de que el dinero público está siendo utilizado para mejorar la vida diaria de los ciudadanos quienes lo verán reflejado en bienes y servicios de calidad otorgados por el gobierno.

Finalmente los objetivos que se plantea este proyecto de investigación son amplios, sin embargo, se encuentran delimitados en cuatro aspectos principales, los cuales servirán para dar a conocer cómo el uso de la transparencia tributaria y presupuestaria son un incentivo lo suficientemente fuerte para mejorar y aumentar el pago de los impuestos.

1. El primer objetivo es conocer y analizar cuáles han sido las políticas aplicadas al tema tributario en las últimas tres décadas en México y cómo han contribuido al aumento o reducción del pago de impuestos.
2. Por su parte, el segundo objetivo tiene como propósito evidenciar las causas principales por las cuales se genera la evasión de impuestos, así como los retos, metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo del gobierno mexicano para acabar con ello.
3. En un tercer rubro, determinar cuáles son las herramientas de las que hace uso la transparencia en el tema tributario, incluyendo todos los programas e iniciativas implementadas en ello para mejorar y aumentar dicha actividad.
4. Por último, el objetivo principal es describir como la transparencia tributaria y presupuestaria impulsa el pago de impuestos de forma voluntaria poniendo un freno a la evasión fiscal.

Capítulo 1 - La política fiscal en México a partir de 1998

La política fiscal en México se ha ido transformando a lo largo del tiempo, sin embargo, de primera instancia es importante visualizar la forma en que se ha conceptualizado y materializado el concepto en nuestro país, además de comprender la forma en que los mecanismos y acciones gubernamentales aportan a la recaudación de los ingresos públicos.

Por lo cual, en este capítulo se abordará la definición de política fiscal realizando una semblanza acerca del cómo ha ido funcionando y evolucionando dicha política con el propósito de conocer los cambios y modificaciones que está ha experimentado del período de 1988 a 2018.

Primeramente es menester conocer que el concepto de política fiscal contempla diferentes definiciones y aspectos a considerar según cada autor, sin embargo, para fines de esta investigación se entenderá a la política fiscal de la siguiente forma:

Consiste en el proceso de orientación de la actividad económica a través del instrumento tributario, para conseguir determinados objetivos. Se ocupa de los efectos de los impuestos, gastos y deuda pública sobre los niveles de ingreso nacional, así como de la posibilidad de usar los programas fiscales para producir efectos socialmente deseables sobre la economía (...) (Cárdenas, 2004, p.519).

Como se observa la política fiscal va a ser el instrumento guiado por el gobierno el cual será el encargado de recolectar, resguardar y administrar los ingresos y egresos que de la recaudación de impuestos se consigan con el fin de elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

La importancia de contar con un buen sistema de salud pública, un buen sistema de pensiones o fondo de ahorro, un sistema educativo competitivo y de calidad y en general buenos servicios y bienes entregados a la ciudadanía son el reflejo de administraciones eficientes, capaces, responsables pero sobre todo transparentes.

Por todo esto, la relevancia que genera que la recaudación y administración de los impuestos dirigida a través de la política fiscal debe ser la más adecuada y esto se consigue con el constante seguimiento, vigilancia y evaluación de sus resultados, los cuales deben contemplar la participación activa de las instituciones públicas encargadas de dicha tarea así como de los contribuyentes quienes a través de mecanismos de transparencia puedan estar informados de los resultados que la política fiscal genera, y así inmiscuirse activamente en ellas observando, criticando y proponiendo cambios tangibles que la mejoren sustancialmente.

La transparencia en la forma en que se realiza la recaudación pública juega un papel importante, dado a que aporta confiabilidad en la gestión de los recursos públicos la cual debe ser aplicable en las tres instancias de gobierno, lo cual se traduce en un signo de democracia saludable.

Con base en lo anterior, queda establecido que la política fiscal es el medio por el cual la sociedad a través de un gobierno rebosante de transparencia puede obtener mejores servicios y bienes públicos, toda vez que los contribuyentes cumplan cabalmente con sus obligaciones fiscales.

1.1 El fin del estado benefactor y el inicio del neoliberalismo.

Fue a finales de las década de los 80's que en una entrevista hecha al presidente Carlos Salinas de Gortari fue como se anunció que el modelo del Estado benefactor llegaba a su fin con la siguiente frase:

Nuestro problema no ha sido el de un Estado pequeño y débil, sino el de un Estado que, en su creciente tamaño, se hizo débil. Los problemas se agravaron, con un Estado que creció de manera desproporcionada y desordenada forzando sus afanes a la búsqueda de medios para sostener su mismo tamaño (Salinas,1990, p.28).

Dicha frase estableció resumidamente los problemas que el estado mexicano venía arrastrando debido al crecimiento desmedido e intervención desproporcionada del gobierno en los diferentes aspectos de la vida diaria del país.

Tales problemas evidenciaron la necesidad de reformular al estado tal y como lo apunta Chávez (2001), quien aseguró que el período conocido como “Desarrollo estabilizador o Estado benefactor” fue el causante de que las finanzas públicas cayeran en una situación de precariedad caracterizada por una débil recaudación de ingresos fiscales, disminución de las cargas tributarias y una constante dependencia económica del petróleo, aspectos que juntos fueron los ingredientes necesarios para replantearse un cambio de paradigma y corregir el rumbo de la política fiscal en el país.

Por lo cual, tras el fin del Estado Benefactor fue como en la administración del presidente Salinas decidió inclinar el rumbo del gobierno y de la política fiscal hacia un enfoque neoliberal, dicho enfoque encontraba sus orígenes desde la década de los 30's después de la gran depresión en Estados Unidos (Escalante, 2015).

Este giro de 180 grados confirió al Estado Mexicano la capacidad de reducir su tamaño y por ende el déficit fiscal el cual en el año de 1988 alcanzaba el 10.7% porcentual con respecto al Producto Interno Bruto de ese mismo año (Banxico, 1989) el cual sin ser el más alto, era un cifra igual de desproporcional en comparación con otros años, este indicador preocupaba a la administración Salinista, que por ende debía disminuirse poniendo a “dieta” a la estructura tan intervencionista del Estado en la economía.

El reducir el déficit fiscal en esa época era necesario dado a que el Estado Mexicano estaba gastando mucho más dinero del que ingresaba, lo cuál significaba un foco rojo que no permitiría el desarrollo del propio país pues no se podía ir hacia delante sin dejar ir los vicios del pasado.

Esta perspectiva neoliberal del Estado llevó a la reducción del sector paraestatal o las conocidas empresas públicas que sobrevivían mayormente de los subsidios que

el gobierno les otorgaba, llevando la gran mayoría de ellas actividades carentes de importancia y que el Estado no debía ni tenía alguna razón del porqué seguir administrando.

Como acción gubernamental, muchas de estas empresas fueron liquidadas y vendidas al sector privado de la economía con el motivo de que su venta funcionara para ingresar liquidez a las arcas del Estado y deshacerse de una serie de cargas fiscales que simplemente no debían figurar en la órbita estatal.

Esto contribuyó para que al siguiente año en 1989, las decisiones tomadas en materia fiscal se basaran en función de saneamiento de las finanzas públicas que en ese momento eran demasiado inciertas y volátiles.

Así fue como el gobierno mexicano comenzó a reconfigurar el gasto público bajando las cargas deficitarias, decisiones que a su vez también impactarían de manera significativa en la calidad de los bienes y servicios entregados a la población, pero permitirían tener una economía menos “caliente” y mucho más estable.

Fue así como el nuevo modelo neoliberal contemplaba según Escalante (2015, p.240) la liberalización de la economía con la visión de crear nuevos mercados de bienes y servicios donde el oferente no fueran instituciones públicas, sino empresas del sector privado que cambiarían la visión y concepción que se tenía de la administración de bienes y servicios para entablar una nueva visión mucho más empresarial que permitiera concretar un nuevo enfoque conceptual y práctico del rol Estado en la economía.

1.2 Las finanzas públicas en el sexenio de Salinas de Gortari.

El gobierno al mando del presidente Carlos Salinas de Gortari de 1988 a 1994 fue el sexenio de la consolidación del modelo neoliberal en México, en este período la política fiscal en México sufrió varios cambios que llevan consigo también una modificación en la forma cómo se manejaron las finanzas públicas, la recaudación de impuestos y su administración.

Al inicio de su mandato, Carlos Salinas firmó el Pacto de Solidaridad Económica que daba paso a la creación de nuevas políticas públicas encaminadas a detener el deterioro de la economía mexicana a través de objetivos que permitieran afrontar dicha crisis, tal acuerdo involucró al gobierno, al sector empresarial y al sector de los trabajadores concertando así diferentes objetivos:

Cuadro 1. Objetivos Principales del Pacto de Solidaridad

Objetivos Gubernamentales	Sector empresarial	Sector de los trabajadores
<ul style="list-style-type: none"> - Controlar y disminuir el gasto público. - Control de la masa monetaria a través de la tasa de interés. - Incentivar la privatización de las empresas públicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Arrojar la apertura del mercado. - Respetar las regulaciones que este último se le impusieron. 	<ul style="list-style-type: none"> - No solicitar aumentos salariales que acelerarán la tasa de inflación.

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Manrique, 2001.

Este pacto significó para las finanzas públicas una bocanada de aire fresco, provocando una liberación de una carga económica muy grande como lo eran las empresas paraestatales públicas.

De igual forma en el sexenio del presidente Salinas se tomaron decisiones que acompañaron esta nueva visión de Estado, entrando en una era de ahorro público e inversión de capital privado que significó para las finanzas públicas en ese momento el poder ser eficientes, es decir hacer más con menos y estirar los ingresos y egresos lo más posible para cubrir los bienes y servicios “básicos” que la sociedad requería.

En cuanto a las acciones que se concretaron en materia de finanzas públicas se pueden enlistar varias de gran importancia:

1. La primera de ellas fue la implementación de un nuevo modelo presupuestario que buscaba el balance presupuestal entre los ingresos y

egresos, es decir que el gobierno no gastará más de lo que ingresará en cuestión de impuestos, servicios etc.

2. Se puso especial énfasis en amortizar la deuda pública que se tenía en aquel momento desviando recursos de la venta de las empresas paraestatales al pago de dicha deuda con el objetivo de tener una mejor reputación crediticia interna y externamente.
3. Asimismo, disminuyó el porcentaje de algunos impuestos como lo es el Impuesto sobre la renta (ISR) que pasó de 42% al inicio del sexenio para pasar a un 34% al final de este.
4. Se fusionaron la Secretaría de Programación y Presupuesto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público lo que permitió eliminar la duplicidad de funciones y centralizar el manejo de las finanzas en una sola institución.
5. También se encuentra la reducción de impuestos indirectos tales como el del IVA que de 15% a inicios de sexenio bajó a 10% para finales del mismo.

Estos cambios y decisiones se llevaron a favor del saneamiento de las finanzas públicas ya que a pesar de haberse tomado la decisión de reducir las tasas de impuestos, esta medida funcionó para mejorar la base de contribuyentes y aumentarla en un 30% lo que significó un acierto del modelo neoliberal (El economista, consultado el 20 de septiembre de 2021).

A medida que las cargas tributarias bajaban el aumento en el pago de impuestos crecía, a este fenómeno se le conoce como la ley de elasticidad donde a una menor carga tributaria una mayor demanda o en este caso un mejor índice de cumplimiento (Marshall, 1890).

De igual forma el sexenio del presidente Salinas se vió marcado por la privatización de la mayoría de la empresas paraestatales que, para inicios de su sexenio sumaban la cantidad de 1,155 y que 6 años después se redujo a 258, sin embargo,

esto no se vió reflejado directamente en los ingresos percibidos producto de que muchas de las ventas de estas empresas públicas fueron rematadas a precios por debajo de su valor.

Asimismo, en este sexenio a pesar de tomarse medidas necesarias para reducir el déficit fiscal, los ingresos fiscales con respecto del PIB cayeron considerablemente, como se puede observar en la siguiente tabla:

Cuadro 1.2. Ingresos tributarios con respecto del PIB en el sexenio Salinista

Ingresos totales recaudados con respecto del PIB	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
México	14.53%	15.06%	12.09%	12.26%	12.80%	12.00%	12.00%
Promedio OCDE	32.56%	32.37%	31.15%	31.75%	32.03%	32.41%	32.41%

Fuente: Elaboración propia con datos de "Revenue Statistics: Comparative Tables", OECD, 2021.

A pesar de la caída de los ingresos fiscales en el sexenio salinista, se puede decir que este marcó el fin de un modelo económico intervencionista sumamente desgastado y precario, para dar paso a un nuevo modelo que permitiera la modernización de la política fiscal y a su vez de las finanzas públicas en el país.

En síntesis, el periodo salinista en México fue un proceso de consolidación del modelo neoliberal que definitivamente tuvo influencia en las decisiones venideras en materia fiscal y de finanzas públicas, reorganizando el gasto público, haciendo recortes importantes a este último en búsqueda de un balance estructural siguiendo la noción de que el Estado no es un creador de riqueza, sino un simple administrador de ella.

1.3 Las finanzas públicas en el sexenio de Ernesto Zedillo.

La toma de poder en San Lázaro por parte del presidente Ernesto Zedillo estuvo rodeado de nerviosismo, atravesando un proceso electoral manchado por el asesinato del excandidato a la presidencia Luis Donald Colosio, quién era el personaje ideal para suceder a Carlos Salinas de Gortari, sin embargo, fue Ernesto Zedillo quien ocupó la candidatura y posteriormente obtuvo la silla presidencial para el período de 1994 al año 2000.

Ernesto Zedillo recibió el país en medio de una inestabilidad política, que a su vez fue la causa de una inestabilidad económica en el sistema financiero mexicano forzaron al nuevo presidente a emprender una serie de nuevas reformas para contener y mitigar los daños en el sector fiscal producto del famoso “error de diciembre” provocado por la filtración de información privilegiada al sistema financiero.

No obstante, el mayor golpe a las finanzas públicas al inicio del sexenio zedillista fue la intervención del gobierno a través del FOBAPROA (Fondo Bancario para la Protección al Ahorro) con el propósito de rescatar a diferentes instituciones bancarias que se vieron afectadas por el retiro de grandes montos de inversión a causa de la devaluación del peso frente al dólar.

Esta decisión representó para México un vuelco en cuanto a finanzas públicas se refiere, así como al modelo económico neoliberal pues tuvo que meter las manos al fuego por las instituciones del sector financiero para así rescatarlas de la fuerte crisis en la que se habían sumido.

Así fue como el presidente Zedillo pone en marcha el FOBAPROA que representa la absorción de deuda por más de 70 mil millones de pesos, decisión que a su vez provocó el aumento en la deuda pública, pero que otorgó a las instituciones financieras la capacidad seguir funcionando y poder operar el sistema financiero mexicano (Delgado, 2003, p.584).

Por ello en este sexenio las decisiones que se tomaron en cuanto a finanzas públicas fueron de corte recaudatorio, es decir que se buscó incrementar las fuentes de ingreso con las que el estado mexicano contaba en ese momento y aumentar las cargas tributarias para sostener el desbalance fiscal causado por la crisis financiera.

De tal forma que las acciones emprendidas por el presidente Zedillo en cuanto a finanzas públicas se refiere fueron las siguientes:

1. A consecuencia del desbalance fiscal por la fuga de capitales, el presidente Zedillo eleva la tasa de Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10% al 15% con el objetivo de recaudar de forma inmediata más impuestos que le supusieron un bocanada de aire fresco a las arcas del gobierno en ese momento (Chávez, 2001, p.25).
2. Se crea el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con miras a mejorar la recaudación tributaria, haciendo de esta una actividad altamente especializada para que funcione de forma eficiente y con autonomía técnica a la hora de tomar decisiones e implementar acciones en pro de dicha actividad.
3. Se redujeron las tasas del Impuesto Sobre la Renta al 34%, enfocándose más en la estructura indirecta tributaria que la directa, decisión que le fue sumamente cuestionada pero que con un mayor análisis se justifica con el hecho de crear un espacio tributario más atractivo para nuevos capitales.
4. En cuanto a ingresos petroleros se refiere, el presidente Zedillo amplió la dependencia que las finanzas públicas tenían de dicha actividad de un 27% a un 37%.
5. Continuó con la venta de empresas paraestatales iniciando el sexenio con 252 y terminando con 202, lo cual demostró que seguía prevaleciendo la idea de mitigar lo más posible el gasto público.

6. Pactó acuerdos con el Fondo Monetario Internacional para poder tramitar préstamos que ayudarían a sacar al país de la crisis fiscal en la que se encontraba, estos préstamos venían acompañados de una serie de compromisos que el país tenía que llevar a cabo para poder seguir contando con el apoyo de diferentes instituciones financieras internacionales. (Martínez, 2019, p.53)
7. Incrementó las cargas tributarias a nivel nacional, principalmente en el sector energético, las cuales experimentaron una alza de hasta el 35%.
8. El gasto social también incrementó, sin embargo, este rubro suele ir a la alza en cada nueva administración.

La aplicación de tales medidas buscaban subsanar la crisis económica en la que el país se encontraba inmerso en ese tiempo, pero sobre todo daban continuidad a las medidas de reducción de gasto público de corte neoliberal, a excepción de la adquisición de deuda por parte del gobierno para rescatar a las instituciones del sistema financiero.

Es así como la administración del presidente Zedillo en cuanto a finanzas públicas se refiere fue predecesora del modelo neoliberal económico previamente establecido.

Naturalmente en este sexenio aumentaron las cargas tributarias a consecuencia de la necesidad de contar con más fuentes de dinero, pero a pesar de ello los ingresos fiscales disminuyeron una vez más, señal inequívoca de que la recaudación de impuestos al menos en cuanto a la estructura positiva se refiere no mejoró siendo que los contribuyentes al ver una alza en las tasas tributarias se decantaron por no pagar sus impuestos e ignorar sus obligaciones fiscales tal y como lo demuestra el siguiente cuadro:

Cuadro 1.3 Ingresos tributarios respecto del PIB en el sexenio del presidente Zedillo

Ingresos totales recaudados con respecto del PIB	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
México	12.00%	10.11%	9.91%	10.50%	10.96%	11.73%	11.46%
Promedio OCDE	32.41%	32.54%	32.72%	32.97%	33.12%	33.32%	33.27%

Fuente: Elaboración propia con datos de "Revenue Statistics: Comparative Tables", OECD, 2021.

Como se observa en la tabla anterior, en el periodo del presidente Zedillo continuó la tendencia de disminución de ingresos fiscales totales recaudados con respecto del Producto Interno Bruto (PIB), como resultado de los siguiente factores:

1. La fuga de capitales masivos en el año 1994 del sistema financiero.
2. La quiebra del sistema financiero y su posterior rescate.
3. La adquisición de deuda pública debido al rescate de la banca privada.
4. La crisis de legitimidad que el gobierno federal atravesaba producto del asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio.
5. El costo tan elevado que representaba recaudar impuestos, el cual en algunos casos era hasta una tercera parte.

6. La centralización y debilidad en los ingresos petroleros.

7. La inestabilidad de precios en el sector energético.

Cada una de estas situaciones, decisiones y acciones fueron el reflejo de unas finanzas públicas que en su búsqueda de un balance fiscal y una reducción del gasto público se vieron seriamente amenazadas pues por más que se contaba con el apoyo de instituciones financieras internacionales, el país bajo el mando del presidente Zedillo únicamente pudo concretar un período de estabilización que buscaba salir de la crisis, pero que no podía aspirar a mejorar la recaudación de impuestos de manera circunstancial.

1.4 Las finanzas públicas en el sexenio de Vicente Fox.

Durante el inicio del nuevo siglo en México se vivió un cambio sumamente importante que marcaría un antes y un después en la vida política y democrática del país, por primera vez en más de 65 años las elecciones presidenciales fueron ganadas por la oposición, en específico por el candidato a la presidencia representante del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada.

Este acontecimiento cimbró fuertemente al país ya que por vez primera en la silla presidencial había un candidato distinto elegido por la ciudadanía, resultado de un proceso electoral en el cual el partido hegemónico venía atravesando una crisis de legitimidad e ingobernabilidad en el país que culminó con la derrota de su candidato y la toma de posesión en San Lázaro del nuevo presidente de la república Vicente Fox Quesada (Delgado, 2001, p. 111).

Como se mencionó anteriormente, la derrota del Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue producto del hartazgo de los ciudadanos hacia a los gobiernos priístas y en últimas instancias fue la respuesta inmediata de la demanda generalizada por parte de la ciudadanía de querer un cambio real en el sistema político mexicano (Woldenberg, Salazar, Becerra, 2001).

Para cambiar el rumbo de nación fijado por más de medio siglo por parte del priismo, la sociedad mexicana tuvo que decantarse por un nuevo partido político que en síntesis pugnará por una forma distinta de manejar al país.

Así fue como las elecciones del año 2000, las urnas dieron por ganador al presidente Vicente Fox, sin embargo, este último a pesar de contar con la simpatía y aprecio de los votantes por ser el candidato de la oposición disto mucho de traer consigo una nueva forma de gobernar siendo que su sexenio continuó con el modelo económico neoliberal establecido desde el gobierno de Salinas.

Siendo candidato a la presidencia Vicente Fox manejó como promesas de campaña un país plenamente desarrollado sin dar más pormenores del cómo iba a lograrlo o qué tipo de políticas públicas llevarían al país a dicho resultado, pugró también por el desarrollo de los sectores económicos, sociales, educativos y culturales aunque de la misma manera sin dar a conocer más detalles de cómo lo iba a llevar a cabo (Delgado, 2001, p. 113).

Es por ello que no sorprende que cuando se le fue entregado el poder, el presidente Fox se planteó en materia de finanzas públicas los siguientes objetivos a alcanzar para los próximos 6 años:

1. Superación de la pobreza y justa distribución del ingreso.
2. Ataque frontal a la corrupción.
3. Un gobierno al servicio de los ciudadanos.
4. Finanzas públicas sanas.

A decir verdad estos más que sonar como objetivos o metas innovadoras y ambiciosas eran simplemente un compendio de buenas intenciones que pretendía contribuir a los aires de cambio democrático que circulaban en ese entonces por el país.

Por ello, cuando el presidente Fox dio a conocer realmente su proyecto económico este trató de alejarlo simbólicamente de los modelos económicos priístas, inclinándose a la búsqueda del crecimiento económico por encima del desarrollo y de esta forma llevar de la mano a la política fiscal con la política social involucrando a las finanzas públicas como la herramienta para mejorar las condiciones de vida (Delgado, 2001, p.114).

En cuanto a finanzas públicas se refiere, el presidente Fox planteó la necesidad de una reforma fiscal que fue orientada a la disminución y simplificación de las tasas tributarias impositivas tal y como lo señalan Jaime Delgado (2001) y Martínez Miguel (2019), esto buscaba fomentar el ahorro y la inversión, así como centrarse en el reforzamiento de los impuestos aplicados al consumo más que en los aplicados a la riqueza.

Dicha reforma fue clave en el sexenio de Fox, las palabras exactas que empleó en su momento el entonces presidente para dar el visto bueno a esta nueva aventura fiscal fueron las siguientes:

Para que la economía crezca al ritmo que el país demanda, necesitamos impulsar una serie de Reformas, la Reforma Fiscal para financiar el gasto público de manera sana, la Reforma Financiera para restablecer el círculo virtuoso del ahorro, inversión, crecimiento.

Y reformas estructurales también en sectores clave, para incrementar la competitividad de nuestra economía.

Propondremos —sí— una Reforma Fiscal que fortalezca los ingresos del Gobierno, con disciplina en el gasto, contribuya a un sano financiamiento del sector público; una Reforma Fiscal que contribuya a tener una economía más competitiva, pero también una sociedad más justa y más humana (Memoria Política de México, 2000).

El presidente Fox estaba sumamente preocupado por incrementar la recaudación fiscal que a inicios de su sexenio se encontraba en 11.46% respecto del PIB, por ello fue evidente que las finanzas públicas iban a ir a favor de la equidad, la

simplificación y dejar de lado el recorte al gasto público ya que se pretendía invertir fuertemente en programas sociales y de educación como pilares de su gobierno.

Para cumplir con sus promesas de campaña y demostrar de nuevo que era el candidato de la oposición, Fox optó por llevar a cabo las siguientes acciones en pro de mejorar la recaudación de impuestos que le permitiera desplegar y ampliar la cobertura de los programas sociales emprendidos en su sexenio:

1. Lo primero fue disminuir las tasas impositivas como la del Impuesto Sobre la Renta (ISR) del 35% al 32% en el sector empresarial, y de la misma manera pasar de 40% del ISR en las personas físicas hasta llegar al 32% con el objetivo de incentivar la liquidez. (Martínez, 2019, p.58)
2. Ampliar la cobertura del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a diferentes sectores, como el de los alimentos, servicios médicos-hospitalarios, etc, medidas que funcionarán como medida compensatoria a la reducción del ISR. (Delgado, 2001, p.116)
3. De igual forma, la reforma fiscal buscaba el ahorro público sin mencionar la reducción del gasto público.
4. Se hace énfasis en un déficit público balanceado, sin entrar en pormenores a lo que se refiere “balanceado”.
5. Hacer más eficientes los servicios públicos ofrecidos en pro de reducir costos de operación, un enfoque gerencialista que será abordado en los siguientes bloques.

Fueron estos los principales objetivos que la administración de Fox quería llevar a cabo en aras de fortalecer a las finanzas públicas mexicanas, sin embargo lo contemplado en dicha reforma dista de lo aprobado y llevado a cabo en su sexenio. Los cambios o reformas alcanzados por el presidente Fox fueron importantes, pero

sin llegar a tener la trascendencia que este buscaba con su proyecto, las acciones en materia de finanzas públicas que vieron la luz en su sexenio fueron:

1. La reducción de las tasas sobre el Impuesto Sobre la Renta (ISR) hasta un 29%, lo cual incentivaría el gasto y la inversión.
2. La creación de nuevos impuestos como el Impuesto a la Venta de Bienes y Servicios Suntuarios, entre otros.
3. Incrementó significativamente las reservas nacionales, gracias a que en su sexenio los precios del petróleo eran mayores lo cual permitió tener excedentes.

Analizando estos escasos logros alcanzados en finanzas públicas se puede decir que el proyecto de reforma fiscal impulsado y presentado por el presidente Fox tenía como objetivo principal nivelar el endeudamiento público que provenía de sexenios anteriores.

Sin embargo, se vio rebasado por el poco apoyo que tuvo por parte del poder legislativo, sus intenciones y objetivos a pesar de ser ambiciosos y acorde con lo que se necesitaba en aquel momento se quedaron cortos e incluso muchos de las modificaciones de reforma no vieron la luz en su sexenio.

Entonces, ¿Qué tanto se avanzó en cuanto a recaudación fiscal se refiere en el sexenio de Fox? Como lo muestran los siguientes datos, la apuesta por mejorar la recaudación de impuestos en este sexenio no logró su cometido y se quedó como un intento más de lograr un verdadero avance en cuanto a finanzas públicas, es decir el país mantenía cierta estabilidad pero sin poder dar el siguiente paso que consolide el sistema tributario mexicano.

Cuadro 1.4. Ingresos tributarios con respecto del PIB en el sexenio del presidente Fox.

Ingresos totales recaudados con respecto del PIB	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
México	11.46%	12.19%	12.61%	12.67%	11.56%	11.36%	11.59%
Promedio OCDE	33.27%	32.80%	32.61%	33.52%	32.51%	32.98%	33.14%

Fuente: Elaboración propia con datos de "Revenue Statistics:Comparative Tables", OECD, 2021.

Fue así, como el sexenio de Vicente Fox comenzó fue una bocanada de oxígeno puro para el futuro del país, pero que con el paso del tiempo sus esfuerzos y promesas se fueron quedando atrás. El presidente pudo haber aprovechado mejor el clima de cambio democrático y de renovación que permeó para dar rienda suelta a los proyectos de nación que el país demandaba y necesitaba, sin embargo muchas de sus propuestas ni siquiera vieron la luz heredando así a la próxima administración la imperante necesidad de retomar un proyecto de índole fiscal y tributaria inconcluso.

1.5 Las finanzas públicas en el sexenio de Felipe Calderón.

Para el año 2006 en México se llevaron a cabo en México las elecciones presidenciales más competidas hasta ese momento en el país (Relea, 2006), donde por segunda vez el Partido Acción Nacional (PAN) a través de su candidato Felipe Calderón Hinojosa repitieron el triunfo que los catapultó de nuevo a estar al mando del gobierno federal por 6 años más.

Esta elección fue sumamente cerrada, ya que el entonces candidato Felipe Calderón sobrepasó a su adversario principal, Andrés Manuel López Obrador, por una diferencia de 236 mil votos lo cual dejó a muchos inconformes siendo López Obrador el más reacio a aceptar la derrota. No obstante, ese fue sólo uno de los tantos efectos que generó dicha elección, el ahora ya presidente electo, Felipe Calderón recibía un país dividido, necesitado de un rumbo claro para afrontar los problemas que le agobiaban, el presidente asumió un país dividido que necesitaba de cooperación y colaboración para ir hacia adelante.

Después de un proceso de impugnación al que fue sometida la victoria del presidente Calderón, el 1° de diciembre de 2006 pudo tomar posesión en el Congreso de la Unión en medio de protestas a lo que algunos medios de comunicación señalaron como la “investidura relámpago” (Alemán, 2016).

Fue así como el presidente Calderón tomó posesión como presidente constitucional en una ceremonia que duró no menos de cinco minutos y que sin duda alguna no contaba con el clima político necesario para pronunciar su primer discurso como presidente de México.

Como se mencionó antes, Calderón recibía un México fragmentado, pero estable económicamente en cuanto a finanzas públicas, aunque su predecesor no pudo conseguir llevar a cabo las reformas necesarias en cuanto a finanzas públicas se refiere, entregó un país en calma para que Calderón pudiera formular un nuevo proyecto encaminado a buscar el balance presupuestal. Dentro de los objetivos que el ahora nuevo presidente se planteó en materia de finanzas públicas se encontraban los siguientes:

1. El eje principal de su gobierno y de todas sus acciones fue el desarrollo humano sustentable que permitiría una mejoría generalizada en todos los aspectos y sectores de la vida diaria del país y de sus ciudadanos.
2. Desarrollar una estrategia de seguridad nacional en coordinación con los diferentes niveles de gobierno, federal, municipal y local para de esta manera

recuperar espacios públicos y la confianza de los ciudadanos e inversionistas reactivando las actividades económicas a lo largo del país.

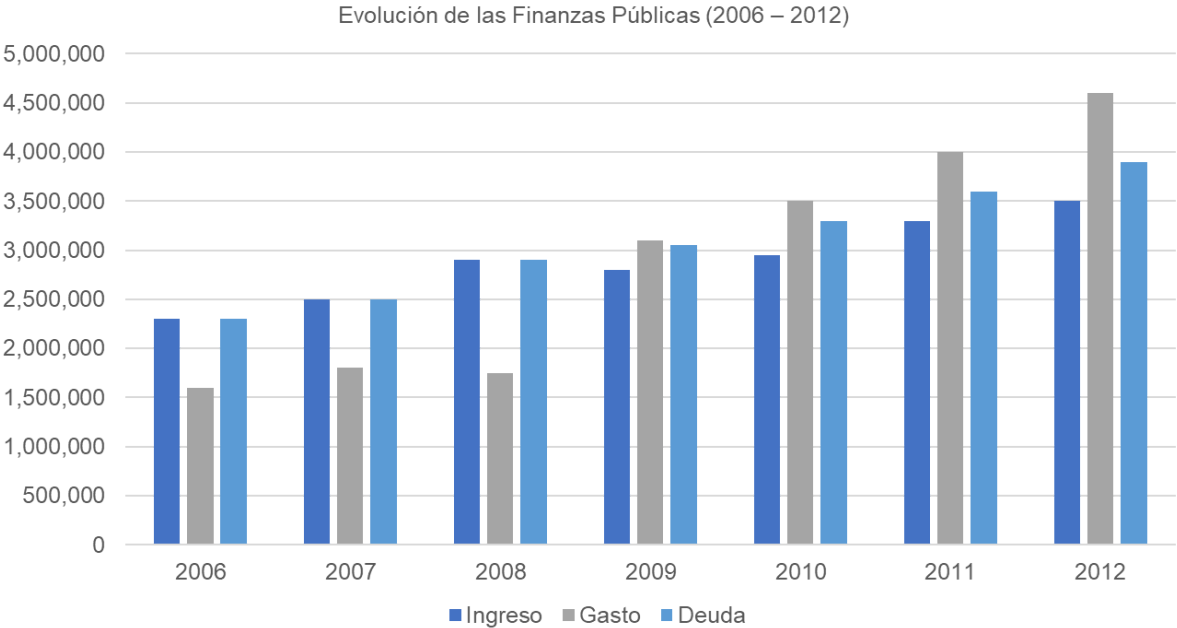
3. La creación de fuentes alternativas de ingreso por parte del Estado mexicano para hacer frente al gasto público del sector social y tratar de dejar a un lado la dependencia de los ingresos petroleros.
4. Simplificar la administración tributaria para hacer más fácil y sencillo el procedimiento a las y los contribuyentes de cumplir con sus obligaciones.
5. Empezar un gasto público transparente y eficaz a través de la implementación de la transparencia en el sector público.
6. Reorganizar el pacto federal, buscando el poder dotar a los estados y municipios de mayores facultades que les permitiese allegarse de más recursos y por ende pudieran atender mejor las necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas. (Díaz, 2012, p.17)

En el sexenio de Felipe Calderón se vislumbraba que el gobierno tuviera en sus tres niveles mayores facultades recaudatorias que pudiesen fortalecer las finanzas públicas del país y así dejar de lado la dependencia que el país tenía históricamente de los ingresos petroleros. Así es como por primera vez, se menciona la implementación de mecanismos de transparencia, eje central de este trabajo y clave para aumentar considerablemente la recaudación de impuestos.

A pesar de este nuevo planteamiento que contemplaba la creación de varios programas sociales de nivel nacional, el sexenio Calderonista se enfrentaría a la crisis más grave de la economía moderna en el año del 2008. La famosa crisis inmobiliaria en Estados Unidos, donde se padecieron grandes efectos tanto inmediatos, como a mediano plazo los cuales afectaron de manera paralela a la economía mexicana, por lo tanto, fue una de las razones por las cual el gobierno mexicano empezaba a presentar un déficit público importante ya que aún con dichos efectos debía de continuar con sus diferentes programas de bienestar social.

Tal y como lo muestra la siguiente gráfica, el gasto público se fue elevando considerablemente, por su parte los ingresos a pesar de también incrementarse se vieron afectados a partir del año 2008 donde su crecimiento a pesar de ser continuo no pudo estar a la par del gasto lo que no contribuía a la consecución de un balance presupuestal entre egresos e ingresos.

Gráfico 1. Evolución de las Finanzas Públicas (2006-2012)



Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez, 2019.

De este modo el presidente Felipe Calderón tuvo que ir ajustando la política tributaria para tratar de salir de la crisis financiera, siendo que las decisiones emprendidas en cuanto a finanzas públicas se ajustaron a los siguientes criterios:

1. Incrementar las tasas gravables a productos como cigarrillos, puros, tabacos, bebidas alcohólicas entre otros que servirían como ingreso extra a las arcas del estado.
2. Crear un nuevo impuesto aplicable a los juegos con apuestas, sorteos, etc, del 300% del total de dichas actividades que igualmente contribuyeron para

allegarse de más fuentes de ingreso.

3. Implementar el uso de las nuevas tecnologías de la información (TIC's) que dieron como resultado la adición de más contribuyentes al Registro Federal de Contribuyentes (RFC) en más de un 60%, sin embargo, esto no se vio reflejado directamente en un aumento proporcional en la recaudación (Díaz Miguel, 2012).
4. Finalmente en este sexenio el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) vio la luz como respuesta a la evasión del ISR por parte de algunas empresas, datos del Congreso de la Unión demuestran que este impuesto representó un ingreso de 100 mmdp, esta última acción en materia de finanzas públicas resultó positiva ya que contribuyó a que aquellas empresas rebosantes de regímenes extraordinarios en el ISR realizarán sus aportaciones correspondientes (Flores, 2012).

A pesar de que el gobierno de Felipe Calderón amplió la base de contribuyentes y creó nuevas fuentes de ingresos para las arcas del estado mexicano, no pudo mantener unas finanzas públicas balanceadas ya que su gasto público era muy grande.

Este gasto público fue consecuencia de los diferentes programas sociales que llevó a cabo durante su mandato, destacando el seguro popular y la famosa guerra contra el narco que a pesar de tener un costo económico muy alto también tuvo un costo social proporcional.

Si se analiza entonces el sexenio de Felipe Calderón, se puede observar que la recaudación en México siguió siendo baja, a pesar de contar con una base de contribuyentes que se amplió no sucedió lo mismo con la recaudación de impuestos tal y como lo demuestran los siguientes datos:

Cuadro 1.5. Ingresos tributarios con respecto del PIB en el sexenio del presidente Calderón.

Ingresos totales recaudados con respecto del PIB	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
México	11.59%	12.01%	12.60%	12.47%	12.84%	12.77%	12.65%
Promedio OCDE	33.14%	33.19%	32.57%	31.84%	31.91%	32.24%	32.73%

Fuente: Elaboración propia con datos de "Revenue Statistics:Comparative Tables", OECD

La administración Calderonista sí incrementó los ingresos recaudados, pero su incremento fue poco significativo, lo que deja de experiencia que a pesar de tener una base más amplia de contribuyentes y un mayor gasto público estos no es una garantía que el Estado recaudará más, lección que les cobraría factura a los panistas en la siguiente elección presidencial.

1.6 Las finanzas públicas en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

En México a mediados del año 2012, se celebraron las elecciones para elegir al nuevo presidente, en ese entonces los contendientes principales que disputaban la presidencia fueron: la candidata Josefina Vázquez Mota (JVM) como primera candidata mujer a la presidencia de la república por parte del PAN, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) por el PRD y Enrique Peña Nieto (EPN) candidato por parte del PRI.

El ganador de esta contienda fue anunciado el domingo 1° de julio, siendo Enrique Peña Nieto quien ganó los comicios electorales con un porcentaje de 38.55 % de

votos, una diferencia considerable con respecto al segundo lugar obtenido por AMLO con un porcentaje de 31.36% (El economista, 2012).

Fue así como el 1° de diciembre de 2012 el nuevo presidente Enrique Peña Nieto tomó protesta en el Congreso de la Unión, la ceremonia transcurrió con un aire de polémica, sin embargo, no se comparó con la toma de protesta de hace seis años atrás en la victoria de Felipe Claderón.

En su primer discurso como presidente de México, Enrique Peña Nieto presentó su propuesta de trabajo que consistió en cinco ejes de acción de los cuáles se desprendían trece diferentes acciones de las cuáles en materia de finanzas públicas resaltan las siguientes:

1. La búsqueda de un déficit presupuestal igual a cero.
2. La reorientación del gasto público, insistió que su gobierno se centraría más en el gasto de inversión que en el de corriente.
3. Una vez más el gobierno se inclinaría a hacer más con menos en razón de aplicar preceptos de eficacia (Excélsior, 2012).

De esta forma en su primer discurso el presidente Peña Nieto no dió muchos detalles de cómo manejaría las finanzas públicas, pero lo que sí estaba claro es que este sexenio se iba a caracterizar por llevar a cabo las reformas estructurales estatales que tenían un corte neoliberal y de libre mercado impulsadas por el nuevo presidente Peña, pero precedidas desde el sexenio de Salinas de Gortari (Martínez, 2019).

Dentro de este paquete de reformas estructurales se contemplaba una reforma fiscal que buscase una vez más aumentar los ingresos recaudados por el gobierno. La reforma hacendaria retomó puntos importantes que a continuación se detallan:

1. Elevar la eficiencia recaudatoria, así como simplificar el cobro de los impuestos.
2. Mantener el IVA en el 16% además de homogeneizar este con el de la frontera norte que era del 11%, eliminando así ciertos regímenes especiales.
3. Se elimina el IETU promovido por la administración anterior para dar paso a un sistema mucho más simplificado disminuyendo gastos administrativos.
4. Ampliar las tasas de ISR en los deciles de mayor ingreso.
5. Promover la creación de nuevos impuestos al consumo en productos con un alto índice calórico.
6. Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Luz (CFE) dejaron de ser empresas paraestatales para convertirse en empresas productivas del estado y así abrir el sector energético al libre mercado (Cárdenas, 2018, p.898-913).

La promoción y aprobación de estas diferentes medidas tenía como objetivo aumentar los niveles de recaudación impulsando a su vez el crecimiento económico, sin embargo, la realidad distó mucho de lo proyectado ya que la apuesta principal del futuro de las finanzas públicas se focalizó en PEMEX y CFE, tal y como lo comenta Martínez y no en el área fiscal:

“La reforma energética fue anunciada como la madre de todas las reformas, y se dijo que se convertiría en la palanca de desarrollo nacional” (2019).

Tal apuesta fue fallida, impactando negativamente en la economía mexicana creando un efecto dominó que a su vez afectó a las finanzas públicas mexicanas, por otro lado, con la caída de los precios del petróleo a inicios de sexenio, la cual impactó fuertemente los ingresos percibidos por el gobierno mexicano, obligó a la administración de EPN a hacer recortes en el gasto público que afectaron la calidad

de los servicios públicos que dicho sea de paso no gozaban de una gran aprobación.

En adición a todo esto, el sexenio de EPN estuvo marcado por escándalos de corrupción que impactaron negativamente en la credibilidad e imagen que su gobierno tenía, la desaparición y asesinato de los 43 normalistas de Ayotzinapa, el famoso caso de la “Casa Blanca”, el caso de los hermanos y ex gobernadores “Duarte”, la famosa “Estafa maestra” los cuales fueron acontecimientos que detonaron en los y las ciudadanos un sentimiento de impotencia y hartazgo hacia la impunidad que protegió a la clase política en este sexenio.

Todos estos fueron puntos claves que minaron y debilitaron la confianza de la ciudadanía en sus gobiernos, cayendo en una dinámica de evasión y elusión de impuestos, dinámica que ha perjudicado gravemente a la recaudación de los impuestos en el país. Para que esto último sucediera se necesitaron más de tres décadas en las cuáles se avanzó significativamente, ampliando el registro federal de contribuyentes, manteniendo un déficit fiscal balanceado, pero sin un aumento contundente en la recaudación tal y como lo muestra la siguiente gráfica:

Gráfico 1.2. Ingresos totales recaudados respecto del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de “Revenue Statistics:Comparative Tables”, OECD, 2021.

México a partir de 1988 sólo pudo incrementar la recaudación de impuestos en un 2% en 30 años, únicamente 2%, lo cual es señal inequívoca de que el sistema tributario en México es aún pequeño en comparación con estándares internacionales como los de la OCDE, de tal manera que lo que se debe de buscar es darle la vuelta a esta situación, siendo la transparencia una herramienta clave para lograrlo.

A manera de resumen general, se puede entender que las finanzas públicas implementadas en cada uno de los sexenios responden a problemas y necesidades diferentes, desarrollándose dentro de un lapso de 30 años, desde el año 1988 se fueron alineando una serie de políticas fiscales de corte neoliberal, las cuales buscaron incrementar distintos puntos importantes dentro del ámbito financiero como la recaudación de impuestos, ampliar la base de contribuyentes así como también el disminuir el desmesurado déficit público, mostrando así la estructura tan robusta que tenía el estado mexicano.

De la misma manera, se puede visualizar que cada uno de los sexenios ha tenido aciertos y errores, donde distintos factores como los políticos y los sociales influyen e impactan en la política fiscal, es importante comprender que para que un sistema tributario pueda ser eficientemente recaudatorio y equitativo, debe contar con estímulos fiscales efectivos al ahorro y combatir la ilegalidad fiscal que se traduce en el freno a la evasión fiscal, además de contar con seguridad y certeza jurídica para los contribuyentes.

Es por ello que, en el siguiente capítulo se centrarán las ideas hacia los inicios de la transparencia y acceso a la información en México, las cuales juegan un papel fundamental en las finanzas públicas, a través de éstas acciones que la ciudadanía tiene cierta confiabilidad en las decisiones de cada gobierno, es importante conocer los primeros resultados en esta materia y lo que aporta al tema de los impuestos en sus primeros años.

Capítulo 2 - Inicios de la transparencia y acceso a la información en México

Tal y como se planteó en el capítulo anterior, la política fiscal mexicana tuvo un esquema neoliberal, sin embargo, al inicio del año 2000 en México ocurrieron cambios políticos, mismos cambios que contribuyeron al inicio de la transparencia en México y su relación con la recaudación de impuestos, en este año México vivió lo que se conoce como el cambio democrático, un hecho que se considera histórico en nuestro país, ya que existió un cambio de pensamiento político después de que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdiera la presidencia del país después de 70 años en la silla presidencial.

Este acontecimiento detonó que para esta nueva administración liderada por Vicente Fox y su bancada panista se implementara una visión administrativa-gubernamental completamente diferente. Dicha visión fue plasmada en su estrategia denominada “Buen Gobierno” la cual tenía un claro objetivo, mejorar la forma en la que se hacían las cosas desde adentro del gobierno así como combatir la corrupción gubernamental, siendo esta administración la primera en fomentar la transparencia y el acceso a la información para ambos objetivos.

Tal y como lo relata José Sánchez el plan de “Buen Gobierno” se planteó en torno a *“organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia y honestidad; hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la población”* (2009, p.16).

De esta forma se quiso encaminar a mejorar la labor administrativa hacia dentro de las instituciones públicas, así como propiciar que los funcionarios públicos actuarán en estricto apego al cumplimiento y respeto de la ley. Se puede decir que era una visión administrativa con tintes orgánicos ya que se entendía a las instituciones como organismos que evolucionan día con día, siendo el factor humano el principal elemento de estas.

La agenda de “Buen Gobierno” se centró en el capital humano, es decir a los funcionarios públicos para que estos contarán con los perfiles idóneos, las

habilidades necesarias y el compromiso suficiente para llevar a cabo su trabajo, pues sin esto por más que se implementarán políticas públicas en pro de la sociedad estas no darían resultados los resultados esperados (Uvalle, 2004).

Esto fue clave para que temas como la transparencia, el acceso a la información pública y el combate a la corrupción dieran sus primeros pasos en México, sin la agenda marcada por el “Buen Gobierno” estos temas quizás habrían demorado aún más su desarrollo en el país.

Toda esta estrategia contribuyó a replantear la relación entre el gobierno y sus ciudadanos, impulsando un esquema democrático participativo donde las personas se pudieran involucrar de manera más activa y directa en el funcionamiento de las instituciones públicas, lo que a su vez aumentó el interés de un sector de la ciudadanía en conocer y vigilar el uso de los recursos públicos.

2.1 La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública

Es importante establecer que a través del proyecto de Vicente Fox y su agenda del “Buen Gobierno” se desprendieron diferentes líneas de acción que abarcaban los siguientes objetivos en materia de transparencia y acceso a la información:

1. Mejorar el manejo de los recursos públicos y su transparencia.
2. Aumentar los mecanismos de transparencia en las instituciones públicas.
3. Implementar un marco legal que regulará estos dos últimos.

De esta forma el panorama político y social en México empezaba a abrirse a un nuevo proyecto de ley que culminaría en la discusión y posterior aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública (LFTAIP), la primera en su tipo en el país.

Lo que buscó fundamentalmente esta ley fue la de mejorar la confianza que tenía la ciudadanía en sus instituciones, así como la de procurar que los servidores públicos

se vean inmersos en una dinámica cultural basada en el acceso a la información como un derecho humano que debía ser garantizado y protegido por el propio estado.

Así fue como el 11 de junio de 2002 fue publicada la LFTAIP en el Diario Oficial de la Nación, otorgando aplicabilidad y validez, con su promulgación todas las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal debían de acatar lo estipulado en la LFTAIP siendo este el primer gran paso que el país dio para consolidar una política de transparencia que años más tarde sería una realidad.

La entrada en vigencia de LFTAIP provocó procesos de adaptación y renovación en toda la Administración Pública Federal (APF), que a su vez desencadenaron fenómenos en todo el ámbito federal del gobierno tal y como se señala:

Como política pública, la transparencia significa que hay formas legales y políticas de abatir la opacidad para romper la franja de desconfianza que se forma cuando los ciudadanos no tienen acceso ni posibilidad de ingresar a las oficinas administrativas y burocráticas (Uvalle, 2014, p.7).

Al entender que la LFTAIP no sólo logró dotar de un marco jurídico específico el tema de la transparencia en México, también ayudó a consolidar a esta como una política pública que contribuyese a disminuir la opacidad y secrecía dentro de las instituciones públicas con el fin de que las acciones de gobierno estuvieran en constante seguimiento por parte de cualquier persona que así lo quisiera y sobre todo acortar esa brecha de poder entre gobernantes y gobernados.

De tal manera que con la promulgación de la LFTAIP se garantizaría a todas y todos poder conocer la información que generan los distintos órdenes de gobierno, así como el poder judicial y legislativo. Este nuevo marco jurídico colocó a la transparencia en el rango jurídico constitucional, la transparencia a través del artículo sexto constitucional se allegó de las siguientes atribuciones en pro del acceso a la información de aquellos sujetos obligados.

Del artículo 6° se pueden destacar lo siguiente:

I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;

II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;

III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;

IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;

V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y

VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho (Diario Oficial de la Federación, 2002).

Estas nuevas atribuciones transformarían a la Administración Pública la cual en ese momento venía precedida de un esquema llamado New Public Management¹, y que al mismo tiempo abriría las puertas de las instituciones de gobierno figurativamente hablando, a los interesados en conocer y evaluar el rendimiento de los proyectos y programas públicos así como la labor de los funcionarios encargados de estos.

A pesar de que en la teoría esto era un paso gigantesco en la vida democrática y participativa del país, en la práctica fue un poco diferente ya que a pesar de haberse habilitado unidades de transparencia en las instituciones de gobierno para facilitar el acceso a la información, estas eran requeridas por sectores académicos, empresariales y no por la ciudadanía en general.

¹ El New Public Management fue una corriente administrativa surgida en el siglo XX en Estados Unidos la cual contemplaba implementar conceptos de la iniciativa privada en la iniciativa pública con el fin de de eficientar el sector público.

2.2 El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Paralelamente al proceso de promulgación de la LFTAIP, el nuevo marco jurídico y la nueva coyuntura política y social que en ese momento trazaban una etapa de cambio institucional, la cual sería precedida por la creación de un órgano garante de la transparencia y el acceso a la información en México, donde a partir de todo este es que surge el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

El surgimiento de un instituto como el IFAI tuvo como propósito defender el derecho humano de las personas para tener acceso a la información pública, proteger los datos personales de todas y todos, así como fortalecer y fomentar la cultura de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

La creación de este nuevo organismo público se dio oficialmente el 12 de Junio de 2003, se puede decir que el la promulgación de la LFTAIP y la creación del IFAI eran señales del avance democrático del país, ocupando un papel en la vida institucional del país muy importante pues por vez primera existía una institución y un marco jurídico que en su propia concepción y valores colocaba el derecho al acceso a la información pública como un eje primordial en el gobierno federal (Sánchez, 2009, p.7).

Al IFAI se le otorgaron diferentes facultades, la primordial fue proteger el derecho a la información de todas y todos y para que está tarea se cumpliera el IFAI estuvo conformado en su principio por cinco personas a los cuales se les denominaría “comisionados” nombrados por el presidente y la Cámara de Senadores, los cuáles serían los encargado de velar por dicha tarea (Gayosso, 2014, p.35).

La estructura y organización que siguió el IFAI fue la de un órgano con autonomía técnica de gestión y presupuestaria, sin embargo, este aún se encontraba supeditado al poder ejecutivo y legislativo, la candidatura, selección y designación de los comisionados estaba organizada por agentes externos al propio instituto, pero sin dejar de lado que los perfiles de cada uno de estos tenían que ser idóneos para la defensa, promoción y fomento de la transparencia y acceso a la información en México.

El IFAI representó un avance primordial tanto institucionalmente como jurídicamente en cuanto a temas de transparencia en México, este instituto sería el encargado de diseñar la política de transparencia que seguiría la Administración Pública Federal buscando conectar el quehacer público de las instituciones con los propios ciudadanos para empezar a mejorar los niveles de confianza de estos últimos con los primeros.

La razón de ser y existir del IFAI proviene del reclamo natural de la sociedad mexicana hacia las autoridades con el fin de conocer las decisiones que se tomaban dentro de las instituciones públicas, ya que la sociedad únicamente recibía la información que el gobierno quería difundir, es por ello que la “Agenda del Buen Gobierno” implementada por el presidente Fox tuvo como uno de sus mayores logros el reconocimiento constitucional del acceso a la información y la creación del mismo.

En síntesis, la LFTAIP y el IFAI fueron victorias de la sociedad que aprovecharon la oportunidad que brindó el gobierno de Fox para posicionar en la agenda pública el tema de la transparencia y el acceso a la información y poco a poco el IFAI se posicionaría como un mediador entre las instituciones y la ciudadanía, priorizando el interés ciudadano sobre el gubernamental (Sánchez, 2009, p.14).

2.3 Los primeros impactos de la política de transparencia

Con la creación de la LFTAIP y el IFAI en México, se puso en marcha la política de transparencia a nivel federal, desde su implementación el interés de la ciudadanía por conocer lo que pasaba dentro de las instituciones se fue ampliando considerablemente siendo las solicitudes de información el instrumento que cualquier persona podía utilizar para preguntar a aquellos sujetos obligados la información que se quisiera conocer.

La siguiente tabla es muestra de ello, en esta se puede observar el aumento de solicitudes de información desde la publicación de la LFTAIP y la creación del IFAI:

Cuadro 2.1. Total de solicitudes de información a partir del año 2003

Año	Número de solicitudes de Información	Recursos de revisión impuestos	Total de recursos de revisión solventados
2003	24,097	635	2.6%
2004	37,372	1,431	3.8%
2005	50,127	2,639	5.3%
2006	60,213	3,533	5.9%
2007	94,723	4,864	5.1%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de “El IFAI a revisión (..)”, Sánchez, 2014.

Como se observa en la tabla anterior, desde la aparición del IFAI, las solicitudes de información solicitadas por la ciudadanía se incrementaron significativamente, producto de la propia existencia de un organismo garante de que la información pública estuviera al alcance de quién la solicitará.

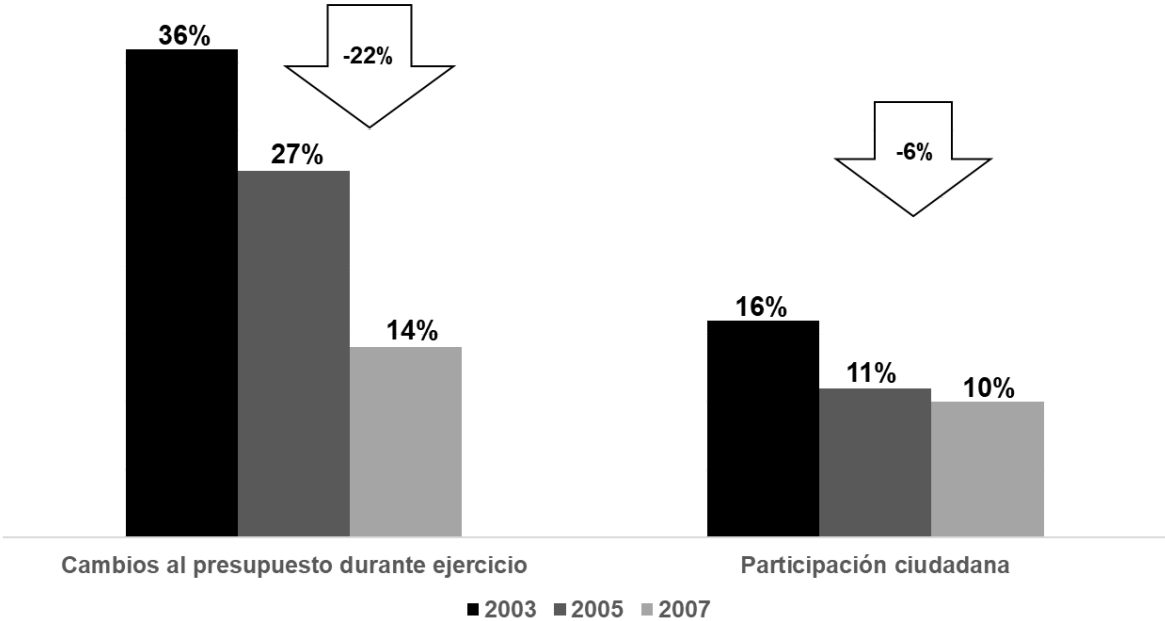
Con la aparición del sistema de solicitudes de información en ese momento conocido como INFOMEX, los impactos en materia de transparencia y acceso a la información podían ser cuantificados, lo cual fue un paso importante para poder encaminar y solidificar una nueva cultura de combate al secretismo, la opacidad y la corrupción en el gobierno.

Estos datos son importantes, pero no son los únicos que permiten observar cuáles fueron los impactos de la nueva política en materia de transparencia. Indicadores de transparencia focalizada se irían desarrollando poco a poco con el fin de hacer de la transparencia una herramienta más completa y efectiva para mejorar la gestión pública.

Con la aparición del IFAI como organismo garante del derecho a la información y protección de datos personales, en México se comenzó a plantear la posibilidad de aperturar las decisiones de política pública para que la ciudadanía de forma organizada pudiera tener más influencia en las decisiones que se tomaban.

Sin embargo, a pesar de contar con una política de transparencia parece ser que se dio un paso atrás en cuanto a participación ciudadana se refiere pues los índices de participación disminuyeron tal y como lo muestra la siguiente tabla:

Gráfico 2.1 Índice de participación ciudadana y cambios al presupuesto ejercido.



Fuente: Elaboración propia con información de FUNDAR, 2007.

Tal y como se observa en la gráfica anterior, a partir del año 2003 hasta el 2007 la participación ciudadana fue disminuyendo, provocando que las decisiones de política pública en materia presupuestaria fueran unilaterales, lo cuál es un aspecto negativo en torno a la construcción de políticas públicas transversales y transparentes. Esto es importante ya que la participación ciudadana permite que las políticas públicas sean transparentes, sin este factor las políticas son más susceptibles a actos de corrupción, opacidad o malos manejos.

Como ya se ha comentado antes, el que las políticas públicas en materia tributaria tengan un bajo nivel de recaudación en comparación con estándares internacionales es debido a que la sociedad no percibe una mejoría en la calidad de los bienes y servicios públicos otorgados por el gobierno.

Tal percepción da como resultado una disminución de la participación ciudadana, que se traduce en espacios inexistentes donde la ciudadanía no puede participar, generando espacios de opacidad dentro de las instituciones públicas, que a su vez permiten la proliferación de actos de impunidad y corrupción.

Suena contradictorio que a pesar de contar en ese momento con una ley federal aplicable en temas de transparencia y un organismo público como lo fue el IFAI, la participación ciudadana fue en picada aun contando con el respaldo constitucional del artículo 6to. Sin embargo, la política de transparencia no estaba dotada de los mecanismos suficientes que garantizarán a la ciudadanía un espacio concreto para participar en dichas decisiones tributarias y presupuestarias (Lavielle, Dávila. Moreno. Romero & Serdán, 2007, p.26).

Gráfico 2.2. Índice de participación ciudadana en el presupuesto



Fuente: Elaboración propia con datos de FUNDAR, 2007.

Paralelamente, esta disminución en la participación ciudadana se debe entender en las diferentes etapas que contempla la política tributaria en específico del ciclo presupuestal, en la siguiente gráfica se observa igualmente este descenso de participación como consecuencia de la falta de mecanismos.

Estos indicadores dejan en claro que para esas fechas, el ciclo presupuestario no contemplaba mecanismos de participación ciudadana, lo cual lo vuelve más vulnerable a actos de opacidad y corrupción, causando desconfianza en dicho ciclo.

Con las solicitudes de información y el nuevo enfoque institucional no se tuvo el alcance esperado y los impactos sobre las decisiones a la hora de asignar el presupuesto público con la participación ciudadana fueron escasos y a pesar de que en ese tiempo la política tributaria gozó de una estabilidad fue debido a los precios del petróleo más que por el cumplimiento del pago de impuestos.

Se debe señalar que la implementación de una política de transparencia fue el resultado de la pérdida de confianza por parte de la ciudadanía en las instituciones de gobierno, así como un camino para garantizar un derecho humano universal, no obstante sus primeros resultados a pesar de ser positivos no incidieron directamente en elevar los niveles de confianza en la ciudadanía que a la par elevarían lo recaudado por el gobierno.

Fue así como la primera etapa de la política de transparencia transcurrió en México, partiendo de la administración del presidente Vicente Fox con el objetivo de modernizar la administración pública federal, disminuir la corrupción y la opacidad por medio de la Agenda del Buen Gobierno así como el nuevo enfoque conocido como “new public management” (Sánchez, 2009, p.27).

De todas formas, en estos primeros años desde la existencia de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y la creación del Instituto Federal de Información Pública, se avanzó repensando el papel e importancia que juega la transparencia y el acceso a la información en la vida pública y en las políticas públicas.

En general, uno de los principales objetivos de la transparencia y el acceso a la información pública es la de poder generar confianza por parte de la ciudadanía hacia el sistema gubernamental, ya que al exigir información a la autoridad, se genera un círculo virtuoso para ambas partes.

Es decir, si el gobierno informa de forma oportuna a la ciudadanía sobre las actividades que se realizan en el orden gubernamental y el cómo se ejercen los recursos públicos, dando como resultado una mayor confianza entre la población, favoreciendo y fomentando el pago de los impuestos, dado a que los ciudadanos tienen acceso para conocer el destino de los recursos públicos.

Además, a lo largo del tiempo se ha trabajado en regular las operaciones de gobierno, creando diversos canales de comunicación para realizar procesos más transparentes en materia financiera, la creación de institutos especializados en brindar información legítima las mismas acciones, procurando una mejor toma de decisiones por parte de los actores públicos y mejorando la vinculación entre gobierno y ciudadanía.

Finalmente, el surgimiento de una política de transparencia a inicios de los 2000's estableció un freno a la opacidad y secrecía gubernamental, lo cual permitió el de generar una nueva cultura administrativa, que empezaría a permear dentro de la política fiscal a partir de su evolución, misma que se desarrolla en el siguiente capítulo.

Capítulo 3 - Evolución de la Política de Transparencia, las reformas de 2007 y 2014

Dando seguimiento a lo establecido en los capítulos anteriores, la transparencia como política pública dio sus primeros pasos en la administración del presidente Fox, en el año 2002, donde se crea la Ley Federal de Acceso a la Información Pública y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, herramientas que buscaban combatir y disminuir la opacidad y corrupción dentro de las instituciones públicas.

Por consiguiente, el camino que fue recorriendo la política de transparencia en México ha sido largo y lleno de obstáculos, retos y situaciones que han llevado a la necesidad de mejorar cada vez más los mecanismos de transparencia y acceso a la información que permitan la participación ciudadana en los tres diferentes ámbitos de gobierno.

En este capítulo se abordan ampliamente los cambios y reformas en materia de transparencia y se introduce de manera paralela el tema fiscal el cual es el segundo eje principal de esta investigación. Se contempla el análisis de las reformas del 2007 y del 2014 las cuales juegan un papel clave para comprender de qué forma la política de transparencia y el acceso a la información ha avanzado en los últimos 15 años en México.

Estas reformas buscaron que la transparencia y el acceso a la información realmente fueran un factor de cambio en la vida política, económica y social de México, como lo señalan Jonathan Fox y Libby Height (2014) estas reformas y cambios sentaron las bases y principios que la política de transparencia seguiría.

Primeramente estos autores hablan acerca de que la transparencia en el sector público busca esencialmente que existan mecanismos por los cuales la ciudadanía pueda conocer la información e indirectamente convertirse en un ejercicio de supervisión constante en el quehacer diario de las instituciones (Fox, J. y Haight, 2014, p.30).

Otra de las características por las cuales la política de transparencia evolucionó fue debido a una demanda más grande por parte de la sociedad para que esta pudiera estar mejor informada acerca de cómo las autoridades actuaban y tomaban decisiones que les beneficiarían o afectarían (Villanueva, 2006).

Paralelamente no solo la transparencia, también el acceso a la información brinda una serie de ventajas para un mejor funcionamiento de la propia democracia, resultando en una entrega mejores bienes y servicios públicos por parte del Estado, que mejoran considerablemente la calidad de vida de todos (Fox, J. y Haight, 2014).

Por último, Jonathan Fox y Libby Height, exponen las ventajas del acceso a la información y la transparencia como una herramienta que ayuda a resolver problemas tomando en cuenta a la ciudadanía.

Por ende, desde que la idea de un buen gobierno, transparente y honesto se instaló en la Administración Pública Federal de México, ha ido evolucionando y adaptándose a los nuevos retos y necesidades que la ciudadanía demanda, de ahí surge la importancia de conocer y analizar las reformas que se le han realizado.

3.1 La Reforma Constitucional del 2007 y el Acceso a la Información

A partir de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, así como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, la política de transparencia en México fue tomando cada vez más importancia.

En sus primeros 5 años ayudó a la ciudadanía a garantizar su derecho a conocer las decisiones de gobierno a través de solicitudes de información generadas por las y los propios ciudadanos, dichas solicitudes conforme el paso del tiempo fueron aumentando convirtiéndose en un mecanismo de constante supervisión ciudadana.

Con esto, el IFAI, pretendía eliminar las asimetrías de información que existían entre gobernantes y gobernados con el fin de que estos pudieran tener al alcance de sus manos los expedientes, documentos o datos gubernamentales que fueran de su interés, teniendo en cuenta algunas excepciones como seguridad pública, datos personales, etc.

Para el año de 2007 en materia de transparencia existían diferentes institutos de transparencia locales en los diferentes estados de la república y a nivel federal estaba el IFAI, por lo cual el siguiente paso era ampliar la cantidad de sujetos obligados que debían cumplir con la normatividad que estipulaba la LFTAIP.

De este modo y tal como lo señala Martín Vera (2015) una serie de gobernadores puso a discusión en el poder legislativo la modificación del artículo 6to constitucional, a esta iniciativa se le conocería como: “La iniciativa Chihuahua”, planteaba añadir a dicho artículo constitucional “criterios mínimos para ejercer el derecho a la información” (2015, p.6).

Estos cambios a la constitución incorporaron un párrafo adicional al artículo 6to, con lo cual el artículo reformado estipulaba lo siguiente:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.” (Diario Oficial de la Federación, 2007)

Con estos cambios, se ampliaron las facultades de los institutos de transparencia, así como las obligaciones de todos aquellos sujetos obligados quienes a pesar de tener que entregar la información, lo hacían sin necesidad de seguir algún criterio, lo cual provocaba que la información entregada no diera respuestas concretas y útiles a las solicitudes de información.

Asimismo, se incluía por vez primera el principio de máxima publicidad, principio jurídico que garantiza a la ciudadanía el poder conocer y acceder a la información pública, siendo obligación de las instituciones proporcionar los medios necesarios para su cumplimiento.

En síntesis con esta adición a la ley se buscaba acercar aún más el derecho a la información a la ciudadanía en general, facilitando así el desarrollo de mecanismos en los diferentes niveles de gobierno haciendo que la política de transparencia diera un paso hacia delante.

Sin embargo, tales cambios no solo buscaron lo expuesto anteriormente, sino que traían consigo un gran impulso en cuanto a democratización y combate a la corrupción se refiere. Primeramente el hecho que la política de transparencia fuera

de índole obligatorio hace que los gobiernos y sus administraciones tengan que responder por las decisiones y actos llevados a cabo, haciendo que la democracia funcione en teoría mucho mejor.

Paralelamente estas modificaciones a la ley ayudan y fomentan el combate a la corrupción, entendiendo a esta última como el incumplimiento o quebrantamiento de alguna norma por parte de un funcionario público, esto afecta directamente en la credibilidad del gobierno frente a la ciudadanía, produciendo una disminución en el nivel de confianza que anteriormente se ha señalado y que con los cambios a la política de transparencia se pretendía disminuir.

Sin embargo, el combate a la corrupción no sólo depende de una política de transparencia sólida, también deben intervenir sistemas de control y vigilancia por parte de las propias instituciones así como la participación activa de la ciudadanía.

Entonces, las modificaciones al artículo 6to constitucional formaron parte de un proceso de evolución de la política de transparencia que ha experimentado México desde los inicios de los 2000 's.

3.2 La evolución de la política de transparencia

La política de transparencia y acceso a la información posterior a la reforma del artículo 6° constitucional se transformó y evolucionó, a este fenómeno se le denomina como políticas generacionales.

En este sentido, la política de transparencia antes del 2007 en México se le considera como una política de primera generación, en cuanto a que su objetivo es aperturar la información pública a través de leyes de acceso a la información como lo fue la LFTAIP.(Molina & Vieyra, 2012, p.4)

Tales políticas son entendidas y llevadas a cabo en una lógica vertical donde la participación ciudadana es clave para tener a los gobiernos bajo una constante vigilancia y control.

Desafortunadamente, este modelo de primera generación contempla que para acceder a esta información pública la ciudadanía debe tener a su disposición las herramientas necesarias para llevar a cabo esta función de vigilancia y control.

Siguiendo esta lógica es por eso que en el desarrollo mexicano de la política de transparencia después de la aprobación y publicación de la LFTAIP se contaba con la herramienta jurídica para poder conocer la información gubernamental, pero sin contemplar mecanismos realmente cercanos a la ciudadanía para ejercer tal tarea.

Con la reforma constitucional se buscó crear y acercar herramientas a los ciudadanos para que puedan ejercer este rol, nutriéndose de la horizontalidad de otros programas como el de combate a la corrupción.

Es así como la política de transparencia de primera generación pasa a ser una política de segunda generación, lo que quiere decir:

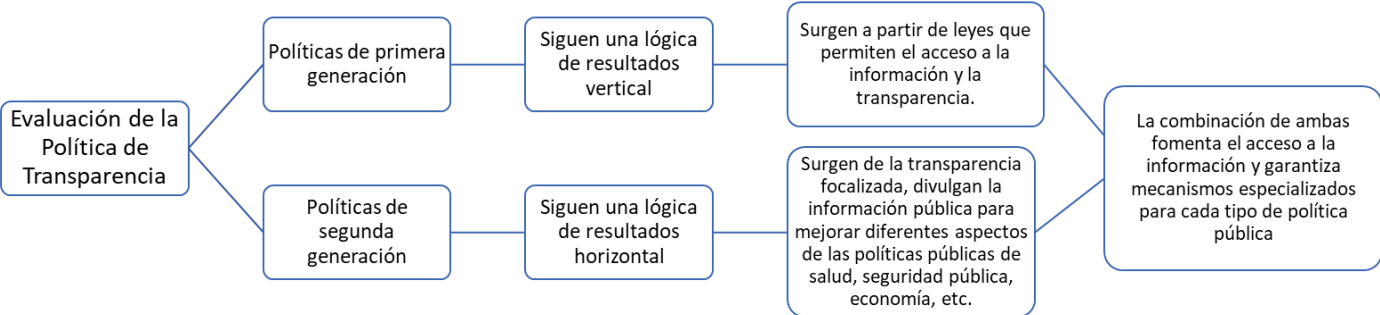
“Las políticas de acceso a la información de segunda generación, o transparencia focalizada, son aquellas que apuntan a divulgar una información específica, generalmente por parte de empresas o de organizaciones privadas, y que cumple un propósito también específico, por ejemplo: apalancar una política pública en particular o reducir algún riesgo que afecta la calidad de algún servicio público, como la educación, la salud, etcétera.” (Molina & Vieyra, 2012, p.5)

Tal evolución es resultado de los cambios aplicados en el 2007 y que continuarán con las siguiente reforma del 2014, buscando que la política de transparencia empiece a tener objetivos cada vez más específicos que puedan generar una mejora en la calidad de vida de la sociedad.

Esta segunda generación de políticas tiene mucha importancia ya que en estas se encuentra la transparencia focalizadas en materias y campos de acción específicos. Una de las primeras premisas que siguió el acceso a la información fue el hacer pública toda la información con el objetivo de dar a conocer lo que pasaba dentro de las instituciones de gobierno.

Con esta premisa en mano, la evolución de la política de transparencia se dió para no solo garantizar y procurar el acceso a la información, también para crear mecanismos especializados que acercarán esta información a los ciudadanos y les explicarán cómo podían hacer uso de estas herramientas y espacios para involucrarse activamente en la política de transparencia a nivel federal, estatal y municipal, tal y como lo ejemplifica el siguiente esquema:

Esquema 3.1 Evolución de la política de transparencia



Fuente: Elaboración propia con datos de (Molina & Veyria, 2012)

Con la modificación al artículo 6° constitucional, la política de transparencia evolucionó y se consolidó pudiendo dar paso a esta nueva generación de políticas públicas mucho más focalizadas. Lo más destacable es el hecho de que se definieron las características que debía contener la información pública, su creación, difusión y tratamiento. De igual forma se ampliaron los sujetos obligados tanto en el poder ejecutivo, legislativo y judicial, lo cual amplió aún más la cantidad de información a la que se tenía acceso.

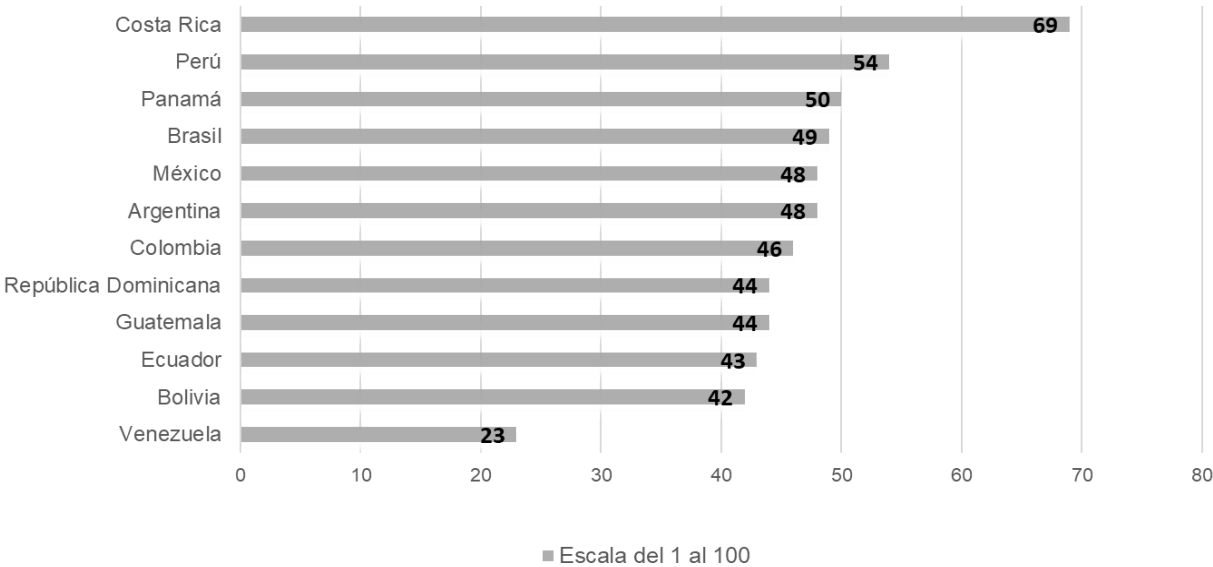
Como lo señala Ulises Corona la reforma de 2007 a la política de transparencia fue de gran trascendencia, ya que se llenaron vacíos legales en cuanto a sujetos obligados, se le proporcionó al IFAI mayores facultades para garantizar el acceso a la información y se abrió la posibilidad de por primera vez hablar de una transparencia focalizada en el tema fiscal, el ingreso y gasto de los recursos públicos (2015).

3.3 Los resultados de la reforma a la transparencia a partir de 2007

Resulta imperante analizar cómo impactaron las modificaciones hechas al artículo 6to constitucional, en los resultados alcanzados por la política de transparencia de 2007 a 2014, fecha en la cual se vuelve a reformar la política de transparencia.

Uno de los datos más reveladores de esta evolución de la política de transparencia es el Índice Latinoamericano de Transparencia Mexicana que en el año 2007 situaba a México en la posición número 4 con una puntuación de 50 en una escala que va del 1 al 100, donde 1 es nada transparente y 100 el más transparente.

Gráfico 3.1 Índice General de Transparencia Presupuestaria 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de FUNDAR, 2009.

Para el año de 2009 este mismo índice, situó a México en una posición arriba, es decir el 5to lugar pero con un puntaje menor o igual a 48 (Fundar, 2009). A pesar de que la transparencia para ese momento tenía un entramado institucional y jurídico más fuerte después de la reforma de 2007 no pudo registrar avances realmente significativos, sobre todo en el tema presupuestal y fiscal.

Tal y como lo señala Uvalle los resultados de la reforma de 2007 son insuficientes por el hecho de que en la ciudadanía existiese un rezago entre los mecanismos establecidos para acceder a la información pública y la brecha digital de accesibilidad a este tipo de información (2012).

Entonces, a pesar de contar con instrumentos de transparencia y espacios existentes para ejercer dicho derecho, la política de transparencia se enfrentaba a diferentes obstáculos para que los ciudadanos pudieran ejercer tal derecho, esto sin contar que para ese entonces solo un pequeño sector de la población estaba al tanto de estos avances.

En cuanto a solicitudes de información, a partir del año de 2007 están siguiendo aumentando siendo una constante ya desde el 2002 con la creación del IFAI, tal y como se puede observar en la siguiente cuadro:

Cuadro 3.1 Número de solicitudes de transparencia y recursos de revisión de 2007 a 2012 en México.

Año	Número de solicitudes de Información	Recursos de revisión impuestos	Total de recursos de revisión solventados
2007	94,723	4,864	5.1%
2008	105, 250	6,053	5.7%
2009	117,597	6,038	5.1%
2010	122,138	8,160	6.7%
2011	123,293	6,185	5%
2012	131,154	6,119	4.7%

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Sánchez, 2014.

A pesar de que la tendencia al crecimiento en el número de solicitudes de información es positiva, es difícil asumir que dichos datos impactan en la relación de confianza entre la ciudadanía y el gobierno, es decir, que efectivamente existe un aumento en la incidencia de la participación ciudadana a través de las solicitudes de información, sin embargo, estas lamentablemente no lograron impactar directamente en la política fiscal y presupuestal en ese momento.

Del total de las 803 mil solicitudes hechas a partir desde 2002 hasta 2012, 704 mil han sido atendidas con una respuesta por parte de los sujetos obligados a través del sistema INFOMEX (Uvalle, 2014, p.29).

A pesar de tener un alto índice de respuesta, por lo menos hasta el 2007 dichas solicitudes no necesariamente eran contestadas con la información pertinente, hasta después de 2007 fue que se sentaron los requisitos mínimos que debía contener cada respuesta.

Retomando de nuevo el número de solicitudes hechas, es importante conocer cuáles fueron los sujetos obligados con el mayor número de solicitudes de información.

La institución que más solicitudes recibió fue el Instituto Mexicano del Seguro Social, seguida de la Secretaría de Educación Pública y en tercer puesto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Estadísticas INAI, url de consulta: INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales)

Estos datos son importantes para comprender que el ejercicio del derecho a la información por parte de la ciudadanía va relacionado directamente con el tema fiscal, puesto que dentro de la propia SHCP las solicitudes de información fueron dirigidas principalmente al Servicio de Administración Tributaria, como bien se sabe esta dependencia tiene a su cargo todo lo relacionado con la recaudación de impuestos.

De esta forma, se tiene certeza de que las y los ciudadanos tienen interés en saber cómo se está llevando a cabo dicha recaudación, tienen la necesidad de conocer la información que el SAT genera, esto por diferentes motivos que van desde conocer cuántos pagan impuestos, a quién se le condonan, o quién simplemente no cumple con sus obligaciones.

Lamentablemente a pesar de que existe el interés, este sigue siendo muy bajo, y no se puede asegurar que la información de dichas solicitudes abra espacios de participación ciudadana directa o indirecta.

Por último para poder señalar cuáles fueron los avances de la política de transparencia se debe ser cauteloso, es cierto que con la reforma al artículo 6to constitucional la política de transparencia dió un paso hacía delante para poder generar la evolución de la misma. Sin embargo, aún se necesitó darle continuidad, fortaleciendo el acceso a la información pública y abriendo espacios de participación ciudadana.

3.4 La Reforma Constitucional de 2014

De acuerdo con los cambios hechos en 2007 al artículo 6° constitucional, la política de transparencia aún tenía espacio de mejora tanto de gestión como de operación que tenían que ser subsecuentes al desarrollo y crecimiento del país.

Ya se tenía un organismo consolidado como lo era el IFAI a nivel nacional para ser el garante de que el derecho a la información se hiciera válido, así como los diferentes institutos locales de transparencia en cada estado de la república que contribuyeron a esta tarea.

De la misma manera, existía también la LFTAIP como la herramienta jurídica que le daba sustento constitucional a la política de transparencia en México, sin embargo, aun con todo esto se debía avanzar y sumar más actores relevantes a la construcción de una política transversal que incluyera más seguimiento y vigilancia a la información otorgada por el gobierno.

Como política, la transparencia seguía siendo deficiente ante el combate a la corrupción, una de las causas ya mencionadas que desincentiva directamente el pago de impuestos en la ciudadanía.

Estas situaciones afectan directamente en el actuar institucional de diferentes instituciones y entidades públicas, ya que a pesar de tener la obligación de transparentar la información, en ocasiones estas son reacias a hacerlo. Esto genera que la brecha de confianza entre gobernantes y gobernados se deteriore provocando en los gobernados irritación y hartazgo frente a una administración poco transparente.

Es por todo lo anterior que la transparencia en México no podía quedarse estática y nuevamente entró a una etapa de evolución y cambio en el año de 2014, lo que se buscó fue que por vez primera se hiciera valer la progresividad y universalidad del derecho a la información más como una práctica del quehacer cotidiano institucional y no como un discurso político de campaña (Puente, 2012, p.65).

La reforma aplicada en 2012 responde a una serie de cambios que se dieron en el contexto Mexicano, donde era cada vez más evidente y necesario que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiera de una serie de reformas constitucionales, sobre todo en el aspecto dogmático que aportará y garantizará el pleno respeto de los derechos humanos.

Con estos requerimientos, se plantea la reconfiguración del acceso a la información buscando su unificación y homologación a lo largo del país, es decir, antes de llevar a cabo la reforma del 2014 la política de transparencia tenía aplicabilidad en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, a esta se le sumaron diferentes organismos de transparencia estatales que no estaban alineados a la misma por medio jurídico universal. Es por eso que esta nueva reforma busca facilitar el acceso a la información de manera homologada, donde las diferentes instituciones tanto estatales como federales persigan los mismos objetivos, reflejando en la práctica mejores resultados.

De esta manera, el 7 de febrero de 2014 el Congreso de la Unión modificó el artículo 6°, 73°, 76°, 89°, 105°, 108°, 110°, 111°, 116° y el 122°, como se observa esta reforma fue la más grande en cuanto a transparencia se refiere y su contenido es clave ya que es la suma de esfuerzos de los diferentes sectores de la sociedad involucrados e interesados en construir y demandar gobiernos más transparentes. Con estas modificaciones, se sentaron las siguientes bases y principios donde reposará el derecho al acceso a la información:

“Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.”(Diario Oficial de la Federación, 2014)

Es así como la política de transparencia en México concretaba una nueva etapa en su evolución y desarrollo, este nuevo marco jurídico se construyó con base en los principios de universalidad y progresividad, además de contar con un entramado institucional mucho más amplio y fuerte que ahora no solo tenía alcances federales, sino que también incluía a los otros dos niveles de gobierno y a cualquier individuo o institución que tuviera en su poder cualquier tipo de información pública.

Tal reconfiguración, llevó al acceso a la información un paso más allá ya que se pasó de tener una Ley Federal de Acceso a la Información Pública, hacia una Ley General que homogeniza los esfuerzos a nivel local, estatal y federal para entregar mas información pública, de mejor calidad y de mayor acceso a todas y todos aquellos individuos que manifiesten interés sobre esta.

De esta manera, la reforma cambió el entramado institucional ya que dotó de autonomía jurídica y de gestión al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) para convertirlo en un órgano constitucional autónomo, con este cambio se pasó a tener al nuevo Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI).

Esto último fue uno de los logros más importantes en la historia de la transparencia en México ya que por vez primera la sociedad mexicana contaba con un organismo

completamente autónomo que sólo tenía que rendir cuentas a la propia ciudadanía, un modelo un tanto parecido al que siguió el Instituto Nacional Electoral (INE).

3.5 Los órganos autónomos constitucionales

En este punto es importante señalar que México como estado-nación ha recorrido un largo camino que le ha costado a la ciudadanía mucho dinero, esfuerzo y participación para poder erigir instituciones públicas que sirvan de contrapeso a los tres poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

La creación de instituciones como el IFE o el IFAI fueron la respuesta inmediata para solventar diferentes problemas, como lo era la elección de los gobernantes o el acceso a la información y conforme la sociedad y el gobierno fueron avanzando estas iban evolucionando hasta el punto de constituirse en órganos que garantizarán certeza y confianza en los ciudadanos, sin la necesidad de pertenecer a ninguno de los poderes de la federación.

Paulatinamente estos órganos se consolidaron del lado de la ciudadanía, pues su naturaleza provenía de la propia participación de diferentes sectores de la sociedad organizada, estos institutos fueron concebidos con la finalidad de proteger y garantizar derechos humanos, así como contribuir a una sociedad cada vez más democrática.

Es cierto que diferentes autores como Moreno, Crisp y Shugart (2003) concuerdan que los órganos autónomos no son la solución definitiva para los males que se presentan en los gobierno, pero estos responden a “la necesidad de limitar los excesos en lo que incurran los poderes tradicionales, dando lugar a la creación de órganos constitucionales autónomos encargados ya sea de fiscalizar o controlar instituciones para que no violenten el apego a la constitucionalidad” (Calderón, 2010, p.256).

El origen de dichas instituciones forma parte de un proceso de construcción democrática y de ciudadanía en México creando nuevas dinámicas institucionales

que fortalezcan el apego a la ley, pero sobre todo el respeto en el caso del INAI hacia el derecho a la información, compartiendo información pública de manera clara, expresado a través de la política de transparencia.

Finalmente, el hecho de que la reforma del 2014 trajera consigo un organismo constitucional autónomo como lo es el INAI, da paso a una nueva forma de concebir la división de poderes, alimentado el alma democrática de México, donde no sólo el INAI figura como un nuevo lente vigilante, sino otros organismos con características similares aportan legitimidad al sistema político mexicano.

3.6 Los resultados de la reforma de transparencia de 2014

Es importante señalar que para comprender cuáles fueron los impactos de la reforma de 2014 se debe conocer cada uno de los objetivos y metas planteadas, con el fin de monitorear los resultados alcanzados. Como ya se ha mencionado, la transparencia como una política pública en México ha progresado año con año desde el 2002, la tendencia y experiencia acumulada por parte de IFAI ahora INAI y de los propios sujetos obligados han sido positivos hasta cierto punto, ya que a pesar de tener un incremento gradual en la cantidad de información que se ha hecho pública, esta no recalca directamente en la confianza de las y los ciudadanos sobre sus gobernantes.

Por otra parte, el acceso a la información expresado en la política de transparencia no busca únicamente que mejorar la relación de confianza entre gobernante y gobernados, es uno de sus efectos pero su objetivo principal es poder poner a disposición de cualquier persona la información pública como un mecanismo de vigilancia y evaluación ciudadana, reduciendo así las asimetrías de información, por lo tanto, a partir de este contexto es como se debe entender a la reforma de 2014, dando a conocer los impactos y resultados obtenidos hasta el año de 2018.

En cuanto a indicadores se refiere, los dos más importantes son el índice de transparencia presupuestal y el índice de percepción de la corrupción, siendo ambos

indicadores claves que ayudan a entender dónde se posicionó México en el año de 2014 y su contraparte en el 2018.

Para 2014, México en el índice de Información Presupuestal realizado por IMCO se destacaron una serie de datos y estadísticas que ponían de manifiesto la importancia de conocer el proceso tributario de ingresos y egresos por parte del gobierno mexicano.

El primer dato referente al Presupuesto de Egresos de la Federación es que de 2010 a 2014 se incrementó en un 1.5 billones de pesos más, cifra que año con año aumenta y que por ende la transparencia y el acceso a la información se hacen más presentes en este rubro. Tomando en cuenta el total de las entidades federativas y en aquel entonces Distrito Federal, el índice de información presupuestaria acatada por cada uno de ellos es el siguiente:

Gráfico 3.2 índice de Información Presupuestaria en México 2014



Recuperado de: IMCO, 2014.

Del total de las entidades federativas, 20 están por encima del 60% del cumplimiento de sus respectivas obligaciones en cuanto transparencia y acceso a la información y el resto están por debajo de este porcentaje, cabe señalar que el área de información presupuestal es una de las de mayor opacidad con un porcentaje del 72% según datos del IMCO del mismo informe.

Esto pone en contexto cuál era la realidad de la política de transparencia en el año del 2014 y evidencia el incumplimiento y la poca cultura de transparencia por parte de la Administración Pública Federal y las entidades de la República, ya que a pesar de contar con un marco jurídico establecido y un instituto garante del derecho a la información había aún obstáculos que impedían ejercer tal actividad a la ciudadanía.

En lo concerniente a el índice de percepción de la corrupción, México en 2014 registró los siguientes resultados, cabe destacar que la corrupción es un fenómeno que se da tanto en instituciones públicas y privadas, y una de las formas para enfrentarla son las políticas de transparencia, vigilancia y monitoreo internas de las propias instituciones:

Tabla 3.1. Índice de Percepción de la Corrupción 2014

POSICIÓN GLOBAL	POSICIÓN AMÉRICA	PAÍS	PUNTUACIÓN 2013	PUNTUACIÓN 2014
10	1	Canadá	81	81
17	2	Barbados	75	74
17	2	Estados Unidos	73	74
21	4	Chile	71	73
21	4	Uruguay	73	73
24	6	Bahamas	71	71
29	7	San Vicente y Granadinas	62	67
31	8	Puerto Rico	62	63
39	9	Dominica	58	58
47	10	Costa Rica	53	54
63	11	Cuba	46	46
69	12	Brasil	42	43
72	13	El Salvador	38	39
85	14	Jamaica	38	38
85	14	Perú	38	38
85	14	Trinidad y Tobago	38	38
94	17	Colombia	36	37
94	17	Panamá	35	37
100	19	Surinam	36	36
103	20	Bolivia	34	35
103	20	México	34	35

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana, 2014.

Como se observa, en 2014 México ocupó la posición número 103 de un total de 175 países en una escala de 0 a 100 puntos, donde aquellos países que estén más cerca del 0 tienen la mayor percepción de corrupción en el sector público, es claro que el caso Mexicano es alarmante ya que a pesar de contar con una estructura que aboga por la transparencia y el acceso a la información, los impactos de esta no han sido suficientes para poder combatir el fenómeno de la corrupción y la opacidad.

Desde luego es importante poner en perspectiva ambos indicadores, tanto el de Información Presupuestaria como el de Percepción de la Corrupción y compararlos con los resultados obtenidos en el año de 2018 para saber cómo se avanzó o se retrocedió según sea el caso y poder conocer si verdaderamente la reforma del 2014 mejoró la transparencia y el acceso a la información en México.

Con respecto al índice de Información Presupuestal realizado por el IMCO, del 2014 al 2017² arroja la siguiente información:

Mapa 3.1. Índice de Información Presupuestaria en México 2017



Recuperado de: IMCO, 2017

² El último informe del Índice de Información Presupuestal Estatal realizado por IMCO en el sexenio del presidente Peña es del año 2017 por lo cual se tomó a este último como punto de comparación

Como se observa de 2014 a 2017 hubo un avance significativo en cuanto a transparencia se refiere, ya que la gran mayoría de las entidades federativas tuvo un nivel de cumplimiento de regular a muy bueno y únicamente 10 entidades federativas estuvieron por debajo del nivel bajo a muy bajo lo que demuestra que las reformas de transparencia de 2014 coadyuvaron a que la información pública en manos de instituciones fuera entregada a la ciudadanía con una mejor calidad y de una forma más oportuna.

Estos resultados son fruto de la homogeneización de la reforma en materia de transparencia de 2014, permitiendo mejorar las prácticas institucionales para la difusión de los proyectos en materia tributaria ya que con los cambios hechos se tenía que tomar en cuenta a la ciudadanía como un actor fundamental en dicho proceso lo que hacía más transparente la actividad presupuestaria.

En el caso del índice de Percepción de la Corrupción, México no tuvo una actuación destacada, obteniendo un resultado más bajo que el alcanzado en el año de 2014.

Tabla 3.2. Índice de Percepción de la Corrupción 2018

41	Ghana	78	35	Argelia	105	29	Bolivia	132	23	Mozambique	158
41	India	78	35	Armenia	105	29	Honduras	132	23	Uzbekistán	158
41	Kuwait	78	35	Brasil	105	29	Kirguistán	132	22	Zimbabue	160
41	Lesotho	78	35	Costa de Marfil	105	29	Laos	132	20	Camboya	161
41	Trinidad y Tobago	78	35	Egipto	105	29	Myanmar	132	20	República Democrática del Congo	161
41	Turquía	78	35	El Salvador	105	29	Paraguay	132	20	Haiti	161
40	Argentina	85	35	Perú	105	28	Guinea	138	20	Turkmenistán	161
40	Benin	85	35	Timor-Leste	105	28	Irán	138	20	Turkmenistán	161
39	China	87	35	Zambia	105	28	Libano	138	19	Angola	165
39	Serbia	87	34	Ecuador	114	28	México	138	19	Chad	165
38	Bosnia y Herzegovina	89	34	Etiopía	114	28	Papua Nueva Guinea	138	19	Congo	165
38	Indonesia	89	34	Niger	114	28	Rusia	138	18	Irak	168
38	Sri Lanka	89	33	Moldavia	117	28	Comoras	144	18	Venezuela	168
38	Suazilandia	89	33	Paquistán	117	27	Guatemala	144	17	Burundi	170
37	Gambia	93	33	Vietnam	117	27	Kenia	144	17	Libia	170
37	Guyana	93	32	Liberia	120	27	Mauritania	144	16	Afganistán	172
37	Kosovo	93	32	Malawi	120	27	Nigeria	144	16	Guinea Ecuatorial	172
37	Macedonia	93	32	Mali	120	27	Bangladesh	149	16	Guinea Bissau	172
37	Mongolia	93	32	Ucrania	120	26	República Centroafricana	149	16	Sudán	172
37	Panamá	93	31	Djibouti	124	26	Uganda	149	14	Corea del Norte	176
36	Albania	99	31	Gabón	124	26	Azerbaiyán	152	14	Yemen	176
36	Bahrein	99	31	Kazajstán	124	25	Camerún	152	13	Sudán del Sur	178
36	Colombia	99	31	Maldivas	124	25	Madagascar	152	13	Siria	178
36	Filipinas	99	31	Nepal	124	25	Nicaragua	152	10	Somalia	180
36	Tanzania	99	30	República Dominicana	129	25	Tayikistán	152			
36	Tailandia	99	30	Sierra Leona	129	24	Eritrea	157			
			30	Togo	129						

Recuperado de: Transparencia Internacional, 2018.

Tal información contrasta abruptamente con el indicador anteriormente mencionado, sin embargo estos no están relacionados intrínsecamente, es decir uno no es resultado del otro y viceversa pero sí son reflejos claros del hecho de que a pesar de contar con una mejor política de transparencia que va evolucionando día con día la sociedad mexicana no guarda una relación de confianza con sus instituciones y sobre todo con sus gobernantes.

México cayó 35 lugares con respecto del 2014, y esto se puede tomar como resultado de la escandalosa administración del presidente Enrique Peña Nieto quien a pesar de impulsar la reforma a la transparencia de 2014 su sexenio fue marcado por una serie de eventos que van desde las desapariciones forzadas de un grupo de estudiantes normalistas en Ayotzinapan Guerrero, hasta el tema de la estafa maestra, uno de los casos de desvío de recursos públicos que más impactaron en la confianza de la ciudadanía.

A lo que se refiere de solicitudes de información emitidas a pesar de ser relevante, los datos muestran una tendencia positiva ya que año con año estas aumentan, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos una de las entidades que más solicitudes recibe, sobre todo en la dependencia del Sistema de Administración Tributaria, dejando en claro la importancia de la transparencia y el acceso a la información en el tema tributario.

Es evidente que la reforma de 2014 a la transparencia y el acceso a la información en México fue un suceso clave que produjo una mejoría en la calidad, acceso y tipo de información que se hacía pública, a pesar de que sus avances se vieron manchados por los escándalos de corrupción en la administración del presidente Peña Nieto estos fueron un paso hacia delante para verdaderamente homogeneizar y universalizar el acceso a la información.

Con la reforma tanto del 2007 como la del 2014 México avanzó hacia una nueva forma de ver y hacer las cosas, aunque es claro que aún hay mucho trabajo por hacer cada vez la transparencia se interioriza más en todas aquellas instituciones e individuos que poseen información de carácter público, es importante entender que

sin estos cambios en la forma de concebir y entender el derecho a la información las instituciones y dependencias gubernamentales estarían aún más distantes de la ciudadanía.

En resumen, las reformas se traducen en respuestas a síntomas problemáticos de la sociedad cambiante, las leyes evolucionan conforme avanzan y surgen las nuevas necesidades demandas ciudadanas en México, hablando específicamente en materia de transparencia y acceso a la información pública.

El éxito de las reformas estructurales en el ámbito de la transparencia está ligado a la disponibilidad y accesibilidad de la información que se debe declarar, esta información desempeña un papel fundamental en la toma de decisiones ciudadanas. La transparencia se puede considerar efectiva cuando la información es fácilmente comprensible y cuando se garantiza la protección de los datos personales de los solicitantes. Además, se debe tener en cuenta el papel de los ciudadanos al solicitar información, ya que es importante asegurarse de que se satisfagan sus inquietudes sobre cómo se utilizan los recursos públicos.

La percepción de la corrupción tiene un impacto significativo en el fortalecimiento de la democracia y en la confianza que la ciudadanía tiene en sus instituciones, en países democráticos, la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas son esenciales para mantener la integridad y la confianza en el sistema político y económico. La falta de transparencia puede fomentar la corrupción y la impunidad, lo que a su vez socava la confianza de la ciudadanía en sus líderes y en las instituciones.

Finalmente, es importante recalcar que la transparencia y el acceso a la información no son un capricho, por el contrario son una obligación y un derecho que sirve de herramienta para conocer cómo los gobernantes toman decisiones que afectan la vida de las personas y a su vez poder ser parte de ese proceso de decisiones lo que únicamente sucederá si todos y todas cuenta con la información necesaria y adecuada tal y como se verá más adelante en el último capítulo de esta investigación.

Capítulo 4 - El uso de la transparencia tributaria y presupuestaria para mejorar la recaudación de impuestos.

La transparencia tributaria y presupuestaria es una herramienta fundamental para mejorar la recaudación de impuestos en cualquier país, la información clara sobre los ingresos y gastos públicos permite a los ciudadanos conocer y evaluar el uso de los recursos fiscales, lo que fomenta una mayor confianza en el sistema tributario y en las autoridades fiscales. Asimismo, la transparencia en la gestión presupuestaria puede contribuir a la reducción de la evasión fiscal y a un aumento en la base tributaria, ya que la ciudadanía puede supervisar el uso de los recursos y denunciar cualquier irregularidad en la gestión fiscal. En este sentido, la implementación de políticas y medidas de transparencia fiscal se ha convertido en una prioridad para muchos países, con el objetivo de mejorar la recaudación y fortalecer la gobernanza fiscal.

Como se ha analizado a lo largo de los capítulos previos, el recaudar impuestos es una tarea primordial que llevan a cabo los Estados modernos para poder allegarse de recursos que sirvan para atender las necesidades y demandas de la ciudadanía.

La recaudación implica la propia sobrevivencia del mismo Estado, ya que sin estos recursos no podría ser posible sostener toda la estructura administrativa que lo rodea, haciendo que la recaudación de impuestos no sólo gire en torno a la atención de problemas públicos sino también a la propia sobrevivencia del Estado mismo.

Los ingresos fiscales como actividad en el contexto mexicano es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) que a su vez delega esta responsabilidad al Servicio de Administración Tributaria (SAT) el cual es una unidad administrativa desconcentrada de la propia SHyCP creada en el año de 1995 con el propósito de tener un órgano especializado dentro de la Administración Pública Federal (APF) encargado primordialmente de la recaudación de los impuestos a nivel nacional.

A la par de la creación del SAT, unos cuantos años más tarde se crea el IFAI el cual en su momento fue el encargado de encabezar la política de transparencia y acceso a la información pública en México.

Tanto el IFAI, hoy en día INAI y el SAT respondieron en su momento a la necesidad de hacerse cargo de diferentes tareas que requerían capital humano especializado para llevar a cabo sus funciones y atribuciones de una manera adecuada. Es por eso que ambas instituciones no están para nada separadas una de la otra, como se ha expuesto anteriormente una de las instituciones públicas que más registra solicitudes de información pública es la SHCP en específico en la unidad del SAT.

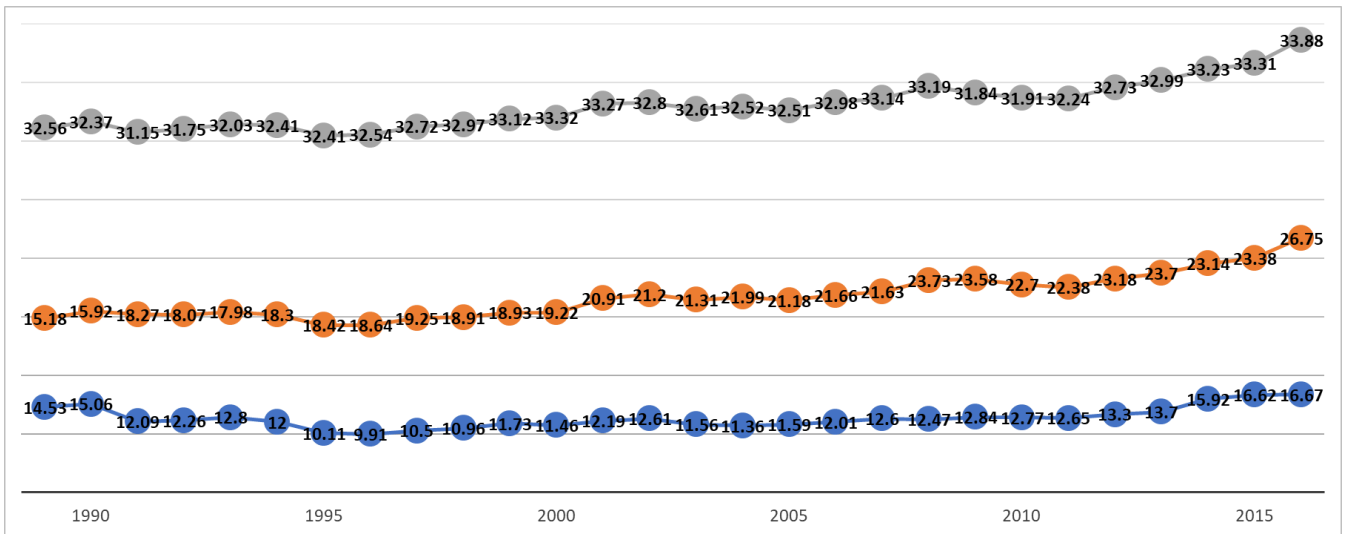
Esto último demuestra que la ciudadanía en general tiene el deseo de conocer en buena medida la información pública que está en manos del SAT lo que conlleva a monitorear las decisiones de políticas públicas que esté organismo lleva a cabo.

¿Por qué la ciudadanía tiene interés en conocer esta información generada por el SAT? Esta pregunta tiene diferentes respuestas, una de las razones es debido al tipo de información pública que está en manos del SAT, a través de esta institución la ciudadanía puede conocer cómo funciona la recaudación, cuánto se recauda, cómo se integra, cómo funciona, su organización territorial y su capacidad técnica y humana para recaudar de la forma más eficiente los impuestos.

Conocer todo este tipo de información es de suma importancia, para poder aplicar mecanismo de transparencia tributaria que realmente den a conocer la operatividad completa del SAT generando datos que sirvan para informar cómo se ejerce el dinero público, cuál es su impacto en la vida y calidad de las personas lo que a la par incrementará el pago de impuestos de forma voluntaria.

No obstante, en México en las últimas tres décadas a pesar de contar con organismos como el SAT y el INAI se ha presentado un problema grave de recaudación de impuestos, ya que por más de 30 años el porcentaje de impuestos recaudados en comparación del Producto Interno Bruto únicamente ha crecido entre 3 o 4 puntos porcentuales, esto según estadísticas de la OCDE.

Gráfico 4.1 Porcentaje de recaudación en México en comparación del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de OECD Data, 2020.

Tal fenómeno es resultado de una serie de causas diversas que no solo tienen que ver con la negativa del ciudadano para colaborar con sus impuestos de forma voluntaria, sino también involucra a las autoridades encargadas de realizar dicha actividad siendo que está resulta difícil, engorrosa, burocratizada y en ocasiones con generando costos que los propios ciudadanos deben pagar.

Es por ello que la transparencia entrega una alternativa para reformular la gestión del pago de los impuestos y que sea mucho más eficiente, sencillo y nada engorroso para la ciudadanía.

4.1 ¿Por qué las personas pagan sus impuestos?

Para poder responder a esta pregunta se debe tomar en cuenta los diferentes aspectos que incentivan o desincentivan al ciudadano a pagar impuestos. Primeramente se debe de tener en cuenta que el pago de impuestos es una obligación de los contribuyentes ya sea de forma directa a través de impuestos como el ISR o de forma indirecta con impuestos al consumo como el IVA o el IEPS.

Comúnmente las personas pagan sus impuestos debido a que son parte de sus obligaciones como ciudadanas y ciudadanos, la omisión de su pago conlleva a algún tipo de sanción, sin embargo esta sólo es una respuesta parcial ya que hay diferentes motivos por los cuales las personas pagan o no sus impuestos.

En este apartado se presentarán diferentes perspectivas que enumeran una serie de razones por las cuales los ciudadanos dentro de un Estado Moderno cumplen o incumplen con sus obligaciones fiscales.

Para empezar a entender porqué algunas personas cumplen con sus obligaciones fiscales y otras no es clave ponerse en los zapatos de aquellas personas que contribuyen y aquellas que no lo hacen para poder conocer sus razones.

Desde una perspectiva psicológica-económica, el no pagar impuestos o en otras palabras la evasión fiscal genera que los contribuyentes cuenten con más recursos económicos generando un beneficio individual que a la larga afectará al beneficio colectivo de pagar impuestos (Medina, 2005, p.96).

La decisión de no pagar impuestos por parte de un sólo contribuyente no genera un desequilibrio en las finanzas públicas, sin embargo el hecho de que esta conducta sea interiorizada por más ciudadanos ocasiona que la recaudación se vea afectada y no existan los recursos necesarios para atender los problemas públicos.

Todo lo anterior es resultado de diferentes causas tal y como lo son:

- 1) La no existencia de una cultura tributaria, al ciudadano poco le interesa pagar impuestos, argumentando que el gobierno hace mal uso de ellos.
- 2) El sistema tributario y su estructura son demasiado complejos, imposibilitando que el pagar impuestos sea una tarea fácil para el ciudadano.
- 3) El desconocimiento de las leyes tributarias por parte de los ciudadanos y de las propias autoridades, así como una deficiente difusión de las disposiciones tributarias.

- 4) El nulo riesgo en el que incurren los ciudadanos al no pagar impuestos y que estos sean auditados y posteriormente sancionados (Sánchez José, 1998, p.65).

Adicionalmente tal incumplimiento puede que sea intencional o no, tal y como lo describe Hessing, su análisis abre un panorama sumamente interesante ya que puede haber personas que a pesar de conocer sus obligaciones fiscales, evaden el cumplimiento de las misma o en algunas ocasiones buscan aprovechar ciertos vacíos legales que les permita omitir el pago de sus obligaciones sin ir en contra de alguna ley o norma previamente establecida (1991).

Del lado opuesto están las personas que incumplen con sus obligaciones fiscales debido a que desconocen la existencia de ellas o en algunos casos no tienen la información necesaria para saber cómo deben cumplir con estas obligaciones como se mencionó anteriormente.

Una segunda perspectiva que también ha sido ampliamente trabajada es que el pago o no pago de impuestos está relacionado con un dilema social, esta idea fue propuesta por Weigel, Hessing y Elffers quienes explican que el cumplimiento de tal actividad lleva sin duda alguna a que los Estados y gobiernos se alleguen de más recursos que les permitan atender mejor las necesidades de su población.

En el lado contrario el no pago de impuestos por parte de cada uno de los individuos llevaría indudablemente a una situación crítica donde la propia estructura del Estado y los gobiernos se viniesen abajo debido a la falta de recursos para subsistir, provocando la desaparición de estos dos últimos (1987) .

Entonces, el pago o no de los impuestos como un dilema social yace en la decisión individual del que pagar impuestos es perjudicial ya que se le quita a los contribuyentes una cantidad de recursos que estos mismos podrían destinar a otras actividades, pero que del lado colectivo el pago de los impuestos es benéfico para ellos siempre y cuando el Estado garantice servicios públicos de calidad, como salud, educación, seguridad, cultura, transporte entre otros.

Esta perspectiva de un dilema social forma parte de una serie de decisiones tanto individuales como colectivas que se ven modificadas por una serie de variables que es importante conocer.

Estas variables se pueden tomar como incentivos que produzcan en los individuos una inclinación hacia pagar sus impuestos ya que estos cuentan con servicios y bienes públicos de calidad a consecuencia del pago de impuestos y de la buena administración de dichos recursos por parte de los Estados y gobiernos.

Sin embargo, existen variables en forma de incentivos negativos que producen un efecto contrario donde los individuos tienden a tomar la decisión de no pagar sus impuestos ya que estos están insatisfechos en la forma en que son administrados, padeciendo de servicios y bienes públicos de mala calidad.

Por ejemplo, cuando un ciudadano el cuál tiene un empleo remunerado o simplemente está dado de alta en el Registro Federal de Contribuyentes cumpliendo con sus obligaciones fiscales está a la espera de que pueda contar con servicios públicos de calidad, lo cual no es así ya que la mayoría de los servicios públicos por parte de los contribuyentes están catalogados de mala e insuficiente calidad, lo cual aminora la relación de confianza entre los contribuyentes y sus instituciones, es decir no existe un estímulo en forma de servicios públicos de calidad que incentive el pago de impuestos.

Lo anterior se puede ver reflejado en los datos arrojados por el INEGI en la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental dónde únicamente los ciudadanos refirieron estar conformes en un 44.5% con los servicios públicos que otorga el gobierno, dichos servicios fueron de educación pública básica, educación pública universitaria, servicios de salud del IMSS, ISSSTE y Seguro Popular, energía eléctrica, transporte público masivo automotor, autobuses de tránsito rápido, metro o tren ligero y autopistas de cuota (2018).

Mientras que la percepción de calidad en servicios públicos como , las calles y avenidas, la policía y el alumbrado público, obtuvieron un nivel de satisfacción por debajo del 40%.

Lo anterior resulta de importante al ser una de las razones que se consideran elementales para que las personas en México se vean motivadas a no contribuir con el pago de sus impuestos ya que a estos no les son entregados servicios y bienes públicos de calidad, contribuyendo a la par en el aumento de la falta de confianza que se tiene en las autoridades encargadas de recaudar y administrar los impuestos, sin mencionar los diferentes escándalos de corrupción que sólo contribuyen deteriorar aún más la relación de confianza entre los gobernados y los gobernantes.

Teniendo en cuenta que la omisión o evasión de los impuestos por parte de los contribuyentes se puede deber a la nula percepción de beneficios o incentivos positivos que les acarrea el pagar sus impuestos, así como a los bajos niveles de confianza en las instituciones públicas, la transparencia focalizada al tema tributario se vuelve una herramienta clave y fundamental para poder demandar que los recursos públicos reflejados en servicios tengan un manejo más eficiente y de mejor calidad para la ciudadanía en general, sin ello no existirá una cultura tributaria en México.

Otra de las perspectivas que tratan de sumar a la respuesta del porqué las personas pagan o no sus impuestos es la propuesta por Barros (2013) quién destaca que el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los individuos recae en *“la probabilidad de ser encontrado y los niveles de penalización”* (Barros, 2013, p.42).

Señala que el incumplimiento de dichas obligaciones y su posterior penalización son dos variables a tener en cuenta ya que a una mayor presencia de seguimiento y control los niveles de evasión o omisión de impuestos suelen reducirse, y una vez más esto es parte de lo que plantea el uso de la transparencia focalizada al hacer más transparente la información y darle una mayor difusión la propia ciudadanía puede crear espacios de monitoreo y evaluación donde tenga la certeza de saber

quién contribuye y quién no y cuáles son las penalizaciones que se le imponen a quienes no lo hacen desde el contribuyente más pequeño hasta el más grande.

Sin embargo, tal perspectiva también incluye que la aplicación de estas sanciones dista de ser la forma más adecuada para reducir la evasión, la cual es una alternativa y una variable a tener en cuenta, pero resulta mejor la aplicación de incentivos positivos que inclinen a los individuos a querer cumplir con sus obligaciones fiscales sin la latente amenaza de que no hacerlo les acarreará distintas sanciones.

Una última perspectiva a explorar del pago de los impuestos es el de la capacidad técnica, operativa y administrativas de las instituciones encargadas de recaudar los impuestos, en específico la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través del SAT.

Sí bien es cierto que desde la creación del SAT, la recaudación de impuestos en México se ha incrementado, este aumento resulta ser insuficiente para estándares internacionales en los cuales la recaudación en México dista de ser lo idóneo tal y como se analizó en el primer capítulo.

Esta situación es resultado de tres factores, por ello es importante tomar en cuenta las capacidades técnicas, operativas y administrativas de los encargados de dicha tarea.

Por su parte, desde la creación del SAT en 1995 hasta el día de hoy ha ido creciendo exponencialmente, su estructura a pesar de ser lo suficientemente grande en cuanto a capacidades técnicas y operativas se refiere para poder verificar que todos aquellos con obligaciones en el pago de impuestos cumplan con ellas la realidad es que no es así (Caamal, 2015).

A pesar de las últimas innovaciones tecnológicas adoptadas por el SAT y la implementación de una plataforma digital en constante desarrollo que le permite

hacer cruces de información fiscal, esto no se ve reflejado en un mayor porcentaje de impuestos recaudados en comparación con el PIB.

El hecho de que el SAT cuenta con los recursos necesarios para poder operar y verificar el régimen fiscal de más de 80 millones de ciudadanos hace aún más difícil el explicarse por qué los ciudadanos no tienen la voluntad de cumplir con sus obligaciones siendo que existe un órgano de la administración pública federal encargado de brindarles todo lo necesario para cumplir con ello.

Lo anterior es consecuencia de una serie de elementos diversos tales como, la falta de acceso a medios electrónicos por parte del contribuyente, la organización territorial y concentración del SAT y sus oficinas, la burocracia desmedida en trámites y servicios así como la cobertura y calidad de estos.

Primeramente, a pesar de que el SAT cuenta con un sistema en internet dónde facilita al contribuyente a realizar trámites como lo son el darse de alta en el RFC, tramitar su E-firma, presentar sus facturas, deducciones, declaraciones anuales estos aún carecen de ser lo suficientemente accesibles para todas las personas.

Si se toma en cuenta que a nivel federal el SAT cuenta con 66 oficinas de Servicios al Contribuyente repartidas por el territorio nacional, éstas no brindan ningún tipo de servicios a menos que se tenga una cita por internet (Facturama, 2022).

A todo esto hay que agregar, los problemas reportados por los contribuyentes para el uso del portal del SAT, lo cual inhibe aún más el pago de impuestos de forma voluntaria.

Sumado todo lo anterior, el cumplimiento o no de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes debe recaer en una serie de condiciones atractivas para que estos estén satisfechos de contribuir con sus impuestos al saber que sí lo hacen obtendrán una serie de beneficios en cuanto a bienes y servicios públicos, en cambio sí los contribuyentes no ven una relación de beneficio producida por el

hecho de pagar sus impuestos estos caerán en una situación de incumplimiento continuo.

4.2 La transparencia fiscal y presupuestal en México y su relación con la cultura tributaria

Ya que se han señalado las diferentes razones del por qué los contribuyentes suelen cumplir o incumplir con el pago de sus impuestos, es importante no dejar de lado el tema de la transparencia focalizada, pues su aplicación al tema tributario y presupuestario puede servir como un instrumento para mejorar la recaudación de impuestos en el país a través del acceso a la información y la rendición de cuentas.

Tomando en cuenta los dos elementos anteriores se puede utilizar la transparencia forma focalizada para demandar una mejor calidad de bienes y servicios públicos a través de la participación en temas como el proceso presupuestario, el cual dentro de este marco explicativo se debe entender esta focalización como resultado de políticas de transparencia de segunda generación que buscan impactar positivamente a las diferentes actividades gubernamentales que se llevan a cabo fomentando su difusión y promoción.

La transparencia fiscal y presupuestaria son instrumentos de los cuáles los gobiernos pretenden hacer uso para poder legitimar el proceso de recaudación y administración de los impuestos, y recuperar la confianza de la ciudadanía (Becerra, Gutiérrez & León, 2019).

En México la transparencia fiscal ha ido tomando relevancia y posicionándose como una política pública que se ha colocado como uno de los ejes principales de gobierno a nivel federal y estatal, pretende dar a conocer a toda la ciudadanía la información concerniente a todos los recursos públicos de los que el Estado Mexicano cuenta y por ende evitar el uso inadecuado de estos, así como como dar a conocer cualquier tipo de irregularidad que estos presenten.

En el contexto internacional, específicamente situándose en el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organización de la cual México forma parte, la transparencia fiscal es un pilar fundamental para que los gobiernos puedan tener gestiones de mejor calidad impactando positivamente en la calidad de vida de las personas.

Todo esto, sitúa a la transparencia fiscal y su proceso de rendición de cuentas no sólo como un derecho humano de conocer el total de recursos públicos con los que cuenta el Estado Mexicano, también como una herramienta para vigilar y evaluar el uso que hacen de estos las diferentes administraciones en pro de mejorar las condiciones de vida de su ciudadanía.

Una gestión de recursos públicos eficiente y transparente resulta en la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía, genera un sentimiento de confianza en las instituciones públicas y crea un incentivo positivo para que las y los ciudadanos quieran contribuir y cumplir con sus obligaciones fiscales teniendo en cuenta que el que lo hagan les traerá beneficios a corto, mediano y largo plazo.

Asimismo la transparencia fiscal reposa en una serie de buenas prácticas que son elaboradas por organizaciones como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional (FMI) , el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entre otros que buscan crear administraciones rebosantes de transparencia fiscal que a su vez abarquen el tema presupuestal.

Estos informes y estudios realizados por estas instituciones internacionales apoyan a los países para encontrar un camino a seguir donde la transparencia fiscal sea un eje fundamental a la hora de recaudar, administrar y gastar los recursos públicos.

Para el caso específico de América Latina, la OCDE específicamente puso en marcha la Agenda de Transparencia Fiscal en América Latina con el objetivo de contrarrestar la evasión de impuestos y fortalecer la cultura tributaria en la zona, sin embargo desafortunadamente México en el 2018 no formó parte de tal proyecto como país participante, pero sí como un observador, lo cual a pesar de formar parte

del proyecto se excluye de este tipo de experiencias y proyectos internacionales que pueden ser muy provechoso para mejorar la recaudación de impuestos (OCDE, 2018).

En ese sentido, no sólo organismos internacionales se han dado a la tarea de promover proyectos, en el caso Mexicano el propio INAI así como institutos de transparencia estatales se han sumado para contribuir a la cultura tributaria desde una perspectiva enfocada en la transparencia fiscal.

La suma de estos esfuerzos, tanto nacionales como internacionales son de gran ayuda, y forman parte de una serie de instrumentos y herramientas que combaten la evasión fiscal.

De esta manera, es como se puede dar paso al desarrollo de la cultura tributaria como concepto, esta última es indispensable para poder formular una política fiscal integral y transversal que propicie una mayor participación ciudadana y mejore la calidad de los bienes y servicios públicos.

Cuando se habla de cultura tributaria esta es definida de diferentes formas, para fines de este trabajo la definición que se abordará será la siguiente:

“La cultura tributaria se debe entender como un conjunto de valores, conocimientos y actitudes compartidos por los miembros de una sociedad respecto a la tributación y la observancia de las leyes que la rigen, que conducen al cumplimiento permanente y voluntario de los deberes tributarios con base en la razón, la confianza y la afirmación de los valores de ética personal, respeto a la ley, responsabilidad ciudadana y solidaridad social, tanto de los contribuyentes, como de los funcionarios de las diferentes administraciones tributarias (Armas & Colmenares, 2010, p.140-141).

Para el caso de México, la cultura tributaria dista mucho del deber ser a causa de la falta de transparencia en las diferentes administraciones, los concurridos actos de corrupción por parte de la clase política mexicana que día con día aminoran la confianza de la ciudadanía con las instituciones, la deficiente entrega de servicios públicos de mala calidad y la dificultosa tarea de cumplir con las obligaciones fiscales.

Fomentar la cultura tributaria en México reside principalmente en que los gobiernos a nivel federal, estatal y local emprendan acciones de concientización con un alcance general para los diferentes sectores de la sociedad mexicana a fin de promover el cumplimiento de las responsabilidades fiscales (Arroyo, Espinoza & Amezcua, 2014, p.146).

Tales acciones de concientización deben ser acompañadas por actividades que fomenten el pago de los impuestos, informando a la ciudadanía que el cumplimiento de ello se verá reflejado en mejores bienes y servicios entregados.

En conjunto la transparencia tributaria y la cultura tributaria son indispensables para producir una mejora en los bienes y servicios públicos entregados y en el nivel de cumplimiento del pago de impuestos.

Es importante también señalar que la cultura tributaria es un concepto que debe ser trabajado día con día, las administraciones públicas federales desde la del presidente Salinas hasta la del presidente Peña Nieto no han logrado llevarlo a cabo, generando fuertes rezagos en esta materia. A pesar de que en el ramo administrativo de gobierno en México en las últimas tres décadas ha ido avanzando, el campo tributario sigue sin tener los alcances deseados en comparación con estándares internacionales.

Hoy en día, los gobiernos no sólo deben fomentar la cultura tributaria a partir de un enfoque de cumplimiento basado en un marco legal, deben fomentar la cultura tributaria con un enfoque donde la ciudadanía tenga los suficientes incentivos positivos para contribuir de manera voluntaria.

Hacer que esto último suceda depende de que el gobierno en sus diferentes niveles (federal, estatal y local) cumpla con su tarea encomendada que recae en mejorar la calidad y condiciones de vida de la ciudadanía, facilitar y economizar la tarea de cumplir con los impuestos por parte de los contribuyentes, así como mejorar la relación de confianza de la ciudadanía con sus instituciones.

4.3 La aplicación de la transparencia fiscal para mejorar la recaudación de impuestos en México

Llegados a este punto, conociendo el manejo que se le dio a la política fiscal en México de 1988 a 2018, teniendo en cuenta sus alcances, limitaciones, conociendo también el camino que ha atravesado la transparencia como política pública, la importancia del establecimiento de organismos constitucionales autónomos y sobre todo la relación que guarda la transparencia tributaria con respecto a la cultura tributaria es como se puede dar a conocer las diferentes propuestas y acciones que de la transparencia tributaria pueden emanar para mejorar la recaudación de impuestos en México.

De las primeras propuestas que vienen directamente de la transparencia tributaria y que se pueden incluir dentro una reforma de índole fiscal es la de consolidar un sistema mucho más transparente y flexible que permita a los contribuyentes conocer de forma fácil, sencilla y rápida tener acceso a toda la información correspondiente al uso del dinero público, si bien es cierto que existen portales de transparencia, páginas en internet que contienen bases de datos, instituciones encargadas de garantizar el acceso a la información, esto es insuficiente ya que la información entregada pocas veces es verdaderamente entendible para el grueso de la población.

Para construir un sistema tributario rebotante de transparencia, los organismos encargados de la recaudación de los impuestos en este caso el SAT, así como aquellos encargados del ciclo presupuestario que recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados deben guiarse con estricto apego a todo el entramado jurídico que devengan de las diferentes leyes en materia de transparencia, anticorrupción, monitoreo y evaluación con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios públicos.

Es por eso que leyes como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental, la Ley General de Transparencia y Acceso a

la Información pública y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las Leyes de Ingresos y Egresos, así como la Ley General de Responsabilidades Administrativas se erigen como la herramienta jurídica angular con la finalidad de que estas en su conjunto y coordinación impulsen acciones que vayan encaminados a garantizar la transparencia y rendición de cuentas así como el acceso público a la información fiscal y tributaria.

No obstante, la aplicación de estas leyes es únicamente la puerta de entrada para consolidar jurídicamente las acciones que se deben emprender en pro de mejorar, fortalecer, hacer más transparente y confiable al sistema tributario y al ciclo presupuestario.

Otra de las acciones que se deben ejecutar es la de contrarrestar el fenómeno de la economía informal, este problema es central ya que al año de 2018 en México más de la mitad de los trabajadores se encuentran inmersos en la informalidad (El Economista, 2018).

Es por ello, que si se quiere contrarrestar este fenómeno, la transparencia fiscal sería un mecanismo adecuado para modificar esta cultura de informalidad, tal y como lo señalan las doctoras Luna Pla y Isabela Ríos:

“La transparencia mejora la percepción de las instituciones, y si la percepción de la población hacia el SAT es favorable y su credibilidad es alta, entonces sus posibilidades de recaudar también se elevarán, porque los contribuyentes que confían en la autoridad pagan sus impuestos” (2010).

Únicamente si las instituciones públicas encargadas de la política fiscal en México adoptan y hacen suya la transparencia fiscal es como se le podrá poner un freno a la problemática de la informalidad.

Para que el ciudadano común esté dispuesto a incluirse en el sistema tributario este debe confiar plenamente en aquellas instituciones y servidores públicos que lo hacen funcionar, si no existe tal confianza la informalidad seguirá siendo una

problemática recurrente del sistema tributario que no permitirá a la hacienda pública tener mayores niveles de recaudación de impuestos de forma voluntaria.

Es por ello que, la transparencia tributaria juega un papel clave dentro del proceso de recaudación, ya que esta brinda la oportunidad de conocer a fondo la estructura tributaria para así poder plantear alternativas que contribuyan al mejoramiento de la recaudación (Carbajal, 2012).

Lo que hace que la transparencia tributaria pueda ser una herramienta de difusión de la información pública en cuanto a recaudación de impuestos se refiere, al grado de cumplimiento de los contribuyentes, a los costos fiscales que involucra la propia actividad recaudatoria, a los avances y retrocesos en la materia permitiendo a la ciudadanía tener un conocimiento amplio y sencillo de la estructura tributaria, sin estas características es complicado que el sistema tributario se vea favorecido por la propia ciudadanía (Carbajal, 2012).

Con las acciones adecuadas que vayan siendo adoptadas por las instituciones públicas como el SAT, la Secretaría de Hacienda, la Cámara de Diputados, etc, la recaudación deberá incrementarse, sin dejar de lado que por más transparencia o solidez tributaria que exista, si los contribuyentes no perciben un beneficio directo del pago de sus impuestos, esta dinámica de incumplimiento e informalidad continuará.

Una más de las propuestas que se pone a disposición y que gira en torno a la transparencia tributaria es la de construir un sistema recaudatorio más eficiente que rinda cuentas a la ciudadanía de sus avances y retrocesos tal y como lo plasma Dalila Medina:

“En los últimos años la falta de calidad y eficiencia del sistema recaudatorio ha destinado más recurso para aumentar la recaudación y esto no ha sido muy favorable. No se cuenta con un padrón de contribuyentes lo suficientemente confiable pues el Registro Federal de Contribuyentes presenta datos incorrectos e incompletos que dificultan la localización de contribuyentes y por lo tanto la

posibilidad de requerir de pago a aquellos que sean deudores del fisco” (Medina, 2005, p.144).

Particularmente, estas inconsistencias han sido abordadas por diferentes autores en torno a que es una área de oportunidad que puede mejorar sustancialmente y con ello eficientar la tarea de la recaudación, para ello la transparencia tributaria puede contribuir proporcionando información concreta, de fácil acceso público y relevante acerca del comportamiento del Registro Federal de Contribuyentes, no sólo en el número total de personas adscritas sino en sus desagregados que permitan localizar de forma más eficiente a aquellos que a pesar de estar inscritos en este Registro evaden sus obligaciones y que de esta información deriven diferentes sanciones que disminuyan tal fenómeno.

Otra de las acciones que busca la transparencia tributaria para mejorar los niveles de recaudación es la de dar a conocer a todas y todos los ciudadanos en qué se gastan los recursos públicos, ya que a pesar de contar con avances en dicha materia aún falta un largo camino por recorrer.

“En materia del presupuesto de egresos aún permanecemos en el oscurantismo, ya que si bien nos es posible conocer el destino de los impuestos, la calidad de información que se nos proporciona no nos permite ver claramente los resultados y beneficios que la sociedad alcanza en el ejercicio del Presupuesto, se nos presenta una gran cantidad de información la cual al no tener la suficiente claridad y calidad, impiden a la sociedad el desempeño del desarrollo gubernamental” (Medina, 2005, p.124).

Entonces a pesar de que el ciclo presupuestario está obligado y sujeto a cumplir con la normativa correspondiente en lo que a transparencia y rendición de cuentas se refiere esta situación lo lleva a cabo de una forma poco clara y sencilla, sólo se necesita observar los datos arrojados por el Índice de Información Presupuestaria que a pesar de tener un buen desempeño de cumplimiento esto no se refleja en la calidad y el tipo de información publicada, ya que la información que se hace pública

no puede ser fácilmente utilizada por los ciudadanos ya que en ocasiones es de poco interés o poca utilidad.

En ese sentido en lo que al ciclo presupuestario en México respecta, la aplicación de la transparencia tributaria puede ampliar aún más la accesibilidad de esta información, pero de una forma más organizada que permita al ciudadano conocer en en qué se están usando los impuestos recaudados y cuáles son los resultados de dichas asignaciones presupuestarias.

Para que todas estas actividades se puedan llevar a cabo, no se debe dejar de lado la participación y la suma de voluntades de los actores gubernamentales, organismos constitucionales autónomos, organismos fiscalizadores, organismos legislativos y ciudadanos que puedan concretar una agenda multilateral unos con otros, ya que a pesar de contar con el marco jurídico suficiente para llevar a cabo tales acciones estas no han sido del todo implementadas.

México y la transparencia han recorrido un camino corto, pero que ha ido rindiendo sus frutos en los últimos veinte años, sin embargo este camino está lejos de alcanzar sus principales objetivos.

Si en realidad se quiere reformar a la política fiscal en México en búsqueda de mejorar e incrementar los niveles de recaudación, la transparencia tributaria puede contribuir a dicho objetivo acercando a la política fiscal a las y los ciudadanos, generar relaciones de confianza entre los contribuyentes y las autoridades fiscales y sobre todo dar a conocer los beneficios que acarrea el cumplimiento de las obligaciones fiscales y esto únicamente será posible si los servicios públicos mejoran su calidad por medio de la evaluación y vigilancia activa de toda la ciudadanía.

Conclusiones

A lo largo de esta investigación se han expuesto las diferentes decisiones que condujeron a la política fiscal en especial en el sector tributario a tener una cultura tributaria frágil de la cual la sociedad mexicana no se siente parte de ella, de igual forma se narraron los sucesos que permitieron la aparición de una ley federal de transparencia y un instituto garante de la misma, se explicó cómo la política de transparencia surgió y evolucionó hasta poder ser focalizada en diferentes campos.

Durante las últimas tres décadas, México ha experimentado importantes cambios en su política fiscal y financiera, como se ha demostrado en esta investigación, desde el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta el de Enrique Peña Nieto, se han implementado diversas reformas fiscales y presupuestarias, con el objetivo de mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos y el uso de los públicos. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, el país sigue enfrentando importantes desafíos en materia de finanzas públicas, como el elevado nivel de deuda pública y la corrupción en la gestión de los recursos.

En este contexto, resulta imprescindible seguir avanzando en la consolidación de una política fiscal y financiera sólida y transparente, que permita a México hacer frente a los desafíos que plantea el contexto económico actual, es necesario promover una mayor eficiencia en la recaudación de impuestos, fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, y promover una gestión fiscal responsable y sostenible a largo plazo.

Asimismo, es fundamental que se fomente la participación ciudadana y se promueva un diálogo fructífero entre las diferentes partes interesadas, con el objetivo de construir consensos y establecer políticas que reflejen las necesidades y demandas de la sociedad, de esta forma, México podrá sentar las bases para una economía más próspera, justa y equitativa.

Anudado a lo anterior, es posible conocer como la transparencia y el acceso a la información se fueron insertando cada vez más al tema de política tributaria en México, con cada día que pasó la ciudadanía demandaba conocer cómo se

recaudaban los impuestos, quién sí y quién no cumplía con ello y sobre todo saber cómo se llevaba su administración.

Fue entonces cuando la política de transparencia abre la ventana para poder conocer cuánto dinero recaudan los gobiernos, cómo se gasta, para qué se gasta y por qué se gasta, es por ello que tratando de responder estas preguntas es como la transparencia tributaria busca aminorar la evasión de impuestos y contribuir a mejorar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

Hablar de transparencia tributaria en México es el resultado natural de la evolución administrativa que los gobiernos mexicanos han ido experimentando en estos últimos 30 años y de la demanda creciente de la sociedad por conocer lo que pasa dentro de las oficinas de gobierno. Como una política, la transparencia tributaria busca ir más allá de un discurso de gabinete haciendo énfasis en priorizar los siguientes aspectos que permitan mejor la recaudación de impuestos y disminuir la evasión fiscal:

1. La transparencia desde cualquier enfoque busca repensar y modificar la relación entre gobernantes y gobernados, hace hincapié en el hecho de que el gobierno debe ser completamente transparente a la hora de tomar decisiones que afectan a todas y todos.
2. Pretende dar a conocer la información de lo ingresado y gastado por el gobierno, de forma organizada, esquemática, desagregada y entendible para cualquier persona sin la necesidad de tener que ser un experto del tema lo comprenda.
3. Amplía los medios por los cuales el gobierno transparenta la información, ya sea desde una solicitud de información, hasta la publicación de información presupuestaria de forma online, así como de su respectivo avance y cumplimiento.

4. La transparencia tributaria no busca ir señalando de forma arbitraria y perversa el manejo incorrecto de las finanzas públicas, por el contrario pretende visibilizar aquellas decisiones que los tomadores de decisiones llevan a cabo bajo la mirada atenta, vigilante y crítica de la sociedad.
5. Los actos de corrupción e impunidad son externalidades que golpean fuertemente la credibilidad de los gobiernos, es por ello que la política de transparencia está acompañada de otras leyes como la Ley General de Responsabilidades Administrativas que buscan castigar y poner un freno a dichas acciones.
6. Mejorar e impulsar una cultura tributaria es otro de los objetivos de la transparencia tributaria, funciona para incentivar la recaudación , dando a conocer cuáles son los beneficios de que las personas paguen sus impuestos haciendo que existan mejores servicios públicos de salud, educación, vivienda, acceso a los servicios básicos, etc.
7. La transparencia tributaria construye alianzas, tanto la Secretaría de Hacienda, el Servicio de Administración Tributaria, los Institutos de Transparencia forman parte de ella y cada con sus respectivas atribuciones debe trabajar en pro de una cultura tributaria fuerte y participativa.
8. Busca estar presente en todos los niveles y ámbitos de gobierno donde se manejen recursos públicos con el fin de que a estos se les dé un uso adecuado y correcto.
9. Como política, la transparencia moderniza al gobierno en todos sus campos, por lo que hace que la recaudación de impuestos se transforme día con día en una actividad menos burocrática y mucho más cercana y eficiente con la ciudadanía.

10. Por último, la existencia de mecanismos de transparencia ya sea reactiva, activa o proactiva incentiva a que el gobierno sea evaluado, monitoreado, reconocido o criticado por los propios ciudadanos.

En definitiva, la transparencia tributaria y presupuestaria se ha convertido en una herramienta clave para mejorar la recaudación fiscal en México ya que, a través de la apertura de información sobre los ingresos y gastos públicos, se promueve una mayor confianza de los contribuyentes en el sistema tributario y se fomenta una cultura de cumplimiento voluntario. Además, la transparencia permite a los ciudadanos supervisar el uso de los recursos públicos y denunciar cualquier irregularidad o abuso en la gestión fiscal, lo que contribuye a la lucha contra la corrupción y mejora la gobernanza fiscal.

La corrupción tiene un impacto directo en el pago de impuestos y la confiabilidad en las instituciones gubernamentales, cuando los ciudadanos perciben que los recursos públicos se desvían hacia intereses privados, y que la impunidad prevalece entre los funcionarios públicos, se genera una desconfianza y un desencanto que dificultan el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, además debilita la capacidad del Estado para proporcionar servicios públicos de calidad y reducir las desigualdades sociales, lo que puede generar un círculo vicioso de falta de confianza y baja recaudación.

Es necesario, por tanto, que se promueva una cultura de transparencia, ética y responsabilidad en todas las esferas de la sociedad, y que se establezcan mecanismos efectivos para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Además, es fundamental que se fortalezcan las instituciones encargadas de la fiscalización y el control de los recursos públicos, promoviendo una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y el seguimiento de la gestión pública. Solo así se podrá recuperar la confianza en el sistema tributario y en el Estado, tratando de garantizar un desarrollo económico y social sostenible y equitativo para todos los ciudadanos.

Finalmente, es importante reconocer que la implementación efectiva de políticas de transparencia tributaria y debe exigir un compromiso firme por parte de las autoridades fiscales y gubernamentales, así como de la sociedad en general,

también es necesario desarrollar capacidades técnicas y tecnológicas para la gestión y divulgación de la información fiscal y presupuestaria, y promover una cultura de transparencia y acceso a la información en todos los alrededores de la sociedad, posiblemente de esta forma México podrá avanzar hacia una gestión fiscal más eficiente, responsable y sostenible, en beneficio de toda la sociedad.

Fuentes de consulta

- Alemán, V. (2016). 10 años de la investidura relámpago; Calderón juró entre reclamos. Excelsior. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/12/01/1131504>
- Armas, M. y Colmenares, M. (2009). Educación para el desarrollo de la cultura tributaria, Revistas electrónica de humanidades, educación y comunicación social. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2937210.pdf>
- Arroyo-Grant, M., Espinosa-Mejía, F. y Amezcua-García, E. (2014). La concientización fiscal de los contribuyentes como base para formar una cultura tributaria en México, Ciencia Administrativa 2, 144-150.
- Barros, B. (2013). ¿Por qué las personas pagan impuestos? Subjetividad y Procesos Cognitivos 17(2), 37-47.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2001). La mecánica del cambio político en México, México, Cal y Arena (Segunda Edición).
- Becerra-Peña, D., Gutiérrez-Moreno, P. y León-Cazares, F. (2019). La transparencia fiscal en los gobiernos subnacionales mexicanos: Un análisis de sus determinantes, RIEM 20, 5-32.
- Calderón-Ugalde, F. (2010). Órganos Constitucionales Autónomos, Revista del Instituto de la Judicatura Federal 29. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/32280/29277>
- Carbajal-Cortés, R. (2012), Reforma hacendaria. Indispensable la transparencia fiscal para una justa y eficiente recaudación. Revista Pluralidad y Consenso 20, 8-13.
- Cárdenas-Cutiño, G. (2004). El Diccionario de Ciencias Económicas Administrativas (Cuarta Edición). Universidad de Guadalajara Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. https://www.cucea.udg.mx/sites/default/files/publicaciones/documentos/dic_ecoadm.pdf
- Cárdenas-Sánchez, E. (2018). Política hacendaria en México de 2013 a 2017. Una primera aproximación al sexenio. El trimestre económico 4 (340), 887-923.
- Caamal-Polanco, C.(2015). Tercer Mito Fiscal: El SAT no se da abasto. Asociación Nacional de Especialistas Fiscales. <https://www.estrategasfiscales.com.mx/2015/tercer-mito-fiscal-el-sat-no-se-da-abasto>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2012). Finanzas Públicas, CEFP 4 (7).
- Chávez, M. (2001). Las finanzas públicas en México, 1970-200. Crónica del fracaso de la Política Fiscal, El Colegio de México.

- Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2007, 20 de junio). Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994148&fecha=20/07/2007
- Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (2014, 7 de febrero). DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Diario Oficial de Federación.
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014
- Corona-Ramírez, U. (2015). Las reformas en materia de transparencia, El cotidiano, 190, 119-122.
- Delgado, G. (2003). Historia de México, PEARSON (Tercera edición).
- El Economista. (2012, 1 de julio). Elección presidencial 2012.
<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Eleccion-presidencial-2012-20120701-0153.html>
- El Economista. Medallero por reformas fiscales. Consulta el 20 de agosto de 2021.
<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Medallero-por-reformas-fiscales-20110317-0040.html>
- Elffers, H., Weigel, R. y Hessing, D. (1987). The Consequences of Different Strategies for Measuring Tax Evasion Behavior. Journal Of Economic Psychology.
- Escalante, F. (2015). Historia mínima del neoliberalismo, El Colegio de México (Primera Edición).
- Excelsior. (2012, 2 de diciembre). Peña Nieto presenta su propuesta de trabajo, cinco ejes y 13 decisiones. <https://www.excelsior.com.mx/node/872667>
- Facturama Blog. (2021). Oficinas del Sat.
<https://facturama.mx/blog/que-significa/oficinas-del-sat/#:~:text=El%20Servicio%20de%20Administraci%C3%B3n%20Tributaria,30%20a%2015%3A00%20horas.>
- Flores, L. (2012, 14 de octubre). El IETU, el impuesto estrella de la administración de Calderón. El Economista.
<https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/EI-IETU--el-impuesto-estrella-de-la-administracion-de-Calderon-20121014-0020.html>
- Fox, J. y Haight, L. (2014). Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica, Derecho a saber. FUNDAR, 29-64.
<https://fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/Jonathan%20Fox%20y%20Libby%20Haight%20.pdf>

- FUNDAR. (2007). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (Cuarta Edición). <https://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/iltmMEXICO-Final.pdf>
- FUNDAR. (2009). Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. https://www.researchgate.net/publication/301591015_Indice_Latinoamericano_de_Transparencia_Presupuestaria_2009
- IMCO. (2014). Índice de Información Presupuestal Estatal 2014. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Presentacion_IIFE_2014.pdf
- IMCO. (2017). Índice de Información Presupuestaria en México 2017. <https://imco.org.mx/indice-informacion-presupuestal-estatal-2017/>
- Latapi-Mariano, R. (1998). La realidad de los impuestos en México, SICCO.
- Luna-Pla, I. y Ríos-Granados, G. (2010). Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11769>
- Manrique-Campos, I., Francke, P., Esther-Ceceña, A., Calcagno, A., Caputo, O., Sader, E., Jiménez, F., Riberiro-Soares, T. L., Gambina, J., López-Maya, M., Lander, L., Quiroga-Martínez, R. y Souza, U. (2001). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101003013615/ajuste.pdf>
- Marshall, A. (1890). Principios de economía. Aguilar.
- Martínez-Osorio, L. M. (2019). La política fiscal, ¿Instrumento para el crecimiento económico de México? [tesis de licenciatura]. Universidad Nacional Autónoma de México. Repositorio institucional https://repositorio.unam.mx/contenidos?c=G2r82k&d=true&q=*&i=2&v=1&t=search_0&as=0
- Martínez-Vera, M. (2015). El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281538241003>
- Medina-Valadez, D. (2005). La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, freno al fenómeno de la evasión fiscal. [tesis de licenciatura]. Universidad Nacional Autónoma de México. Repositorio institucional <https://repositorio.unam.mx/>
- Memoria Política de México. (2000). Mensaje a la Nación desde el Auditorio Nacional. Vicente Fox. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., Partido Acción Nacional. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000-MAN-VFQ.html>
- Molina, E. y Cruz-Vieyra, J. (2012). Gobierno abierto y transparencia focalizada, Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-Tendencias-y-desaf%C3%ADos-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>

- Ornelas-Delgado, J. (2001). El proyecto económico de Vicente Fox, México, Revista Aportes 17, 111-123.
- Puente, X. (2012). Reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, Revista de Estudios Constitucionales 3. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/07_PUENTE_REVISTA%20CEC_03.pdf
- Relea, F. (2006, 6 de julio). La apretada victoria de Calderón en México deja un país dividido en dos. El PAÍS. https://elpais.com/diario/2006/07/07/internacional/1152223202_850215.html
- Salinas, G. (1990). Reformando al Estado, Revista Nexos 148, 27-32. <https://www.redalyc.org/pdf/267/26700314.pdf>
- Sánchez-Gayosso, R. (2014). Tesis: El IFAI a revisión: transparencia y rendición de cuentas, 2003-2013 [tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales]. Repositorio institucional Sanchez_RD.pdf (repositorioinstitucional.mx)
- Sánchez, J. (1998). Nociones de Derecho Fiscal, 5a ed, México.
- Sánchez-González, J. (2009). La Administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno, Espacios Públicos, 8 – 31. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611167002.pdf>
- Secretaría de Gobernación. (2002, 11 de junio). Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf
- Soberg-Shugart, M., Moreno, E., y F-Crisp, B. (2003). The accountability deficit in Latin America, Universidad de Oxford. https://www.researchgate.net/publication/267917739_The_Accountability_Deficit_in_Latin_America
- Transparencia Internacional. (2014). Índice de Percepción de la Corrupción 2014. <https://issuu.com/transparenciamexicana/docs/mexipc2014issu>
- Transparencia Internacional. (2018). Índice de Percepción de la Corrupción 2018. https://www.transparency.org/files/content/pages/CPI_2018_Executive_summary_web_ES.pdf
- Uvalle-Berrones, R. (2004). Condiciones, procesos y horizontes en la transformación institucional y organizacional del Estado contemporáneo, Revista de Ciencias

Sociales y Humanidades 56, 21–37.

<https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/383>

- Uvalle-Berrones, R. (2014). Impacto de la política de transparencia en México, 2002-2014, Revista de Gestión Pública 3(1), 5–45.
<https://revistas.uv.cl/index.php/rgp/article/view/2292>
- Villanueva, E. (2006). Derecho de la Información. Porrúa.
http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_inf.pdf