

***LAS FINANZAS  
PÚBLICAS EN MÉXICO.  
1988-2006***

***HILARIO BARCELATA CHÁVEZ***

<b>I NDICE</b>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	4
<b>1° PARTE. DE LA CRISIS FISCAL AL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL. 1988 – 1994</b>	
DEUDA Y FINANZAS, HACIA OTRO PLAN DE GOBIERNO	5
LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS, AL BORDE DEL COLAPSO	8
LA CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL NUEVO ESTADO EFICIENTISTA	10
GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO ECONÓMICO	13
LOS SERVICIOS PÚBLICOS ANTE EL DETERIORO DE LAS FINANZAS	16
EL DEBATE FISCAL	19
REFORMAS A LA MISCELÁNEA FISCAL	22
FINANZAS PÚBLICAS	24
LOS RIESGOS DE LA DEUDA EXTERNA	27
CENTRALISMO POLÍTICO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL	29
<b>2 PARTE. DEL ERROR DE DICIEMBRE A L DESEQUILIBRIO FISCAL. 1995 - 2000</b>	
LAS FINANZAS PÚBLICAS: ¿EQUILIBRIO O BIENESTAR? ¿DEUDA O CRECIMIENTO?	32
FINANZAS PÚBLICAS: JUSTICIA, ÉTICA Y EQUIDAD	35
EL GASTO PÚBLICO Y LA PRESERVACIÓN DEL ESTADO	38
EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO	41
ESTADO, FEDERALISMO Y FINANZAS PÚBLICAS	44
LAS FINANZAS PÚBLICAS: ESQUEMAS INJUSTOS E INSUFICIENTES	48
TERRORISMO FISCAL Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD	52
REDUCCIÓN DEL IVA. REDEFINICIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.	55
REDUCCIÓN DEL IVA. CUESTIÓN DE JUSTICIA SOCIAL.	57
EL DEBATE SOBRE EL IVA. RAZONES E INCONGRUENCIAS	60
REDUCIR EL IVA. FAVORECER EL DESARROLLO CON JUSTICIA Y EQUIDAD.	64
DÉFICIT FISCAL: ECONOMÍA, JUSTICIA Y DEMOCRACIA	67
FUNDAMENTALISMO ECONÓMICO Y DEMOCRACIA.	70
PETRÓLEO Y FINANZAS PÚBLICAS	72
PETRÓLEO, CONCENTRACIÓN PRODUCTIVA E INGRESOS FISCALES.	76
CRISIS FISCAL DEL ESTADO Y GLOBALIZACIÓN	79
GOBIERNO, MERCADO INTERNO Y RECESIÓN	82
CRISIS FISCAL DEL ESTADO. SE AGOTÓ EL MONETARISMO	84
EL GASTO PÚBLICO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO	86
LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.	89
FOX Y EL PAN. INCONGRUENCIAS DE UN PROYECTO ECONÓMICO	91
CRITERIOS ESENCIALES PARA UNA REFORMA FISCAL	94
<b>3 PARTE. CRISIS FINANCIERA Y REFORMA FISCAL. 2001 - 2003</b>	
IVA PARA TODOS. UN PROYECTO FISCAL INEQUITATIVO E INJUSTO	96
LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN. DINÁMICA Y ESTRUCTURA	98
LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL SECTOR EXPORTADOR	103
IMPUESTOS, SALARIOS Y CONSUMO	105
LA INJUSTICIA DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA	109

EL INCREMENTO DEL IVA. CUESTIÓN DE JUSTICIA SOCIAL.	111
REFORMA FISCAL SIN CONTENIDO SOCIAL	113
LA RESISTENCIA SOCIAL AL INCREMENTO DE LOS IMPUESTOS.	116
DIAGNÓSTICO FINANCIERO DE LA REFORMA FISCAL	122
LA REFORMA FISCAL Y LA REACCIÓN EMPRESARIAL	125
AZÚCAR Y FRUCTOSA: DESARROLLO O POBREZA	128
INGRESOS PÚBLICOS Y RECORTES PRESUPUESTALES	130
LA REFORMA ELÉCTRICA. EL RUMBO EQUIVOCADO.	132
POLÍTICA SOCIAL Y GASTO PÚBLICO	135
LA POLÍTICA SOCIAL	138
LA NECESARIA REFORMA PRESUPUESTARIA.	140
LOS DOS ENFOQUES DE LA POLÍTICA SOCIAL	142
LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES	145
LA REFORMA ELÉCTRICA. POBRES PERO MODERNOS	148
EL PRESUPUESTO 2003. ¿CUÁLES SON LAS PRIORIDADES NACIONALES?	151
LAS PRIORIDADES NACIONALES	154
FEDERALISMO Y REFORMA FISCAL	157
LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS FEDERALES EN LOS ESTADOS	162
LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE LOS ESTADOS.	164
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y RIQUEZA ESTATAL	167
RECAUDACIÓN FISCAL Y DESARROLLO ECONÓMICO ESTATAL.	169
REFORMA FISCAL Y CRECIMIENTO. LAS FALACIAS DE FOX	172
PRIVATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y POBREZA	177
GASTO PÚBLICO Y SECTOR PARAESTATAL. EL LIBRO	180
EL COSTO DE LA ELECTRICIDAD	182
PROBLEMÁTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	185
INEFICIENCIA BUROCRÁTICA Y EVASIÓN FISCAL.	187
RECAUDACIÓN DEL IVA Y EVASIÓN FISCAL	190
LAS CAUSAS DE LA PRECARIA RECAUDACIÓN FISCAL EN MEXICO	193
EL CARÁCTER POLÍTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	196
ESTADO Y FINANZAS PÚBLICAS	198
LA UTILIDAD SOCIAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	200

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo ofrece un amplio panorama de la evolución de las finanzas públicas en el ámbito nacional, a partir de las profundas transformaciones que el cambio de modelo de desarrollo –a partir de los ochentas- representó sobre la política fiscal en México

El trabajo incluye artículos propios, elaborados para su publicación en diferentes medios a lo largo de quince años, con información estadística y financiera de fuentes primarias, que permiten ofrecerle al lector una revisión objetiva, profunda, y ordenada de manera cronológica, sobre la situación de las finanzas públicas en México a lo largo de estos años.

Esta recopilación de artículos la he dividido en tres partes para una mejor distinción de lo acontecido con las finanzas del país.

En la primera parte se revisan aspectos relacionados con la crisis fiscal del Estado mexicano y la forma particular en que se llevó a cabo la solución a diversos problemas financieros que resultaron en un mejoramiento sustancial de las finanzas públicas nacionales.

En la segunda parte se revisan los acontecimientos fiscales que tuvieron lugar luego de que se desatara una de las crisis financieras más profundas del país, la del error de diciembre.

Finalmente se analizan los aspectos relacionados con la etapa en que se discute de manera amplia y profunda las posibilidades reales de una reforma fiscal que devuelva al país su capacidad recaudatoria y le permita impulsar el crecimiento económico.

## **DEUDA Y FINANZAS, HACIA OTRO PLAN DE GOBIERNO**

*17 de febrero de 1988*

La dinámica de la evaluación de la economía mexicana impone hoy retos muy grandes para quienes aspiran a gobernar a nuestro país. A través de las campañas electorales se han podido ir distinguiendo las principales líneas de acción en las que se basaría el programa de gobierno de cada uno de los candidatos a la presidencia de la República y ello también aclarado el panorama de las opciones en el rumbo a seguir. De esta manera podemos afirmar que existen solo dos claras opciones: el cambio de la estrategia en la política económica o la continuación con pequeñas variantes de la aplicada hasta la fecha. Esta última está representada por el candidato del partido en el poder y sus declaraciones en los diferentes lugares en los que se ha presentado lo confirman sin ningún afán de ocultamiento. Destacan así dos elementos muy importantes en su discurso, que bien se pueden considerar como elementos de un futuro programa de gobierno inscritos al mismo tiempo dentro de un futuro esquema de la política económica muy similar a la diseñada por el actual gobierno. El primero se refiere a la intención de “sanear” las finanzas públicas como medio para resolver los problemas inmediatos de la economía a través de la suspensión de subsidios, transferencias y apoyos a empresas públicas, así como la venta y liquidación de aquellas que se consideran no prioritarias o que se encuentran con números rojos. Es importante aquí, señalar la importancia de la empresa paraestatal dentro de la economía mixta en nuestro país para comprender porque pueden resultar contraproducentes estas medidas en su contra. En México el Estado interviene en la economía en la medida que esto le permite controlar y alterar las leyes económicas en beneficio de la producción y el consumo a favor del bien común. Esto le permite redistribuir el ingreso y la riqueza que se encuentra fuertemente concentradas y beneficiar a un número mayor de personas del crecimiento de la economía. Con el fin de corregir desequilibrios en el abasto y la producción y en los precios de comercialización de los productos básicos esta intervención ha ido creciendo día a día. El Estado se ha ido convirtiendo en propietario de una gran cantidad de empresas en muchas ocasiones salvándolas

de la quiebra para mantenerlas funcionando tal como fue el caso de los ingenios azucareros y de otras muchas empresas. La lógica en que se basan estas empresas para su funcionamiento no gira alrededor de la obtención de una ganancia sino de un apoyo a la producción, por ello es que una gran cantidad de ellas no obtiene ganancias sin por ello dejar de ser altamente productivas. Lo irónico del caso es que muchos representantes de grupos empresariales muy fuertes exigen la venta de estas empresas que durante muchos años les han permitido mantener altas utilidades gracias a los subsidios y transferencias de que han sido objeto. Reprivatizar la economía en aras de un saneamiento de las finanzas significa no solo debilitar la rectoría del Estado de la economía sino también restarle posibilidades a este para reemprender el crecimiento económico y para redistribuir la riqueza.

El otro elemento de referencia es la aceptación formal de continuar con el pago de la deuda sin hacer planteamientos cercanos a los de una moratoria temporal o una reducción en los pagos del servicio de esta. Es sin duda muy riesgoso mantener al país en esta posición. La economía se encuentra muy debilitada y urge una pronta reactivación económica, renunciar a está con el fin de continuar con la disciplina en el pago de la deuda es un acto de gobierno con un serio y seguro riesgo de un alto costo social. Ya está comprobado que una economía que paga puntualmente no puede crecer y que si habremos de cumplir con nuestros compromisos es necesario crecer. Aunque el dilema no se reduce a crecer para pagar. El gobierno de la República tiene compromiso con el pueblo de México de brindarle las condiciones necesarias para obtener un mejoramiento constante en el nivel de bienestar de la población y obtener un desarrollo constante en el país. Estos postulados deben encontrarse antes que el cumplimiento de otros compromisos. Por ello es antes que crecer para pagar tenemos que crecer para mantenernos vigentes como nación, como seres humanos que aspiran a la superación y el progreso. Continuar con el pago de la deuda externa y ampliar los niveles de la interna significa exponer a nuestro país al mantenimiento de la recesión económica y por tanto la renunciación al desarrollo y el mejoramiento de las

condiciones de vida material de nuestro pueblo, de nosotros mismos. La otra opción en la encrucijada, en la coyuntura es el cambio.

## **LAS FINANZAS PÚBLICAS DEL PAÍS, AL BORDE DEL COLAPSO**

*6 de julio de 1989.*

De acuerdo a los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los ingresos públicos cayeron durante el primer trimestre del año en un 13.7% en términos reales. Ello se debe fundamentalmente a la política de congelación de precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el Estado como la electricidad, combustibles, gas, acero, fertilizantes, azúcar, transporte, alimentos básicos, y otros, así como los desajustes que sufren los precios del petróleo a nivel internacional. Dicho congelamiento es el compromiso del gobierno mexicano para detener el avance de la inflación, la cual, es cierto, se ha detenido, en gran parte gracias a este congelamiento. Sin embargo, como ya se mencionó en este mismo espacio, esto ha provocado un brutal deterioro de las finanzas públicas, por lo que el gobierno ha tenido que recurrir, cada vez más, como ya lo mencioné también, al crédito interno.

Este congelamiento de precios y tarifas complica la situación financiera del gobierno en la medida en que las pérdidas de los ingresos de las empresas paraestatales, necesariamente deberán ser compensados con subsidios directos. Así, por ejemplo, en la industria eléctrica los subsidios se incrementarán de 649 mil millones a 1.8 billones de pesos, ya que el servicio que ésta presta, presenta un rezago en su precio del 70%. Este hecho, además, de presionar sobre las finanzas públicas y provocar una desalineación de los precios, orilla a las paraestatales a la cancelación de nuevos proyectos de inversión. Esta, quizás, es una de las razones de mayor peso que está utilizando actualmente el gobierno para justificar la venta de sus empresas productivas, como si una empresa pudiera ser rentable si sobre ella recae el peso para financiar la crisis. Ante esta situación ha decidido la venta de 200 empresas paraestatales más, de las llamadas “no prioritarias”, entre las que figuran nada menos que Teléfonos de México (¿qué la comunicación no es prioritaria en el país?) Fertilizantes Mexicanos (¿tampoco es prioritario este renglón?), Productora e Importadora de Papel (PIPSA), TAMSA (una de las empresas más productivas, eficientes y rentables del país) Celanese, Mexicana de Aviación, Siderurgia Mexicana, Fábrica de Tractores agrícolas y otras

más. Empresas que no sólo deben ser conservadas por el gobierno por sus posibilidades estratégicas y de instrumentos para impulsar el desarrollo de ciertas áreas, sino porque la posición financiera de muchas de ellas es muy sana e incluso dos de ellas Telmex (Teléfonos de México) y, TAMSA (Tubos y Aceros de México) cotizan sus acciones en las bolsas de valores estadounidenses, por lo que aquí no cabe el argumento de que “no son un buen negocio”. Por otro lado, si bien es cierto que la política que sustenta o sustentaba la existencia de las empresas paraestatales es apoyar el desarrollo económico del país, no es posible que siga recayendo sobre su salud financiera y la del propio gobierno, el peso de la crisis, mientras que los grandes grupos empresariales son los principales beneficiarios de esa política y son quienes, además, han presionado con fuerza para que el gobierno convirtiera la reprivatización, en un factor elemental de proyecto económico del país.

El retiro del gobierno de la actividad económica en los últimos años ha sido más que evidente. De 1155 empresas que poseían en 1982, actualmente sólo posee 424, pero de concretarse la venta de las mencionadas 200, este número se reduciría a 224, lo que significaría una reducción del gobierno en su participación en la actividad económica del 79%.

En 1982 el sector público participaba con el 44.2% de la inversión bruta fija mientras que para el presente año este porcentaje se redujo a 28.7%, en tanto que la inversión privada se ha elevado de 55.7% a 71.2% en los mismos años.

El alargamiento del Pacto ha puesto de manifiesto que para el gobierno ya no es posible seguir la ruta de la austeridad pues el atentar contra sus finanzas puede desbocar consecuencias más graves que los problemas que busca evitar. Pero también ha puesto de manifiesto que él está dispuesto a sacrificar su presencia en la economía con tal de cumplir con un proyecto económico que en nada beneficia al país en su conjunto y sí a unos cuantos mexicanos dueños del dinero y del destino del país.

## LA CRISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EL NUEVO ESTADO EFICIENTISTA

10 de agosto de 1989.

Una borrascosa realidad viven el gobierno y el sector paraestatal y un incierto porvenir les espera en los próximos meses y tal vez en años. No sólo la ineficiencia, improductividad y corrupción que han vivido por años este sector y la crisis económica del país ennegrecen hoy su panorama; también la firme decisión de las autoridades gubernamentales de *redimensionar* el sector público, confabula en contra suya y amenaza su supervivencia, al menos como lo conocemos hasta ahora.

Olvidada ha quedado la concepción del Estado como instrumento a través del cual la sociedad aseguraba la redistribución de la riqueza entre toda la población, un Estado cuya idea, entre otras cosas, fue postulado revolucionario y su materialización, uno de los logros más acabados de la revolución mexicana, de la que hoy todavía algunos se dicen representantes, aunque su concepción del Estado es ya completamente diferente. Lo más triste, dicho sea de paso, es que aún muchos personajes públicos siguen apoyando y defendiendo con igual énfasis y afán al Estado, incluso con los mismos discursos desgastados y obsoletos, sin darse cuenta siquiera de cómo ha cambiado ese Estado y cómo ha de ser lo que era y se pretendió una vez que fuera.

Es debido, pues, a esta nueva concepción eficientista del Estado que el sector público se encuentra inmerso en una situación críticamente alarmante y por momentos contradictoria.

El primer paso para la llamada *modernización* del sector público fue la reprivatización de una gran parte del sector paraestatal, el cual se ha reducido de 1155 empresas en 1982 a 444 en 1989, aunque a la fecha dicho proceso continúa bajo la premisa de que el Estado sólo deberá tener en su poder aquellas empresas consideradas estratégicas, aunque dicho concepto se ha vuelto tan indefinido y flexible que ya no es posible saber con exactitud cuáles empresas lo son y cuáles no.

Otro factor que ha actuado en contra de la ya endeble posición del sector público ha sido la congelación de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce el Estado, medida que si bien en un principio funcionó positivamente para reducir la inflación, se ha convertido ahora en un factor de desequilibrio de las finanzas públicas, toda vez que dichos precios y tarifas no se han incrementado al ritmo que ha crecido la inflación, lo que significa que estas empresas han financiado la exitosa política antiinflacionaria. En el primer trimestre de este año, por ejemplo, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda, los ingresos del sector público, si bien aumentaron nominalmente un 18.3%, en términos reales, es decir, descontando la inflación, sufrieron una reducción del 6.7%.

Esta situación se ha debido también a la inestabilidad del mercado petrolero, cuyos ingresos en el mismo período se redujeron 20.2% en términos reales. Incluso, la reducción de los ingresos provenientes del petróleo evidencia la forma en que la crisis ha recaído sobre el resto de las empresas paraestatales y organismos públicos, ya que mientras en 1982 dichos ingresos representaban el 13.3% del PIB, en 1989 representan tan sólo el 9.8%, mientras que los ingresos no petroleros se incrementaron un 16.8% del PIB en 1982 a un 18% en 1989. Ha sido tal el debilitamiento de los ingresos públicos que, mientras que en 1982 significaban el 30.1% del PIB, en este año se redujeron, hasta representar el 25.6%. Por esta razón el gasto público ha tenido que ser reducido, de tal manera que en el primer trimestre de este año la inversión pública sufrió una reducción del 33.1%, pero al mismo tiempo ha sido necesario aumentar el monto de los subsidios al sector productivo paraestatal para asegurar su sobrevivencia; por tal razón, según especialistas del sector privado, dichos subsidios sumarán 19 billones 646 mil millones de pesos en 1989, lo que representa el 3.9% del PIB del déficit financiero público.

Así las cosas, el gobierno federal se ha visto en la necesidad de reducir su presupuesto de este año en un 8.8% con respecto a lo ya autorizado, lo que impactará negativamente de una manera muy amplia, principalmente al sector salud, ya que el presupuesto del IMSS y el ISSSTE se ha reducido en un billón

817 mil millones de pesos, amén de la reducción en sectores productivos, como PEMEX (90 billones), CFE (un billón 433 millones) y otros más de primera importancia.

Cómo puede pretenderse decir que la crisis ha llegado a su fin si no existen aún bases firmes, ya no digamos para sustentar el crecimiento económico y el desarrollo social, sino ni siquiera para evitar que empeoren los niveles de bienestar de la sociedad.

Cómo, me pregunto yo (y ojalá alguno de los que han cantado loas a la renegociación de la deuda externa y andan acusando a sus críticos de antipatriotas me lea y pueda contestarme), saldremos de la crisis y venceremos los rezagos económicos y sociales, si cada vez se reduce más el margen de la acción del Estado, único órgano capaz de asegurar la redistribución de la riqueza del país, y cada vez más se le sume en una posición de incapacidad financiera para subsistir y se le limitan sus posibilidades de influir en los procesos económicos al frenar y reducir el gasto público que ha sido históricamente el motor del desarrollo económico del país.

Nuestro país, a diferencia de los países desarrollados, no puede prescindir de ese Estado ni pretender cambiar los instrumentos que imposibilitan el progreso, si la realidad ha permanecido inmóvil. Mientras haya atraso, marginación social, miseria, desempleo, hambre en más de la mitad de la población; mientras permanezcan latentes amplias contradicciones al interior de la sociedad y el sistema económico, no podremos concebir al Estado como un mero órgano de arbitraje. Este deberá seguir cumpliendo su función social en tanto el país siga sumido en la crisis, ¿quién o de qué manera (vuelvo a preguntar) se hará cargo de solucionar los problemas que el Estado ha, más o menos, resuelto históricamente, en esta economía atrasada y tercermundista que es la nuestra?

Ante tanta confusión, espero de alguien pronto una respuesta a mi pregunta, una respuesta que espera todo el país.

## **GASTO PÚBLICO Y DESARROLLO ECONÓMICO**

*17 de enero de 1991.*

El Gobierno Federal ha ejercido durante los últimos años una disciplina presupuestal con el fin de estabilizar, la economía del país.

Ello ha derivado una posibilidad cada vez menor para responder a la satisfacción de las necesidades que exige el desarrollo nacional. Esto ha conllevado a la contracción del gasto social y por ende a una ampliación creciente de la pobreza.

En momentos en que la lenta dinámica de la economía mexicana ha impactado amplia y negativamente sobre los niveles de bienestar de la población, el presupuesto público es el instrumento a través del cual el Gobierno Federal había impulsado el crecimiento económico hasta los primeros años de la década pasada. Presupuesto que había servido también para contribuir a mejorar los niveles de bienestar de la población. El cambio en la concepción del uso de ese instrumento tan importante ha acelerado la pauperización de los mexicanos y ha estancado el crecimiento económico.

En 1982 el Gobierno de la República ejerció un presupuesto total de 5 billones 514,800 millones de pesos. Y destinó al gasto social 632,400 millones de pesos. Esto es, un 11.5% del gasto total per capita en este año fue de 78,782 pesos. Y el gasto social per capita fue de 9,034 pesos. En 1991 el gasto total será de 233 billones 801,900 millones de pesos, en términos nominales. Si traducimos esto a precios de 1982, tenemos que dicho gasto se reduce a 2 billones 687,900 millones de pesos.

Lo que significa que en términos reales dicho gasto presenta una reducción del -51.6%.

Esto significa que en 1991 el Gobierno Federal ejercerá un gasto que es un poco más de la mitad que el ejercido en 1982. Lo más grave es que la población del país de ese año a la fecha creció aproximadamente 13 millones. Esto quiere decir que el gasto total per capita será, en 1991 de 32,462 pesos. Por el efecto combinado de la reducción del presupuesto y el crecimiento poblacional.

Este gasto per capita presenta, caída del 59%. A pesar de ello, el gasto social para este año con respecto a 1982 se incrementó en términos reales en un 33%,

siendo de 841,900 millones de pesos (a precios de 1982). Ello permite que su participación en el gasto total sea de 9.5%, un poco más que en 1982. Gracias a ello el gasto social per capita, es ligeramente mayor este año que en 1982. Ya que sumará 10,143 pesos (a precios de 1982) 12% más que en 1982. Lo que de todas formas es un crecimiento insuficiente ya que las necesidades de la población han crecido mucho más. Esto por que la crisis ha ahondado el deterioro de los niveles de vida. Del tal forma que, en 1982, 632,400 millones de pesos (9,034 pesos por persona) era una cantidad insuficiente para atender las demandas de servicios sociales de la población. En 1991 con el grado de pobreza que ha resentido la población, 841,900 millones de pesos (10,143 pesos por persona) esto es un 33% (y 12 per capita) no es un incremento que sea proporcional y se corresponda a las necesidades incrementadas. Ello en la medida que las demandas de servicios sociales y asistenciales se incrementan en la medida que se reduce la capacidad productiva de la población (en términos de ingreso y empleo). El problema resulta más grave al observar el desglose de este gasto social. Ahí podemos ver que éste, en 1991, gravita de manera determinante sobre el gasto en desarrollo urbano. Lo que denota que la mayor parte del gasto social se ejercerá en creación o mantenimiento de infraestructura urbana. Renglón que no es precisamente el más importante en términos de bienestar social. Si observamos el presupuesto destinado a educación observamos que éste muestra una severa reducción con respecto a 1982. Pues mientras en este año el gasto fue de 288,300 millones de pesos (a precios de 1982). Esto significa una reducción del -25.0%. Ello a pesar de que como proporción del gasto total este rubro representa el 10.7% Aunque como proporción del PIB representa tan sólo el 3.2% (cuando las recomendaciones de la UNESCO, hablan de destinar un 8% del PIB a ese rubro). Otro de los rubros que cabe destacar es el presupuesto asignado al Pronasol la bandeja reivindicatoria de la pobreza en México. y el programa más importante en materia social de actual gobierno. Este tendrá recursos por 5 billones 117,400 millones de pesos. Lo que, a pesar de lo abultado de la cifra, sólo representa el 2.2 % del gasto total y el 0.65% como proporción del PIB. Siendo el programa

sobre el cual se fincan las expectativas más esperanzadoras para paliar la pobreza, suena insuficiente el volumen de recursos asignados. Basta decir que si esta cantidad asignada se repartiera entre 41.2 millones de pesos, hacia los cuales se dirige dicho programa, correspondería a cada uno tan sólo 124,000 pesos.

El deterioro de la economía mexicana y de los niveles de bienestar de la población, se evidencian al observar los niveles de PIB para los años analizados. Así mientras que en 1982 el PIB fue de 9 billones 417,100 millones de pesos, en 1991, será de 9 billones 101,800 millones de pesos (a precios de 1992) lo cual significa una caída del -3.3%.

La situación se torna más grave si observamos el PIB per capita. Este, para 1982 será de 134,530 pesos, por persona. En tanto en 1991 mostró una caída del -18% al pasar a 109,925 pesos por persona.

Este retroceso en el desarrollo económico nacional (en términos de crecimiento económico y en términos de bienestar) es posible explicarlo a través de la reducción del gasto público total. Ello por que en 1982 el presupuesto total representaba el 58.6% como proporción del PIB. En tanto en 1991 dicho presupuesto representa tan sólo el 29.5%. Observamos así, que al darse una severa caída en el gasto público del PIB muestra también un decremento. Decremento que se manifiesta más crudamente en el PIB per capita. Que igual se puede explicar por la reducción del gasto total per capita.

Así pues, el gobierno federal cumple con sus metas de control presupuestal para propiciar la estabilización económica. Pero a cambio ha producido un retraso en el crecimiento económico y un fuerte deterioro en el nivel de bienestar de la población. Factores negativos que por otro lado, no podrán retirarse sino a través de la expansión del gasto público. Ello aunque no les guste a los apologistas del estado moderno y a los ortodoxos del neoclasicismo económico.

## **LOS SERVICIOS PÚBLICOS ANTE EL DETERIORO DE LAS FINANZAS**

*24 de enero de 1991*

Los servicios públicos de alumbrado, recolección de basura y conservación de parques y jardines han sido prestados hasta ahora, de manera gratuita de parte de los ayuntamientos locales. Sin embargo, debido a los problemas financieros que enfrenta actualmente el presupuesto municipal existe la intención de establecer un cobro a la ciudadanía por dichos servicios. Ello provoca opiniones a favor por parte de quienes entienden que cada vez son más las necesidades que hay que atender y menos los recursos con los que se cuenta. Pero también provoca opiniones en contra de parte de quienes consideran que no es posible seguir repercutiendo sobre la población el peso de la crisis.

Todo esto hace reflexionar acerca de las causas que nos ha traído hasta esta situación.

Aparentemente la recesión económica que vivimos es el origen del problema. El hecho de que la dinámica del crecimiento de la economía sea menor a la dinámica del crecimiento de las necesidades sociales... ha conducido a la búsqueda de nuevas formas para financiar la satisfacción de dichas necesidades.

Más allá de esta explicación simplista existen razones de mucho más peso que permiten entender la complejidad del problema.

El retiro gradual y sostenido del Estado de las actividades económicas. Las restricciones presupuestales que el mismo se ha impuesto para cumplir con fines estrictamente financieros, manifiestan la búsqueda de un sentido de racionalidad económica. Carente, por completo, de un sentido de racionalidad social.

Y ello no es sino producto de la nueva concepción de lo que debe ser y cómo debe conducirse el desarrollo económico del país. se abre paso y se instala la Teoría de la Modernidad en un país premoderno. Donde todo debe tener su justo precio. Donde el estado de Bienestar es acusado de Estado paternalista y agobiado por ineficiencia se desplaza antes que intentar efficientarlo. Porque en esta nueva concepción el cálculo económico no influye los costos sociales. La sociedad tiene que pagar ahora, lo que antes recibía con un justo derecho por sus contribuciones tributarias.

Cada vez queremos parecer nos más, como país, a algo que no somos. La modernización equivoca el esquema. Vamos en pos de un modelo de desarrollo ajeno a nuestra realidad. La racionalidad económica exige cobrar el precio justo de los satisfactores básicos a una población empobrecida que no puede pagarlo. Costos de primera para salarios de tercer mundo. Racionalidad unilateral, modernización a medias. La ley del embudo.

Parece que se olvida que los ciudadanos pagan con sus impuestos los servicios que el Estado debe proporcionar. Parece que se olvida que la creación de empresas públicas es un instrumento fundamental para completar los ingresos públicos, que permiten atender las necesidades sociales.

Vivimos en una sociedad de subconsumo, donde el salario es apenas suficiente para satisfacer las necesidades más apremiantes. Donde, por ende, la obligación del Estado debe ser, complementar al consumo con servicios gratuitos, (a través del gasto público) esa parte que el ingreso de la población no alcanza a realizar.

Si el estado debe volverse eficiente no debe ser a costa de evadir su responsabilidad de cumplir con los objetivos de elevar el nivel de bienestar de la población.

Si el estado de bienestar se convierte en Estado derrochador no ha sido porque haya satisfecho en exceso las necesidades sociales. Antes bien, el derroche mismo provocó rezagos sociales que no deberían de existir.

Un balance adecuado de las finanzas públicas no puede convertirse en razón de Estado, para dejar a la población inerme ante el frío e injusto accionar de las fuerzas del mercado.

Quizá si fuéramos un país desarrollado, con un alto poder adquisitivo y la mayor parte de las necesidades básicas satisfechas se justificaría el retiro del Estado de la esfera de sus responsabilidades. Pero incluso en Suecia, un país de los más desarrollados en el mundo, el Estado juega un papel fundamental en la prestación de servicios públicos gratuitos para la población.

¿Cómo pretender en un país donde la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, cancelar los subsidios, obligar a la población a pagar un alto costo de

la vida sólo porque así lo exige la modernidad? ¿Cómo hacerlo cuando ni siquiera se brindan las condiciones necesarias para que esa población salga de la pobreza?

Es necesario adecuar el concepto de modernidad y desarrollo a la realidad del país que vivimos. Es necesario también, plantear el papel del Estado en función a las necesidades de la sociedad. No es posible imponer una racionalidad económica ajena a una racionalidad social. Tampoco es posible imponer una estructura económica desfasada y sin correspondencia absoluta con la estructura social.

Si se espera que la sociedad contribuya a financiar el desarrollo debe dársele la seguridad de que dispondrá de los medios necesarios para participar. Para no depender del Estado, necesitamos mejorar el salario, elevar el nivel de bienestar. Si hemos de pagar un precio elevado por los bienes que consumimos, si hemos de pagar por los servicios públicos que hasta hoy recibimos gratuitamente, debemos necesariamente tener la seguridad de un empleo bien remunerado, acorde con el costo de la vida. En un país de pobres no podemos pagar como si fuéramos ricos. El Estado debe asumir sus responsabilidades.

## EL DEBATE FISCAL

5 de marzo de 1992

Finalmente cesó la postura inflexible de la Secretaría de Hacienda. Cedió ante la fuerte presión que han ejercido diversos organismos empresariales para abrir el debate en torno a las disposiciones fiscales y su posible modificación. Cedió, también, gracias a la conciliatoria intervención del Presidente de la República.

Nunca antes, como este año, el descontento por la nueva miscelánea fiscal fue tan amplio y profundo. Nunca antes tampoco, el reclamo de los empresarios, grandes y pequeños, fue tan manifiesto. Nunca antes, las autoridades hacendarias se habían mostrado tan firmes en su posición y tan inflexibles. La promesa del Secretario de Hacienda, Pedro Aspe, de abrir el debate fiscal para mejorar el sistema tributario, resuelve, en parte una controversia que amenazaba con convertirse en problema político, abre nuevas esperanzas a empresarios interesados en ampliar sus inversiones y viene a tranquilizar las angustias de la gran masa de contribuyentes físicos y morales.

No es posible negar que existe una legítima intención por parte de las autoridades hacendarias de crear un sistema tributario eficiente, competitivo y redistributivo. Tampoco es posible negar que el problema de la evasión fiscal sea amplio ya que obstaculiza las tareas recaudatorias y reduce las fuentes reales de ingreso del gobierno. Quien percibe un ingreso y no paga impuestos comete una injusticia. El hecho es, que en el afán de hacer frente a estas cuestiones, la autoridad fiscal se fue a los extremos, atentando no solo contra la buena fe de los contribuyentes, sino también contra su patrimonio y contra la buena marcha de la economía, al inhibir la inversión.

Tres son los aspectos más criticados y espinosos del nuevo sistema fiscal: su espíritu persecutorio y su carácter recaudatorio y discrecional. Los que se derivan de tres premisas no del todo ciertas: una, todos los contribuyentes evaden el fisco. Dos, la autoridad fiscal tiene el absoluto derecho para presumir una actitud delictiva de parte de los contribuyentes, de manera discrecional, esto es, de acuerdo a su particular punto de vista: para eso es autoridad. Y tres, todas estas acciones están justificadas pues son en beneficio de la hacienda pública (todo sea

por recaudar y tener más fondos públicos) y del imperio del orden y la ley, es decir, benefician a la sociedad. En este caso, el fin justifica los medios. Sin embargo, no todos los contribuyentes evaden el pago de sus impuestos (y esto lo saben las autoridades hacendarias). Así que no todos los contribuyentes son evasores, ni mucho menos delincuentes. Las leyes deben ser claras y justas para evitar su interpretación unilateral por parte de cualquier autoridad. Y así, evitar presumir culpabilidad donde no la hay, o, lo más grave, presumir que la hay, sabiendo que no la hay para ver si después se encuentra.

Las leyes, sobre todo aquellas que pretenden establecer un equilibrio entre la sociedad y el gobierno, no deben ser ni confusas, ni arbitrarias.

Existen medios legítimos y justos para alcanzar los fines que se persiguen. A ello hace referencia la amplia protesta de diversos sectores de la sociedad. No es necesario amedrentar para hacer cumplir. A final de cuentas nadie está en contra de pagar los impuestos, ni a favor de que se solape a quien incurre en la evasión. Pero las formas duras de exigir la contribución detienen a más de uno a seguir invirtiendo, y a más de dos los empuja a la economía informal. Y eso daña más a la sociedad. Finalmente si lo que se busca es una mayor recaudación y con ello ampliar los fondos públicos de que dispone el gobierno, al menos tres medidas pueden tomarse ya inmediatamente.

- a) Una, ampliar la base de causantes. Hacer formal la economía informal. Ello de paso pone en igualdad de condiciones a los empresarios establecidos y que sí pagan sus impuestos, con aquellos individuos que realizan una competencia ventajosa porque no están establecidos ni pagan impuestos. Y
- b) Dos, ajustar la contribución de quienes perciben ingresos no gravados o parte de remuneración en especie. Esto es válido, principalmente para una considerable cantidad de personas, en algunas esferas de la administración pública que perciben una elevada remuneración, adicional al sueldo, a través de nominas confidenciales, que por lo mismo no se declaran. Debe cancelarse la confidencialidad de ese ingreso conforme a ley.

c) Otra cuestión es la remuneración en especie, que se refiere a diversas concesiones que se otorgan en las oficinas de gobierno. Como es el caso del uso de vehículos oficiales (que se usan como si fueran privados), el pago del mantenimiento de dichos vehículos y la gasolina para los mismos. Grandes cantidades de recursos se erogan por estos conceptos y en muchas ocasiones se utilizan de manera poco responsable (aunque no generalizamos pues si hay quien hace buen uso de estos recursos). Reglamentar su uso e incluirlo como parte de la remuneración de quien se beneficia con ellos, corregiría su uso inadecuado, ahorraría mucho dinero al erario público y contribuiría a incrementar los fondos recaudados. Y sería muy sencillo, bastaría sumar al sueldo, la cantidad que representa el desgaste del automóvil que se usa, el costo del mantenimiento y, principalmente, los gastos en combustible. Porque no es justo para la sociedad que contribuyan menos quienes se benefician más (y de una manera más directa e inmediata) con la mayor recaudación de impuestos. Al final de cuentas, esos privilegios los paga la sociedad. Los ajustes deben darse tanto fuera como adentro. El debate fiscal y las modificaciones que de él deriven pondrán a prueba tanto la madurez y responsabilidad de la sociedad como la sensibilidad de las autoridades para escuchar los reclamos.

## **REFORMAS A LA MISCELÁNEA FISCAL**

*26 de marzo de 1992*

Se cumplió la promesa de la Secretaría de Hacienda de atender las demandas de las agrupaciones empresariales, referentes a la miscelánea fiscal. Finalmente, la presión ejercida dio sus frutos. Hace dos días se dieron a conocer las nuevas disposiciones que reforman las recién aprobadas leyes en materia fiscal y que, en buena medida significaran un alivio para la gran masa de contribuyentes. Principalmente para las pequeñas y medianas.

Entre las cuestiones más importantes resalta el hecho de que los contribuyentes que perciben un ingreso hasta por 380 millones de pesos y con unos activos menores a 75 millones de pesos, no estarán obligados a comprar las máquinas de comprobación fiscal. Estas las recibirán de manera gratuita de parte de la Secretaría de Hacienda. Y por lo que respecta a los contribuyentes con ingresos más altos, también estarán exentos de introducir a sus negocios dichas máquinas, si ya cuentan con algún sistema de registro y cómputo.

Las empresas con vendedores, las pequeñas empresas y los profesionistas recibirán facilidades para deducir los gastos asociados a los autos utilitarios hasta en un 50% aunque estos se usen, adicionalmente para algún fin profesional. Ya no serán 14 los pagos que deberán hacer en el año un contribuyente, ahora serán solo 5. Se reducen los trámites para el pago de impuestos, así como el número de documentos, copias e información que debían contener dichos documentos, hasta en un 80%.

Desde luego entre las 19 medidas anunciadas por Francisco Gil Díaz, las que mejor impacto han causado son las relacionadas a una amplia disposición para evitar que el contribuyente quede en manos de las autoridades fiscales y en particular de algún auditor o funcionario abusivo. En este sentido tres son las medidas que llaman la atención. Una que se refiere a la expedición de una "carta de los derechos del auditado", donde se establecerán las normas a las que ha de apegarse la autoridad fiscal al practicar una auditoria y los derechos y mecanismos de defensa y queja del auditado. En el mismo sentido apunta la disposición en la que se establece que ningún auditor o empleado regional tiene

facultades para decidir o recomendar qué casos de defraudación fiscal pueden ser objeto de acciones penales. De esta manera quedarán sin efecto las acciones individuales de los funcionarios que pretendan ejercer presión en contra de algún contribuyente. Se evitarán, también, las interpretaciones individuales de los funcionarios de las oficinas federales de Hacienda, acerca del pago de impuestos. Ello a través de limitar a estas oficinas en cuestión de trámites, a ser una oficialía de parte.

Todas estas medidas contribuyen a eliminar la discrecionalidad que otorgaban las primeras disposiciones aprobadas. Y matizan el carácter persecutorio que éstas manifestaban. Y si bien en materia fiscal significan un buen avance. Las reformas a la miscelánea muestran, también, que la sociedad sabe y puede expresarse y hacerse oír. Pero también pone de manifiesto una actitud, un punto de vista oficial. Y es que las reformas pueden tener un origen y es bueno tratar de aclarar cuál es éste, sobre todo para saber cómo será en el futuro, la conducta gubernamental con los contribuyentes.

O se actuó (desde luego por recomendación presidencial) para evitar el desbordamiento de las quejas y demandas de los empresarios y que esto derivará en un problema político de amplia magnitud. O se actuó así, porque realmente se quiera proteger a la pequeña y mediana empresa, que entre otras cosas, nunca ha sido preocupación de las autoridades de este país. En todo caso a los contribuyentes ahora les tocó recibir.

## **FINANZAS PÚBLICAS**

*27 de noviembre de 1992*

Uno de los éxitos más contundentes de la actual administración salinista es, sin duda, el superávit del presupuesto público. Orgullo personal del Secretario de Hacienda, Pedro Aspe. Y no se puede negar que dicho superávit es una meta difícil de alcanzar. Para su consecución debieron hacerse muchos ajustes; disciplinar el gasto, incrementar el ingreso. No fue, pues, una tarea fácil. Durante muchos años el gobierno mexicano incurrió en constantes y crecientes déficits presupuestales, hasta que ello se volvió una situación incontrolable que afectaba el buen funcionamiento del sistema económico. Nunca se encontró una fórmula para eliminar los déficits. Es muy probable que, en realidad, no se buscara realmente eso. El déficit presupuestal era el instrumento fiscal para impulsar el crecimiento económico.

Es con la llegada del equipo salinista que se establecen medidas concretas para cambiar por completo esa situación. La meta: eliminar el déficit y generar superávits. La razón: un gasto público que rebase los ingresos y dé como resultado un saldo negativo, genera inflación. Por tanto, el primer paso para combatir la inflación fue eliminar el saldo negativo, es decir, el déficit público.

Hoy que finalmente la meta no sólo se ha logrado sino que, además, se mantiene, podemos preguntar ¿ha servido para algo alcanzar un superávit? ¿Estamos mejor hoy con superávit, que ayer con déficit? Porque no hay que olvidar que en el afán de reestructurar las finanzas públicas, el gasto público se redujo a su mínima expresión cancelando con ello subsidios al consumo, a la producción, cerrando empresas paraestatales, cancelando programas de creación y mantenimiento de infraestructura, y programas de tipo social. Mientras que, al mismo tiempo la carga fiscal sobre la ciudadanía se amplió.

Si como se afirma, el superávit ayudó a reducir la inflación, también es cierto que para lograrlo se redujo el nivel de bienestar de la población y se afectó seriamente el potencial productivo de la economía nacional.

Y es que, en el fondo, la existencia de un superávit presupuestal entraña una contradicción importante. El fin último de un gobierno, no es el lucro sino la

satisfacción de las necesidades de toda la población nacional. Es decir, su fin no es obtener el mayor nivel de ganancias, entendidas éstas como la diferencia entre ingresos y los gastos. En todo caso, lo importante es obtener mayor cantidad de recursos posibles (ingresos), para poder satisfacer las necesidades, aplicando estos recursos a través del gasto. De modo que entre más se gaste, se entiende que más necesidades quedan satisfechas. Se entiende también, que como las necesidades crecen más rápidamente que los ingresos, es muy común que los gastos superen a los ingresos. Es cuando se incurre en un déficit que generalmente se financia mediante deuda pública.

Vistas así las cosas, el hecho de que exista un superávit significa que los ingresos son superiores a los gastos. Y si esa situación se mantiene por un tiempo prolongado, significa que el gobierno está acumulando recursos en importantes cantidades. La existencia de este saldo positivo en las finanzas públicas podría hacernos pensar que los ingresos son tan grandes que alcanza para todo y hasta sobra, o que simplemente ya no hay más necesidades que satisfacer. Pero en un país como México del que conocemos sus amplias carencias, no es posible pensar que ya no hay que aplicar el gasto público. Es más, el hecho de ufanarse de tener un superávit público, es irónico y hasta ofensivo en un país en donde lo que urge es aplicar más recursos públicos para el desarrollo.

Vuelvo a preguntar ¿para qué nos sirve el alardeado superávit con tantas carencias de por medio, si para obtenerlo ha sido necesario dejar de atender esas carencias?. El Doctor Aspe contestaría que el superávit da estabilidad a la economía. Y uno puede preguntar otra vez ¿nos ha servido de algo la estabilidad? Haciendo un balance entre lo que hemos dejado de obtener o hemos perdido para lograr el superávit y lo que hemos ganado con la estabilidad económica ¿compensa una cosa la otra? ¿Estamos mejor ahora?

El gasto que eroga el gobierno no es sino la forma en que retribuye el ingreso que obtiene de la ciudadanía. Quien paga sus impuestos sabe que el gobierno le retribuirá su pago en forma de algún servicio público o vía programas de apoyo. Pero si no hay retribución, si el gobierno acumula los ingresos sin aplicarlos para

impulsar el desarrollo de la comunidad, esta dejando de cumplir con su propósito esencial. Y, lo que es peor, defrauda a la ciudadanía.

Mientras haya carencias tan grandes como las que existen en nuestro país no existirá razón alguna para que el presupuesto público sea superavitario y, mucho menos, para que alguien se ufane de ello.

## LOS RIESGOS DE LA DEUDA EXTERNA

10 de agosto de 1993

Lenta y silenciosamente ha venido creciendo la deuda externa de nuestro país, en los últimos dos años. Después de la impresionante renegociación que logró el gobierno mexicano la deuda externa dejó de pensarse como un problema. Sin embargo, no lo ha dejado de ser. De hecho su constante crecimiento y la poca atención que se le presta pueden resultar perjudiciales para la salud financiera del país.

En 1990 de acuerdo con datos del Instituto de Finanzas Internacionales publicados por *El Financiero* (12-07-93) la deuda externa ascendía a los 105,918 millones de dólares (mdd). En 1992 ascendió a 126,360 mdd y se estima que este año alcanzará los 139,000 mdd. Esta última cifra significa el nivel más alto de deuda que haya tenido el país en toda su historia. Desde luego, las condiciones del país ya no son las mismas que en 1982 cuando se dio la primera gran crisis financiera. Tampoco son las mismas que en 1988, año en que se inició el acercamiento a los bancos internacionales para renegociar la deuda. No, aquellos eran tiempos de alta inflación de elevados niveles de déficit público, de desequilibrios en balanza de pagos, de inestabilidad cambiaria. Pero de cualquier forma la deuda externa sigue siendo una cuestión preocupante y una pesada carga para la economía del país. El monto de la deuda costaba a nuestro país, en 1991, 14,382 mdd. Actualmente las erogaciones pro concepto de intereses y pagos del principal rebasan los 16,000 mdd. Lo anterior constituye uno de los principales problemas de una elevada deuda. El gobierno tiene que destinar, cada vez más, una mayor cantidad de recursos de su presupuesto para el pago de dicha deuda, reduciendo, con ello, su gasto en otros renglones.

La situación se vuelve complicada en la actualidad por el elevado déficit que se observa en la cuenta corriente. Las variables externas como deuda, inversión extranjera, exportaciones e importaciones están estrechamente ligadas. Entre mayor sea la diferencia entre lo que se compra y lo que se vende, mayor es la necesidad de recurrir al financiamiento externo. Se estima que para diciembre de este año la silenciosa deuda propiciará que las reservas internacionales

disminuyan a un grado tal que representen tan sólo una cantidad capaz de cubrir, tan sólo, dos meses de importaciones. Cuando se habla de que a mediados de este año aún alcanza a cubrir seis meses de importaciones. El problema es que la economía mexicana no es estable aún, existen en ella algunos elementos de inestabilidad como la volatilidad de la inversión extranjera, el creciente déficit de la cuenta corriente y la necesidad de apuntalar a como de lugar la estabilidad del tipo de cambio. De aquí que se vuelva muy riesgoso seguir manteniendo una deuda externa en constante crecimiento. No es saludable, pese a los argumentos de aquellos que quieren minimizar el problema; sus efectos a mediano plazo podrían ser desastrosos. Sobre todo que pensamos que vivimos un entorno de recesión y austeridad pública. Donde el Estado ha recortado todos sus gastos en el afán de lograr superávits presupuestales. Pero ¿qué va a pasar cuando ya no sea posible contener el gasto público debido a las demandas sociales y los ingresos presupuestales no puedan incrementarse? ¿Qué va a pasar si la economía mundial no se reactiva y suben las tasas de interés internacionales?

La estabilidad del país está fundamentada sobre elementos demasiado inestables como para tener certidumbre en el futuro. En estas condiciones una elevada deuda externa podría convertirse en un multiplicador de los efectos de cualquier crisis que se nos venga encima. El gobierno debe volverse a preocupar por la deuda externa otra vez.

## **CENTRALISMO POLÍTICO Y AUTONOMÍA MUNICIPAL**

*29 de abril de 1994*

Es un hecho, en la actualidad, que en nuestro país existe una escasa autonomía municipal y que ello es y ha sido un obstáculo permanente para potenciar y detonar el desarrollo y corregir desequilibrios económicos.

Las estructuras de poder se encuentran fuertemente centralizadas y esto ha derivado en estructuras administrativas con un centralismo. Principalmente porque ello significa un control sobre los procesos económicos y políticos a nivel nacional.

Existen dos factores sobre los que descansa el esquema centralista: las limitadas atribuciones que tienen los municipios como organización político - administrativa y su dependencia económica respecto a los niveles de gobierno estatal y federal.

Esto, desde luego, nos habla de un sistema político imperfecto e inmaduro que aún no es capaz de encontrar canales democráticos para ejercer el poder público.

Por eso es que, en el fondo, el problema de la descentralización de la vida nacional es principalmente un problema de índole político y por derivación de carácter administrativo.

Durante años los recursos económicos y financieros que fluyen a los municipios han estado controlados, dirigidos y hasta aplicados en función a la decisión y voluntad del poder central.

Ello sin duda, ha limitado las posibilidades de desarrollo económico regional del país y de estructuras político - administrativas que contrarresten las tendencias centralizadoras y sobre las que recaiga la responsabilidad de dicho desarrollo.

La forma en que se estructura el conjunto de leyes y mecanismos que norman la interacción municipio -estado- federación, incluso de manera contradictoria, limita la acción municipal a tal grado que deja sin oportunidad, ya no sólo de resolver los problemas inmediatos de manera inmediata, además, no permite la expresión de la voluntad de las autoridades ni de la sociedad a este nivel tan desagregado que debería ser la fuente principal de donde se nutra la acción gubernamental y el principal brazo operador de resolución de problemas.

Los grandes y graves desequilibrios regionales marcados por una creciente desigualdad regional son la consecuencia más contundente que resulta de este esquema centralizado y centralizador.

Desde mi propia perspectiva parece claro que los distintos esfuerzos realizados por las autoridades centrales para acercar más la toma de decisiones a un plano regional y municipal no han tenido resultados satisfactorios.

Sobre todo porque los planes y las acciones concertadas siguen obedeciendo a los lineamientos establecidos por la política económica federal. Y si bien, hasta cierto punto, esto es entendible, también es cierto, que en la práctica la capacidad de la instancia municipal para influir en la determinación de esos lineamientos es, prácticamente, nula. De modo que, por ejemplo, la determinación de las prioridades regionales no está en manos de las autoridades municipales sino sujetas a un marco más amplio de "prioridades nacionales". Puede entenderse, con ello, que muchos problemas urgentes no sean resueltos y que, incluso, lleguen a implementarse acciones contrarias al interés municipal o regional.

Los procesos y esquemas de planificación del desarrollo en nuestro país han adolecido de la falta de integración a ellos de los núcleos municipales como factores de primer orden para planificar las acciones del Estado. Y han adolecido, de igual manera, de una voluntad política para entender y atender la problemática municipal desde la perspectiva regional. Dicho de otra manera, ha faltado sentido para orientar la política nacional a la solución de los problemas regionales, es decir, supeditando las prioridades nacionales a las regionales y, lo que es más, imponiendo las prioridades regionales como prioridades nacionales.

En la medida que esto no sucede las posibilidades de una planificación para el desarrollo municipal como parte integrante y orientadora de la planificación nacional se vuelven prácticamente nulas. De hecho la planificación municipal por sí misma se vuelve imposible de realizar ante la falta de autonomía económica y de directrices propias.

Uno de los problemas más serios del esquema de toma de decisiones centralizado es la fuerte disparidad en el acceso a los recursos financieros por parte de los

municipios. La fuerte concentración de los ingresos en los municipios de mayor nivel de desarrollo relativo y la escasa participación en dichos ingresos, de los municipios con menor y muy escaso nivel de desarrollo. Esquema de distribución, éste, que al privilegiar a unos cuantos municipios agudiza las desigualdades regionales y resta posibilidades de activación de la dinámica económica de los municipios más pobres.

Parece lógico que en un plano propositivo es esencial aliviar esta situación abriendo los espacios para una mayor participación de los núcleos municipales en la determinación de los lineamientos del desarrollo nacional. De igual forma se requerirían también mayores espacios de autonomía que amplíen las atribuciones de los municipios de modo que tengan mayores márgenes de injerencia en la determinación de la orientación del rumbo de su desarrollo. Y, desde luego, una mayor independencia económica que necesariamente deberá estar ligada a un fortalecimiento de los ingresos de que se sirve para ejercer sus funciones.

Desde el punto de vista del planteamiento hecho al principio, estas líneas generales propositivas abarcarían únicamente el aspecto administrativo de la descentralización. Pero ello no basta. De hecho para que sea posible se requiere una ampliación de la vida democrática que abra los canales de participación de la ciudadanía y de los propios municipios de manera que la voluntad de la sociedad fluya y se escuche en los espacios de poder y pueda imponerse sobre la voluntad centralizadora.

De no existir esa apertura de espacios en las estructuras del poder. de no ampliarse la vida democrática en lo que se refiere a la mayor participación de la sociedad en la determinación del rumbo del desarrollo, cualquier intento por descentralizar las acciones y las decisiones se convertirá en un ocioso e improductivo juego administrativo, que contribuirá muy poco a trastocar los esquemas que obstaculizan el desarrollo del país.

## **LAS FINANZAS PÚBLICAS: ¿EQUILIBRIO O BIENESTAR? ¿DEUDA O CRECIMIENTO?**

*18 de mayo de 1995*

La semana pasada, la Secretaría de Hacienda dio a conocer los resultados de las medidas de política económica que ha aplicado el gobierno dentro del programa de estabilización económica.

Entre la información que se dio a conocer se presentaron las cifras referidas al estado de las finanzas públicas.

De ahí tenemos que los ingresos presupuestales al primer bimestre de 1995 sumaron la cantidad de 89,260 millones de nuevos pesos, en tanto que el gasto neto presupuestal fue de 80,329 millones de nuevos pesos. De este modo tenemos que el gobierno ha alcanzado un superávit presupuestal del orden de los 8,990 millones de nuevos pesos.

Es decir, el gobierno está cumpliendo tan puntualmente su objetivo de equilibrar las finanzas públicas que hasta un superávit alcanzó. Es decir, está ingresando más de lo que gasta. Y uno podría preguntarse ¿tiene esto algún sentido? Es decir, ¿qué sentido tiene que el Estado acumule recursos si no los gasta? ¿De qué sirve un equilibrio presupuestario si hay un gran desequilibrio social debido al profundo déficit en el bienestar social de la población?

Vale la pena preguntarse porque el balance positivo de las finanzas públicas se está logrando a través de sacrificar el gasto público en la satisfacción de una gran cantidad de necesidades de la población nacional. Es decir, en el afán de cumplir con las metas financieras se están sacrificando las metas sociales y ¿es eso justo?

La propia Secretaría de Hacienda da a conocer la estructura del gasto público en este primer bimestre del año. De ahí salta a la vista la profunda reducción que ha tenido la inversión pública que apenas sumó, en el periodo, 4,736 millones de nuevos pesos. Es decir, representa, apenas, un 5.9% del gasto total. Cabe decir, que este tipo de inversión crea obras de infraestructura, genera ventas a las empresas privadas y genera empleos. Es decir, de alguna manera, produce una dinámica económica.

Ahora veamos el rubro referido al pago de intereses de la deuda pública. Estos sumaron la cantidad 15,870 millones de nuevos pesos. Es decir, este monto representa el 19.74% del total del gasto público.

Quiere esto decir, que el gobierno de la República no sólo está reduciendo su gasto en inversión pública, sino que, además, este representa una cantidad mucho menor a la destinada al pago de intereses de la deuda. En otras palabras, la prioridad del gobierno (dentro de los estrechos márgenes del gasto público) es el pago de la deuda, más que el estímulo al crecimiento económico.

Sea, quizás, esto debido al importante monto que ha alcanzado la deuda interna que suma 176,573.8 millones de nuevo pesos. Esto es, casi el doble de los recursos recaudados por el gobierno durante el primer bimestre.

Pero si la asignación del gasto público va a estar en función a ese monto y otro más elevado que pudiera darse, entonces debemos esperar que se siga posponiendo el impulso al crecimiento económico porque esa deuda interna va a tardar bastante en pagarse.

Nótese, con estos dos aspectos importantes de las finanzas publicas, un gobierno desinteresado por el bienestar social y el crecimiento económico y más interesado en alcanzar sus metas financieras y pagar sus deudas.

Nótese que a pesar de la caída del salario real y del poder adquisitivo del ingreso, el gobierno esta más interesado en el equilibrio presupuestal, por lo que se auto prohíbe gastar en apoyar el mejoramiento de estos aspectos negativos en la población.

Nótese que la actividad económica sufrió una contracción muy importante del 3.4% con respecto al periodo octubre diciembre del año pasado. Y que algunas ramas económicas mostraron un descenso mucho más marcado como es el caso de la industria de la construcción, que disminuyó 7.3%. La industria textil, decreció 10.2% y el renglón de otras industrias manufactureras cayó 32.1%. De igual modo nótese que la inversión fija bruta disminuyo 5.1%. Y a pesar de ello el gasto público está dando preferencia al pago de adeudos por sobre la inversión pública que puede reactivar la economía.

¿No es momento ya de exigirle al gobierno un cambio drástico en el manejo de las finanzas públicas? Yo estoy seguro que sí.

## **FINANZAS PÚBLICAS: JUSTICIA, ÉTICA Y EQUIDAD**

*13 de julio de 1995*

Al vivir en sociedad, los hombres han propiciado el surgimiento de un conjunto de necesidades colectivas de diverso genero.

De igual forma, organizados socialmente, los hombres se han organizado de modo tal que han dado lugar a la construcción de una comunidad política, que se manifiesta en las formas de Estado que conocemos.

Y es, precisamente en el Estado, en quien se ha hecho recaer la responsabilidad de satisfacer las necesidades colectivas o públicas.

La satisfacción de estas necesidades no es otra cosa sino la consecución del bien común, y constituye la razón de ser de los poderes públicos los que, en todo caso, basados en los principios de justicia y equidad deben tener especial consideración con aquellos miembros más desvalidos de la sociedad incapaces de hacer valer sus derechos y conseguir sus legítimos intereses.

En virtud del compromiso y la responsabilidad que tiene para con la sociedad, el Estado se enfrenta a la necesidad de obtener recursos para llevar a cabo sus tareas. Y la obtención de estos recursos tiene dos características básicas: Primero, se obtiene fundamentalmente de los patrimonios de los particulares. Segundo, atendiendo a los principios de justicia y equidad debe de obtener más de los que más tienen.

Los recursos que el Estado recauda de la sociedad son fundamentales para cumplir con el bien común Y la contribución de los ciudadanos debe, necesariamente, materializarse objetivamente en bienes o servicios que enriquezcan a la sociedad.

Por esas razones el Presupuesto Publico es un elemento fundamental de toda sociedad cuyo contenido y manejo representa un compromiso ético y político tal que merece un extremo cuidado su conformación y una severa vigilancia su manejo.

Estas particularidades se acentúan en las circunstancias actuales de una severa crisis económica que dificulta la contribución de los particulares al fondo de los recursos públicos y que amplia las necesidades públicas. Es decir unas

circunstancias que exigen, necesariamente un mayor eficiencia y ética en el uso de los fondos públicos por el hecho de que la fuente de éstos se reduce y las necesidades que debe satisfacer se amplían.

De ahí surge una problemática concreta muy clara que se refiere a dos hechos: primero el que deben definirse con un sentido de justicia y equidad las prioridades que deberá atender el presupuesto público en materia de necesidades colectivas (siempre, pero de modo particular cuando los recursos son escasos). Y segundo que deben de redefinirse las fuentes de los fondos públicos de manera que no impliquen un sacrificio económico para aquellos sectores de la sociedad más débiles. Pues ello puede resultar injusto y desproporcionado. Al tiempo que puede contribuir a acrecentar las necesidades sociales.

En los momentos actuales que vive nuestro país, lo dicho hasta aquí, debe llevarnos a la consideración de evaluar como se están integrando los fondos públicos, a la satisfacción de que necesidades se están orientando y bajo que principios se está ejerciendo.

Y digo esto por tres razones fundamentales: Uno, porque la forma en que se ha hecho contribuir a la sociedad a la integración de los fondos que constituyen el presupuesto público no se ha basado en principios de justicia y equidad. Y la prueba de ello es que para incrementar los recursos públicos se ha recurrido al incremento de impuestos como el IVA cuyo impacto significa un sacrificio del consumo de los sectores mas débiles de la sociedad.

Dos porque el presupuesto público no se ha orientado primordialmente a la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la sociedad. Por el contrario se le ha dado prioridad a la solución de problemas de índole financiero que ningún impacto positivo tienen en el bienestar de la sociedad.

Y tres, existen serias dudas de que el manejo de los recursos públicos se este llevando a cabo apegado a principios de ética profesional y ciudadana. De hecho, la corrupción es uno de los principales problemas que aquejan a los poderes públicos. La sociedad lo sabe.

Desde luego que esta problemática no es tan fácil de resolver. De hecho pienso en lo personal que su solución no radica de manera fundamental en la voluntad política del Estado. Se requiere una mayor participación social y política de la sociedad, (que pasa necesariamente por el problema de la democracia) para que el todo el esquema de manejo de las finanzas publicas cambie en beneficio de la sociedad misma y deje de ser instrumento de privilegio de un proyecto político que excluye a la mayoría de los integrantes de nuestra sociedad.

## **EL GASTO PÚBLICO Y LA PRESERVACIÓN DEL ESTADO**

*31 de agosto de 1995*

La amplísima restricción presupuestal a la que ha sido sometido nuestro país por parte del actual gobierno y los efectos negativos que esto ha causado en la economía, obligan a la reflexión sobre el manejo y ejercicio del gasto público.

Conviene aclarar que el presupuesto público no es un asunto meramente administrativo o contable. Es, antes que nada, un asunto político. Porque es el instrumento a través del cual se define el rumbo del desarrollo del país.

De ahí mismo que sea un asunto que no sólo concierne al gobierno, sino también, y principalmente, a la sociedad, toda vez que, por un lado, ésta contribuye a la constitución de los fondos que habrán de gastarse. Y por otro lado, porque sobre la sociedad recaen los efectos que provoca el ejercicio del gasto público. Y así como ésta tiene el derecho de ser su beneficiaria, también puede ser su víctima.

El ejercicio del gasto público debe cumplir, por lo menos, tres cualidades para ser un instrumento útil a la sociedad.

Gastarse eficientemente, es decir, que la aplicación de los recursos se haga de tal manera que se minimicen costos y se maximicen beneficios. Es decir que los recursos públicos que gasten en aquellos proyectos que sean los mas redituables, ya sea desde el punto de vista económico o social.

Muchas veces por incapacidad, ignorancia o falta de cuidado de los funcionarios públicos la eficiencia queda en entredicho y el desperdicio de recursos es lesivo para la sociedad. La ineficiencia se agranda si esos funcionarios reciben sueldos que no van de acuerdo con esa incapacidad demostrada o incluso si se les mantiene dentro de la estructura administrativa.

Otra cualidad que debe tener el ejercicio del gasto público es la honestidad.

Otra vez, esto tiene que ver con la moral de los funcionarios públicos quienes desvían recursos públicos para fines personales. Por esta vía nuestro país ha perdido muchísimos recursos durante muchos años. Recursos que bien empleados, quizá nos hubieran dado un país distinto al que hoy tenemos.

Por desgracia la corrupción permea desde las capas mal altas de la burocracia que construyen fortunas familiares con recursos del erario, hasta el sencillo

oficinista que se lleva a casa lápices, papel o cualquier otro artículo de las oficinas gubernamentales.

Pero quizá la cualidad más importante que debe tener el gasto público, es un carácter eminentemente social. Es decir, basarse de manera fundamental en principios de justicia y equidad.

No basta con que el gasto público se ejerza con eficiencia y honestidad. Aún si se ejerce de esa manera la sociedad puede no estarse beneficiando.

El carácter social tiene que ver con la decisión de en qué gastar los recursos públicos. Tiene que ver específicamente con a quién se busca beneficiar al realizar un gasto determinado. Y eso, precisamente, es lo que define la estructura económico y social del país.

Tiene que ver con la decisión de construir un puente, una carretera u otorgar subsidios a ciertos productores. Tiene que ver con construir una escuela, un hospital o no hacerlo para que haya ahorro.

En México el gasto público se ha ejercido históricamente de manera ineficiente y deshonestamente. Pero quizá lo que más daño causa al país, sobre todo en los últimos años, es la falta de sentido social para ejercerlo.

De hecho la profunda contracción económica que vivimos actualmente es producto de una decisión respecto a que hacer o no hacer con el gasto público.

En un afán por estabilizar la economía a base de contraer la demanda se ha reducido enormemente el gasto público (que es un componente de la demanda).

El problema es que al gastarse menos o dejar de gastar el gobierno deja de lado programas de asistencia social, cancela obras públicas de beneficio social, y en materia económica deja de impulsar la dinámica económica ocasionando desempleo y parálisis económica.

Es decir, se estabiliza la economía a costa del bienestar social y de la propia actividad económica. Eso significa que el ejercicio del gasto público no tiene un carácter social, como debiera de ser tratándose de que este sirve para alcanzar los objetivos supremos de un Estado. El gasto público, actualmente, se ejerce con

un carácter enteramente economicista, eficientista, como si sólo fuese un instrumento técnico y no, como lo es, una herramienta política.

Dado el impacto tan grande que esto tiene en el entorno económico y social del país uno bien puede preguntarse: Considerando que el fin último del gobierno es la preservación del Estado ¿podemos decir que ésta forma de ejercer el gasto público está orientada a la preservación del Estado? ¿No atenta contra este fin último, la decisión de estabilizar la economía, sin importar el costo?

Yo considero que el ejercicio del gasto público, que se da actualmente, no sólo atenta contra el bienestar social, también atenta contra la viabilidad económica de su población, la integración nacional y la integridad territorial.

De ahí que deviene necesario cambiar el fundamento del gasto público, en función a una estricta razón de sobrevivencia. De otro modo podríamos lamentarlo todos.

## **EL FINANCIAMIENTO DEL GASTO PÚBLICO**

*25 de enero de 1996*

El fenómeno, siempre presente en toda sociedad, del acrecentamiento constante de los gastos públicos del Estado se convierte, realmente, en un problema, cuando se le analiza en términos de los recursos que son necesarios para financiarlos.

Es decir, una sociedad no debería estar preocupada porque el Estado tenga que gastar cada vez mas en el cumplimiento de sus tareas públicas, mientras existan las fuentes adecuadas para generar los recursos necesarios para financiar tales gastos. De hecho es un error concebir como un problema la expansión constante del gasto público. El problema real es, mas bien, que el Estado no tenga ingresos suficientes para poder gastar. Así, querer limitar los gastos no es sino ponerle límites a las tareas y responsabilidades del Estado, en función a un problema de orden técnico - financiero. En todo caso lo que debe hacerse es, precisamente, buscar los instrumentos y mecanismos adecuados para generar una masa de recursos cada vez mayor, que crezca en la proporción necesaria para hacer frente a la expansión del gasto. Y esto tiene que ver con las fuentes a través de las cuales se obtienen esos recursos.

En términos generales, la fuente originaria de los recursos con los que el Estado cuenta para realizar sus tareas, es la sociedad. Es decir, todos y cada uno de los ciudadanos tiene la responsabilidad de contribuir a financiar los gastos del Estado, en la medida que éste establezca dicha contribución. Lo cual depende de la naturaleza y carácter del propio Estado.

La forma tradicional y la mas importante mediante la cual los ciudadanos contribuyen al financiamiento del Estado, es precisamente a través de los impuestos. La naturaleza y carácter del Estado definen el tipo de impuestos y los porcentajes a partir de los cuales se calcula el impuesto.

Pareciera que la disyuntiva del Estado se ubica principalmente en el hecho de decidir entre si la fuente de sus ingresos se hará vía un impuesto que grave el consumo u otro que grave el ingreso, el capital o la riqueza.

La decisión que se tome tiene una profunda connotación política. Porque, en sí misma, la política recaudatoria del Estado no sólo tiene como fin allegarse recursos financieros, sino que también puede perseguir objetivos de redistribución del ingreso o servir como mecanismo para privilegiar a un grupo económico concreto.

De éste modo, la forma en la que los ciudadanos contribuirán al financiamiento del Estado, puede ser mayor o menor y mas o menos justa desde una perspectiva social.

El Estado caracterizado por una búsqueda seria de lograr objetivos de justicia social, entre los que se identifica claramente una redistribución del ingreso, optará por establecer impuestos que propicien una mayor participación de las clases mas ricas en las erogaciones del Estado. Por otro lado, el Estado caracterizado por un mayor compromiso con los grupos de poder económico buscará el establecimiento de impuestos que no lesionen los intereses de éstos grupos y que repartan mas la carga fiscal entre toda la sociedad. Este tipo de Estado implementará, entonces, un impuesto al consumo (como el IVA), el cual no sólo hace participar en igualdad de condiciones a los desiguales, sino que, además, significa una renuncia a la búsqueda de una redistribución del ingreso y la riqueza.

Desde luego, existen otras formas a través de las cuales, los ciudadanos contribuyen, de modo indirecto al financiamiento del Estado. Es el caso de cuando existen empresas públicas que comercializan bienes o servicios que son consumidos por la sociedad. En México es el caso de PEMEX o CFE. Claro que en este caso el contribuyente está recibiendo un bien o servicio a cambio de su contribución pues la contribución se realiza a través de una operación de compra venta.

Lo realmente interesante de ésta modalidad es que representa el mecanismo de financiamiento mas sano que puede tener el Estado. Porque mediante una actividad productiva se puede allegar recursos, con lo cual puede disminuir la carga fiscal que pesa sobre la sociedad, en particular sobre las clases sociales de menores ingresos.

Hoy por hoy, frente a la disyuntiva de si el Estado debe o no participar en actividades productivas, debe considerarse el hecho de que si lo hace puede asegurarse una fuente de financiamiento que permite que los ingresos y la riqueza de los ciudadanos no se verá mermada.

Esto es particularmente importante en épocas de crisis económica cuando la contracción de la actividad económica y la reducción del ingreso de los ciudadanos provoca una contracción de los recursos captados por el Estado. Adicionalmente, es en éstas épocas cuando las necesidades sociales se incrementan y, por tanto, el Estado debe elevar su gasto, pero si su única fuente de financiamiento es vía impuestos, entonces, el intentar ampliar sus ingresos redundará, fatalmente, en un mayor empobrecimiento de los ciudadanos ya que el incremento de los impuestos reducirá, aún mas, sus reducidos ingresos.

## ESTADO, FEDERALISMO Y FINANZAS PÚBLICAS

24 de julio de 1996

Mucho se ha dicho hasta la fecha sobre la política de Finanzas Públicas del gobierno mexicano. Por un lado la discusión se ha centrado en que tanto debe tributar cada quien y como debe hacerlo. Como debe gastar el Estado y en qué volumen.

Por otro lado, la discusión se ha orientado a la forma en que municipios, estados y Federación recaudan impuestos y la forma y cantidad en que éstos se distribuyen, y si las fórmulas, las competencias, y los montos son los adecuados para cada nivel de gobierno y si la soberanía y la autonomía son respetadas.

En éste sentido es importante dejar sentado que una política de finanzas públicas en general se establece atendiendo a *tres criterios técnicos*:

- a) *el criterio recaudatorio*, que orienta la política de finanzas públicas a buscar fórmulas para captar recursos para desempeñar sus tareas administrativas.
- b) *el criterio redistributivo*, que establece mecanismos tributarios y de gasto buscando redistribuir el ingreso y evitar excesivas concentraciones del ingreso y la riqueza. No sólo con el fin de cumplir con un objetivo social sino, también, con el fin de fortalecer las estructuras de consumo del mercado interno.
- c) *el criterio reordenatorio*, que establece mecanismos para reordenar las actividades económicas de manera que se evite que el desarrollo económico se vuelva un proceso concentrador, discriminatorio desigual e inequitativo a nivel regional.

La forma en que aplican éstos criterios a una política de finanzas públicas define y caracteriza las particularidades de los fines a que obedece cada gobierno. Los criterios pueden no ser compatibles entre si, pero la falta de consideración de alguno de ellos en la forma en que se requiere al elaborar la política tributaria, define el grado en que ésta será o no, eficiente, eficaz, y equitativa.

De hecho podríamos pensar que todo gobierno debería buscar un balance entre ellos, es decir buscar fórmulas para hacerlos coincidir en una política de finanzas

públicas que permita que la sociedad alcance al mismo tiempo los *tres objetivos o fines fundamentales* que la conforman y que son:

1.- Los *fines sociales básicos aceptados implícitamente*, que tienen que ver con el establecimiento de condiciones mínimas para la convivencia pacífica y la preservación del Estado.

2.- Los *fines sociales explícitamente consensuados*, que se refieren a la suma de los objetivos e intereses particulares que se conforman en uno o varios objetivos sociales que buscan satisfacer de manera equilibrada objetivos de grupo o clase.

3.- Los grandes objetivos nacionales, que son aquellos fines superiores de la sociedad y que tienen que ver con un proyecto de nación de largo plazo.

La forma y la proporción en que cada uno de los criterios antes mencionados sean incluidos en una política de finanzas públicas determinará en que magnitud y cuales fines fundamentales de la sociedad serán alcanzados.

Por ésta razón es fundamental plantearse y responderse las siguientes preguntas:

- ¿Qué criterio técnico se está priorizando para definir la política de finanzas públicas del gobierno mexicano?
- ¿Existe algún *criterio de equidad* definiendo la conformación de los tributos y el gasto público?
- ¿Son los criterios técnicos utilizados y el criterio de equidad (si lo hay) compatibles con cada uno de los objetivos fundamentales de la sociedad?
- ¿Con cuáles y en que magnitud?

Estas mismas preguntas hay que aplicarlas cuando se piensa en la Coordinación Fiscal que existe entre Federación-Estados y Municipios, que es piedra angular de las Finanzas Públicas y que sostiene financieramente todo el aparato Estatal y cuya estructura está definida por la forma particular que ha adquirido el Federalismo en México.

Y cuando pensamos bajo éstas interrogantes ello nos lleva a considerar que la reformulación del Federalismo en México tiene que pasar, necesariamente, por el replanteamiento de los fines e instrumentos de la sociedad y el Estado. Porque discutir sobre el Federalismo implica discutir y acordar como y en magnitud

espera cada individuo, cada grupo social, cada clase social, cada municipio, cada entidad federativa alcanzar cada uno de los tres objetivos fundamentales de la sociedad. Para lo cual las Finanzas Públicas, la Coordinación Fiscal y el Federalismo mismo no son sino un mero instrumento.

Por ello entender el llamado Nuevo Federalismo como una nueva forma de distribuir competencias fiscales o establecer nuevas formas de captación y distribución de los ingresos públicos, no es sino trabajar por objetivos parciales que no lograrán transformar lo que pretenden: la relación Federación - Estados - Municipios. Porque el Federalismo es una forma de organización política derivada de un Pacto Social que da vida y sustenta al Estado. Y deriva en una forma de organización de gobierno encargado de orientar y materializar un proyecto de nación que incluye objetivos fundamentales e instrumentos definidos por la sociedad.

El estado actual del Federalismo en México es resultado de un proyecto con fines e instrumentos perfectamente definidos que constituyen la base sobre la que se sustenta el Estado posrevolucionario. De éste modo no podemos entender la reformulación del Federalismo sin una Reforma del Estado. Es decir la reforma del federalismo no puede darse sin crear un nuevo Estado porque la necesidad de reformar el Federalismo ha surgido de la insatisfacción que siente la sociedad por no haber alcanzado sus *objetivos fundamentales* y porque identifica que los instrumentos que creó para alcanzar dichos fines han fallado. Uno de los cuales es, precisamente, el Federalismo. De modo que si al hablar de Nuevo Federalismo estamos pensando en la renovación o replanteamiento de los fines y los instrumentos, en realidad estamos hablando de un Nuevo Estado.

Porque en realidad estamos buscando una fórmula, un proyecto que concatene la diversidad de intereses y objetivos de cada individuo, grupo, clase, estado y municipio.

Ello sólo es posible si se lleva a cabo un Nuevo Pacto Social que de como resultado un Nuevo Estado. Pacto que deberá expresarse en una Nueva

Constitución en donde se plasmarán los nuevos fines, objetivos e instrumentos de la sociedad.

Querer reformular el Federalismo buscando nuevas fórmulas técnicas para repartir los recursos o generarlos dejando intacto al Estado, es decir, sin replantear sus bases (objetivos e instrumentos) es redundar en el fracaso. No habrá Nuevo Federalismo si no hay un Nuevo Estado y para ello, repito se requiere un Nuevo Pacto Social inclusivo de toda la sociedad en donde quién cobra o quién reparte no es lo fundamental sino el hecho de que los instrumentos que se vayan a crear propicien el alcance de los nuevos objetivos fundamentales de la sociedad. Para ello hay que hacer una Nueva Constitución.

## **LAS FINANZAS PÚBLICAS: ESQUEMAS INJUSTOS E INSUFICIENTES**

*12 de agosto de 1996*

La estructura que muestran en la actualidad los ingresos públicos del gobierno mexicano, evidencian una estructura impositiva injusta. Lo que en buena medida se explica por el hecho de que la política fiscal está privilegiando al criterio recaudatorio basado en un principio de eficiencia y racionalidad económica por encima de cualquier otro y sin valorar adecuadamente su compatibilidad con los objetivos de la sociedad. Esto se debe a:

- a) La aguda necesidad de recursos que ha requerido financiar los efectos de la crisis económica,
- b) El compromiso de mantener un equilibrio presupuestario como mecanismo estabilizador de la economía,
- c) La gran demanda de recursos que representan los compromisos de deuda externa, primordialmente los de corto plazo contraídos a raíz de la crisis financiera de fines de 1994.

Quizá, en todo caso, la aplicación de este criterio recaudatorio se ha identificado con fines sociales básicos, como lo es la sobrevivencia misma del Estado. Sin embargo, el hecho de que la aplicación de ese criterio obedezca a ese fin, no quiere decir que sea válido en el largo plazo, sobre todo porque, en el tiempo, debe haber compatibilidad, también, entre unos fines y otros.

Por otro lado, y en el mismo sentido, es notable que, en los últimos años, los ingresos públicos muestran una tendencia a la contradicción, de modo tal, que establecen límites al crecimiento del gasto público en general, contraviniendo el objetivo de la política de finanzas públicas que prevalece. Ello se debe a:

- a) La crisis económica representa una contradicción de la actividad económica, lo cual impacta sobre las utilidades de las empresas, sobre el volumen de compras de individuos, empresas y gobierno, sobre el nivel de salarios, el volumen de personas que reciben un salario, y sobre el comercio exterior. Dicho de otro modo, la contracción económica ha contraído las fuentes de ingreso públicos de manera que éstos se han reducido o no han crecido a las tasas que lo venían haciendo.

b) El proceso inflacionario ha representado un mecanismo de deterioro de los ingresos toda vez que afecta el poder adquisitivo del dinero.

Mediante el análisis de los ingresos tributarios de la federación para 1995 y 1996 podemos observar cómo manifiestan los fenómenos antes descritos.

Los datos del cuadro siguiente nos permiten observar una ligera caída de los ingresos tributarios en términos reales. Aunque es importante señalar que como proporción de los ingresos totales la reducción es mayor ya que pasan de representar un 53.4% en 1995 a un 42.7% en 1996. Lo cual significa que los ingresos por impuestos no pudieron crecer al mismo ritmo que crecieron otros ingresos como los de origen petrolero. Y manifiesta el hecho que para el año actual el gasto público se apoya en menor medida en los ingresos tributarios toda vez que estos están en estrecha relación con el dinamismo de la economía, de ahí su estancamiento y su menor participación.

INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO FEDERAL				
1995-1996.				
MILLONES DE PESOS DE 1995				
IMPUESTO	1995		1996	
	\$	%	\$	%
ISR	72 924.0	38.9	70 889.06	38.1
IVA	59 993.8	32.0	61 960.55	33.3
IEPS	30 271.0	16.2	32 404.41	17.4
AL ACTIVO	2 595.0	1.4	2 022.83	1.1
ISAN	1 156.9	0.6		
TEN. DE AUTOS	3 266.4	1.7	3 219.69	1.7
AL COM. EXT.	14 464.4	7.7	11 256.69	1.7
SERV. TELEF.	2 729.5	1.5		
ACCESORIOS			4 310.33	2.3
TOTAL IMP.	187 401.3	100.0	186 063.54	100.0
		53.4		42.7
TOTAL INGRESOS	352 488.0		435 998.4	

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos de las Leyes de Ingresos de la federación para 1995 y 1996.

Al observar la composición estructural de los ingresos tributarios es posible darse cuenta cómo los impuestos al consumo (IVA e IEPS) representan para 1995 el 48% y para 1996 el 50.7%. Mientras que los impuestos que gravan el impuesto de las personas y las empresas (ISR) representan para ambos años un 38%. Esto permite afirmar que el gobierno federal está apoyándose de una manera muy significativa en los impuestos que gravan el consumo, lo cual redundará en inequidades ya que este tipo de impuestos constituyen un gravamen que no considera el nivel de ingreso de quien lo paga, lo que sí hace el impuesto al ingreso. Este hecho resulta más grave porque de un año a otro vemos que el volumen de ingresos derivados de impuestos al consumo se incrementa en términos reales, mientras que el ISR disminuye. Pero es un hecho de que a pesar de ello, los impuestos tributarios de todos modos no logran incrementarse y ello se debe a que una de las variables que más se ha visto afectada por la crisis económica ha sido el consumo. Mucho más a partir de abril de 1995 en que entra en vigor el incremento del 50% al IVA. Un factor muy importante a considerar en este análisis es el hecho de que en términos nominales efectivamente se da un incremento de los ingresos tributarios, pero al momento de considerar el deterioro que el poder adquisitivo del dinero sufre de 1995 a 1996, se manifiesta la contracción ya mencionada. De modo que la estrategia fallida de control de la inflación por parte del gobierno se ha vuelto en su contra en la medida que sus ingresos se ven deteriorados por dicho fenómeno.

Después de lo arriba descrito resulta claro que la política coyuntural de finanzas públicas del gobierno mexicano presenta serios problemas, pues al establecer como objetivo en sí mismo al equilibrio presupuestal, y privilegiar únicamente el criterio recaudatorio, ha provocado una contracción económica que se le revierte pues le significa menores ingresos por el incremento de las tasas impositivas y por la disminución de los ingresos que toda contracción del gasto público del gasto público conlleva. Contracción que, por otro lado, resulta obligada en la medida que los ingresos públicos se reducen. Y la estrategia adoptada y la contracción que

genera relegan los criterios redistributivo y reordenatorio, hecho por el cual entran en contradicción, o por lo menos no permiten alcanzar los objetivos denominados aquí explícitamente consensuados y los grandes objetivos nacionales.

Por lo antes dicho es necesario pensar en una estrategia que considere una política de finanzas públicas que pueda resolver los problemas del corto plazo sin renunciar a los de largo plazo. Una política que incluya no sólo criterios recaudatorios, sino también redistributivos y reordenatorios, para poder alcanzar otros fines más allá del equilibrio presupuestal.

## TERRORISMO FISCAL Y CRISIS DE GOBERNABILIDAD

30 de octubre de 1996

La campaña de *Terrorismo Fiscal* que ha emprendido el gobierno de la República contra los contribuyentes de el país evidencia la profundización de la *crisis fiscal del Estado mexicano*, al tiempo que pone de manifiesto una incapacidad para gobernar mediante negociaciones, pactos y consensos. Esto significa que la fuerza con la que pretende imponerse el gobierno, no es, sino la manifestación de la profunda debilidad a la que ha llegado, producto del ejercicio autoritario del poder y de la implementación de un proyecto antipopular y antinacionalista.

Hasta el momento el gobierno ha sido incapaz de resolver la crisis fiscal del Estado. A pesar de haberse puesto como objetivo central de política económica cuidar el equilibrio de las finanzas públicas, y de haberlo logrado, ello no ha resuelto la mencionada crisis. Por el contrario, las decisiones gubernamentales han tendido a agudizarla. Dos de ellas en particular.

1.- La venta de las empresas públicas que incidían sobre el ritmo de crecimiento de la economía y el recorte presupuestal que impacta el empleo y la demanda del sector gobierno, a la vez que incide sobre los productores que recibían estímulos o subsidios. 2.- La apertura comercial y la política de contracción salarial que han aniquilado la planta productiva nacional y por ende el empleo privado, por un lado por la competencia con el exterior y por otro por la profunda reducción del mercado interno.

Las dos decisiones confluyen en dos efectos: El primero la reducción de los ingresos obtenidos por la vía fiscal. Ello debido a: la reducción del número de contribuyentes obligados a pagar impuestos por la desaparición de empresas y la contracción del empleo; la reducción de la capacidad económica de los contribuyentes que siguen en activo; y la reducción del consumo que contribuye de manera importante en la recaudación de impuestos.

El segundo efecto se refiere al hecho de que las decisiones gubernamentales al incidir en el empobrecimiento de las familias y las empresas del país han incrementado las necesidades colectivas o dicho de otra manera, han reducido la capacidad de la población para satisfacer sus necesidades.

De éste modo se tiene que el gobierno actual ha propiciado una considerable reducción, no sólo de los ingresos públicos, sino, lo que es peor, de las fuentes de donde provienen esos ingresos. Al mismo tiempo ha provocado el incremento de las necesidades colectivas que se supone son materia de atención del gasto público. Así tenemos que mientras los ingresos se reducen, las necesidades se incrementan. Con lo que al equilibrio presupuestal le corresponde un profundo déficit social que es insoslayable.

El terrorismo fiscal consiste en incrementar los ingresos públicos por impuestos por la vía de la coacción, la atemorización, la amenaza. Y cuando un gobierno se ve obligado a recurrir a la intimidación de la población para la recaudación de impuestos, es porque ha perdido capacidad de gobernar. Ha perdido capacidad de establecer consensos con la población. En una palabra, ha perdido *legitimidad* y se muestra incapaz de convencer a la población de la necesidad de contribuir solidariamente con sus impuestos. Ello es producto, desde luego, de los fenómenos económicos que ya se mencionaron arriba. Pero, también, es producto del convencimiento de la sociedad de que en el gobierno no hay preocupaciones de índole social y de que el uso y la determinación del destino de los recursos generados por el pago de impuestos median mecanismos de corrupción y que, además, son utilizados no para el beneficio de la sociedad en su conjunto, sino para favorecer la economía de quienes mas riqueza tienen en el país.

El terrorismo fiscal evidencia una falta de sensibilidad política y un desconocimiento total sobre la situación actual del país a nivel microeconómico. Quien no produce, simple y sencillamente no puede pagar. Mucho menos lo hará, si no encuentra retribución en lo que paga, en términos de mejoramiento del bienestar colectivo.

El Estado está usando la fuerza y la intimidación porque no logra convencer a la sociedad, porque la sociedad no se ve representada en el gobierno. Porque dadas así las cosas prefiere que se le arrebate por la fuerza su contribución obligatoria antes que contribuir voluntaria e inocentemente al despojo pacífico. Prefiere pagar las consecuencias que seguir pagando sin recibir nada a cambio.

## **REDUCCIÓN DEL IVA. REDEFINICIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.**

*17 de julio de 1997*

La nueva composición de la Cámara de diputados no sólo señala el importante peso que tiene ahora la oposición, sino también, y principalmente, que la ciudadanía quiere y espera un cambio profundo en el rumbo económico del país. Este significativo e histórico avance electoral de los partidos políticos de oposición propiciará importantes cambios en el ámbito de la política económica del gobierno. Este hecho alcanzará su mayor relevancia en el momento en que la nueva Cámara de diputados tenga que autorizar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos para el próximo año. Primero porque estos dos, constituyen la piedra angular sobre la que se erige la política económica del gobierno en tanto instrumento para definir el rumbo y la estrategia del proyecto económico oficial. Y segundo, porque contiene una serie de elementos., cuya modificación interesa en particular a los partidos de oposición y la que podría significar un cambio profundo en la situación de las grandes mayorías de éste país.

El aspecto que mas resalta en este sentido es la propuesta para disminuir el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el que podría disminuir del 15% que es hoy, a un 10 o hasta 7%. Es indudable que una medida de esta naturaleza constituiría in impacto muy positivo en los consumidores de este país (que somos todos) ya que es uno de los impuestos mas injustos que se aplican en el país. Y, al mismo tiempo traería consecuencias favorables para las empresas que podrían reducir sus precios e incrementar sus ventas. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se muestra reacia a aceptar una medida de esta magnitud. Cosa que, por otra parte, no impediría que se de. Sin embargo, la preocupación de la dependencia gubernamental es muy legítima. El IVA es una fuente de ingresos muy importante para el gobierno ya que representa cerca del 35% de sus ingresos totales. En 1996, por este concepto se recaudaron 71,086.4 millones de pesos, lo que representó un 53.4% del consumo que realizó el gobierno en ese año . Es decir, que el IVA se reduzca implica que el gobierno tendría menos recursos para solventar sus gastos. A este respecto hay que decir que los diputados también van a revisar la composición del gasto, de tal modo que es posible que se reduzcan

algunos que se consideren no prioritarios para el país. Pero, también es posible que se pretenda reorientar el gasto (cambiar su composición) sin modificar su monto. Como esto último es lo mas probable los partidos de oposición ya tienen preparadas algunas propuestas para subsanar la reducción de los ingresos que provoque la reducción del IVA. Así, PRD y PAN, proponen: reducir gastos superfluos de la burocracia y el despilfarro de recursos (planes de austeridad reales), combatir profundamente la corrupción y eficientar la administración de los recursos públicos. Asimismo, se propone establecer tasas de IVA mas altas para artículos de lujo, incrementar progresivamente el Impuesto Sobre la Renta (tasas mayores para mayores ingresos), e incrementar los impuestos que gravan las ganancias derivadas del capital especulativo.

Es decir, que existen mecanismos para permitir el mejoramiento económico de la población del país, sin propiciar necesariamente desorden presupuestal que conduzca a problemas de déficits presupuestales que podrían propiciar mas inflación o deuda pública. Esto implica redefinir las prioridades nacionales y reasignar el gasto bajo principios de justicia social bajo esquemas de eficiencia técnica. Ello es una exigencia derivada del peso de los votos de la población que han de entenderse como un desacuerdo al esquema de manejo presupuestal que se ha venido dando hasta hoy. Ahora si mandan las mayorías y no es posible desoírlos. Mal hace la SHCP en oponerse a medidas de esta naturaleza (aunque no pueda evitarlas) preocupándose mas por los “boquetes” que abrirá en el presupuesto público la reducción del IVA, en lugar de ponerse a pensar en los “boquetes” que la política fiscal actual ha abierto en los bolsillos y los estómagos de esas mayorías que han votado por el cambio.

La democracia va adquiriendo contenido con estas propuestas (que seguramente habrán de materializarse) poniendo de manifiesto que el gobierno debe reivindicar a las clases populares y que debe responder, obligatoriamente, al mandato de las mayorías. Así es la democracia.

## REDUCCIÓN DEL IVA. CUESTIÓN DE JUSTICIA SOCIAL.

24 de julio de 1997.

La negativa de la Secretaría de Hacienda a aceptar una reducción en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), evidencia *la insensible y tecnocrática visión del Estado* que tienen los altos funcionarios públicos hacendarios de este país. Por el rechazo abierto y agresivo, la postura oficial se convierte en una grosera ofensa a una de las principales preocupaciones del pueblo mexicano, y evidencia un gobierno carente de una *filosofía social* y un enorme vacío ético y moral. Tal pareciera que el manejo de las finanzas públicas fuera una cosa reservada a los *yuppies* doctorados en el extranjero para quienes no existen o son segunda prioridad, las necesidades sociales que como profundísimas llagas ha abierto la crisis económica en los mexicanos. Tal pareciera que no ha sido evidente el daño que ha causado en el bienestar familiar el incremento que sufriera el IVA en 1995. Tal pareciera que no han sido suficientes dos años para recomponer las finanzas públicas y que la emergencia económica no acaba. Tal pareciera que ya se olvidó que el IVA tuvo tasas del 15 y 20% a principios de la década y que la misma diputación priísta aprobó su reducción al 10% en 1993 y no llegó ninguno de los terribles males que hoy presagian los *juniors hacendarios*.

Quizá sea necesario recordar (como todo financista público sabe) que los impuestos deben respetar un conjunto de principios doctrinarios que son (entre otros) los siguientes:

- a) *el principio de justicia*, que significa que los ciudadanos deben de contribuir en una proporción de acuerdo a su capacidad económica.
- b) *el principio de generalidad*, que implica que cada ciudadano pagará impuestos de acuerdo a su capacidad contributiva
- c) *el principio de uniformidad*, que significa que todas las personas son iguales frente al tributo.

Al respecto hay que decir que el manejo que se ha hecho del IVA lleva a concluir que, en la actualidad, dicho impuesto viola flagrantemente los tres principios anteriormente citados porque los ciudadanos no están contribuyendo en una proporción de acuerdo a su capacidad económica (lo cual es injusto), están siendo

obligados a apagar aunque no tengan capacidad contributiva (lo cual es mas injusto). Pero además, se viola *el principio jurídico de equidad* porque el impacto del tributo no es el mismo para todos aquellos que tienen que pagarlo.

Es evidente, por lo anterior, que en el manejo de las finanzas públicas, el Estado actúa con una carencia absoluta de principios de justicia social. Ello impide que se cumpla con las tareas redistributivas que le son propias al Estado (bueno, que le deberían de ser propias), porque en la medida de que gasto público tienda a financiarse mas con la contribución de toda la población ( incluso de los que menos tienen y quizá en mayor proporción de ellos) que con una mayor contribución de los que mas tienen, la capacidad de redistribuir la riqueza por parte del Estado se nulifica, de modo que se manifiesta una tendencia a renunciar a uno de los principios fundamentales que deben regir su actuación: la búsqueda del bien común y la justicia social.

Es evidente que la ciudadanía se ha percatado de esta situación y que ello ha provocado un sentimiento de descontento social por el desacuerdo a la política fiscal que ha seguido el Estado, por lo menos, desde 1995. Es evidente porque el 6 de julio las votaciones favorecieron, ampliamente a partidos de la oposición, lo que evidencia un rechazo categórico a dicha política ¿es necesario algo mas para modificarla, habida cuenta de su antipopularidad, su injusticia e inequidad?

La definición de las fuentes de los ingresos públicos no debe implicar un sacrificio económico para aquellos sectores de la sociedad mas débiles. Es cierto que el Estado tiene que hacer frente a un conjunto de compromisos ineludibles, la pregunta es ¿por qué ha de hacerlo a costa del bienestar de la mayoría de los mexicanos?. La reducción del IVA, efectivamente, traería como consecuencia una reducción de los ingresos públicos pero ¿qué no hay otras fuentes de ingresos? digamos ¿nuevos o mas altos impuestos a quienes concentran el ingreso y la riqueza en este país? que no son muchos pero su fortuna si es muy grande. Y, el Estado, ¿no podrá recortar sus gastos? digamos ¿reducirle el sueldo a los altos funcionarios hacendarios que cobran mas de cien mil pesos al mes? porque, pensándolo bien ¿por qué ha de pagar el pueblo mexicano el sueldo de aquellos

que ni siquiera se preocupan (y deberían de hacerlo) por su bienestar? Y no sólo esos gastos se pueden recortar. De hecho aunque Hacienda ha dicho que la reducción del IVA podría provocar un incremento importante de la deuda pública en realidad esta ocultando el hecho de que si no hay suficiente ingresos públicos no habrá para pagar la deuda pública, cuyo estratosférico monto es hoy, producto de las erróneas políticas de esos que ganan miles de pesos. Ello nos conduce a darnos cuenta que los impuestos están sirviendo en alta proporción para pagar deuda y que la reducción del IVA bien podría repercutir en reducir el pago de la deuda pública. Eso podría ser técnicamente erróneo pero socialmente adecuado ¿qué eso se llama *populismo*? pues llámesele como sea, pero de otro modo los pobres seguirán teniendo las mismas dificultades para comer. Y los pobres son muchos en este país.

El Estado mexicano está obligado hoy a volver los ojos a las necesidades populares y al bienestar social. Hay que redefinir objetivos, prioridades y estrategias. No es posible que el deterioro social siga siendo el signo para identificar a nuestra generación y a las que vienen detrás.

## EL DEBATE SOBRE EL IVA. RAZONES E INCONGRUENCIAS

31 de julio de 1997.

Quienes están en contra de la reducción del IVA han abierto una línea de defensa de su posición que descansa en dos argumentos centrales: Uno, que es una propuesta de carácter político-electoral y populista, y, por derivación, irresponsable, engañosa e indefendible. Dos, que no generará beneficios para los consumidores y que traerá grandes perjuicios para toda la sociedad ya que reducirá los ingresos públicos y que no hay mecanismos para hacer frente a la pérdida recaudatoria.

A favor del primer argumento se manifestó el senador priísta Rodolfo Becerril Straffon (Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado) quien afirmó que el debate sobre el IVA se está politizando en extremo (*El Universal*, 26/07/97). Lo que el Senador no comprende es que en ese punto radica el gran avance democrático de nuestro país. En que las decisiones que afectan a la sociedad puedan ser discutidas por ésta y tenga (a través de sus representantes populares) la posibilidad de incidir sobre esas decisiones. Si no, ¿para qué es el voto? En el mismo sentido se expresó el diputado federal electo del PRI Arturo Núñez Ramos cuando afirmó que "...el PRI no caerá en el juego de discutir una agenda legislativa en función del cumplimiento de las propuesta electorales de la oposición".(Citado por Leonardo Ochoa, *Diario de Xalapa*, 28/07/97) ¿Quiere decir esto, que los partidos políticos que ofrecieron reducir el IVA hicieron mal? ¿Quisiera el Sr. Núñez que la agenda legislativa se discutiera en base a que? porque los partidos llegan a la Cámara con propuestas electorales y para cumplirle a sus electores. Aún mas, si al electorado se le ofreció reducir el IVA y los partidos que lo ofrecieron ganaron una posición desde donde pueden cumplir esa promesa ¿no es lo mas normal que lo hagan? ¿no es para eso que la ciudadanía votó por ellos? La oposición ganó las elecciones porque se comprometió a bajar el IVA, ¿no es eso la democracia? pedir lo contrario, ¿no es antidemocrático. En todo caso los diputados que defienden la reducción del impuesto son mas congruentes con su actitud porque están siendo leales a sus propuestas que los diputados priístas que autorizaron el incremento del 1995, porque nunca advirtieron a sus

electores que podrían votar a favor de un incremento de ese impuesto y quien sabe si los electores hubieran votado por ellos de haberlo sabido.

Dice el columnista Leonardo Ochoa (Diario de Xalapa, 28/07/97) que "... la nueva mayoría de la Cámara de Diputados sí pretende bajar el polémico impuesto, pero los motivos no son económicos, sino eminentemente políticos" Y yo me pregunto ¿tiene eso algo de malo? ¿no es la política el reflejo del sentir ciudadano? ¿No es a través de la política que los factores económicos y sociales cobran vida? ¿No está instituido en nuestro país que nuestros gobiernos han de conformarse a través de procesos políticos? ¿no son motivos políticos los que mueven a los partidos políticos? ¿no es, por último, la Economía, política?

Ahora, si de tener motivos económicos se trata cabe preguntarse por qué el gobierno y el PRI se oponen a la reducción del IVA si han dicho muchas veces que el país ya se ha recuperado. Y si el incremento del 10 al 15% fue por causa de la emergencia económica ¿no es hora ya de reducirlo si la recuperación ha restablecido (según versión oficial) las de solvencia económica anteriores a la crisis?

El segundo argumento ha sido defendido primordialmente por autoridades hacendarias, en particular por Tomás Ruiz, Secretario de Hacienda quien asegura que la reducción del IVA representará una pérdida de 22 mil millones de pesos (*El Financiero* 18/07/97) Habría que preguntarle al Sr. Ruiz de donde y cómo se obtenía esa cantidad de dinero antes del incremento del IVA en 1995 y básicamente por qué hubo de aumentarse la tasa de este impuesto, qué fue lo que ocasionó que el gobierno requiriera mas ingresos y si el pueblo de México recibió un beneficio directo de esos ingresos incrementados. O si, por el contrario, sirvieron para pagar la enorme deuda externa e interna y salvar de la bancarrota al sistema bancario, pero, no así, para implementar programas que salvaran de la pobreza a los mas de 40 millones de pobres de este país.

Pregunta el Sr. Ruiz, ingenua y candorosamente que con qué otro tipo de impuestos se compensará la reducción de la recaudación por IVA. Como si ignorara que existen impuestos que gravan las ganancias, la riqueza, los altos

ingresos y que por su naturaleza progresiva, son mas justos. O ¿es que no quiere afectar los intereses de los grandes grupos económicos del país, que en estos últimos años han concentrado el ingreso y la riqueza en México?

Advierte el columnista Leonardo Ochoa que el IVA lo paga el consumidor que tiene para comprar artículos de lujo (autos, ropa importada, perfumes parisinos, cubiertos alemanes y estatuas romanas). Aduce que este segmento de la población es minoritario y que por ello una baja del IVA no beneficia en nada a los 40 millones de pobres. Y que tampoco incrementará el poder de compra de quienes disponen de 20 o 30 pesos diarios para su supervivencia.

He de aclararle al Sr. Ochoa que el IVA lo pagamos todos, ricos o pobres, aquí un ejemplo: se paga IVA por servicio telefónico, luz, focos, agua, ropa, zapatos, papel de baño, jabón, gasolina. ¿que tan pobre hay que ser para no consumir nada de esto?, Desde luego, tampoco cualquiera consume lo anterior, pero ¿sólo los ricos consumen esto? ¿el que pueda consumir esto, ya no tiene de que preocuparse?, el que consuma esto ¿ya no tiene derecho a recibir una mejora en su nivel de bienestar. Por otra parte, si a alguien beneficia la reducción del impuesto es precisamente a quien gana 20 o 30 pesos diarios, porque entre menor sea el ingreso personal mayor mas repercute en el consumidor el valor de las cosas. Sobre todo, porque a medida que el ingreso es mayor, el porcentaje que se dedica al consumo disminuye ( de acuerdo al planteamiento de la teoría keynesiana). No podrán estos pobres consumidores, como dice el Sr. Ochoa, comprar mas autos, ni viajar a Europa con la rebaja del IVA, pero, si le aseguro, que gastarán menos en su lucha por la sobrevivencia y eso, por poco que sea, incrementa las posibilidades de subsistir. ¿Acaso el gobierno hubiera solicitado el esfuerzo y sacrificio a la sociedad cuando decidió el incremento del IVA, si esto no tuviera repercusiones en los bolsillos de todo mexicano?

Desde luego, tampoco puede esperarse que la reducción del IVA resuelva el problema de la pobreza, pero si alivia la carga. Una prueba de que la tasa actual repercute ampliamente en los consumidores es que en 1995 la recaudación fiscal

por concepto de IVA se redujo a pesar del incremento de la tasa, porque impactó fuertemente en los precios de los productos y, por tanto en el nivel de consumo.

Para rematar dice el Senador Becerril Straffon que “...*la tendencia en el mundo es que el ingreso público repose en impuestos indirectos*” y que “...*con la reducción del IVA estaríamos a contrapelo de las tendencias mundiales*” y que el IVA en muchos países es de 17 a 22%. (El Universal, 26/07/97)

Parece increíble la sugerencia del Senador respecto a que hay que hacer lo que hacen los demás, como si en el mundo todos los países fueran iguales. Como si México no tuviera su propia problemática y las cuestiones de política económica tuvieran que decidirse en base a lo que hagan los demás países, ignorando nuestra propia realidad. Si otros países tienen mayores tasas de impuestos será porque así les conviene y los contribuyentes lo pueden pagar y los electores han aceptado esa decisión. Pero en México, ni es conveniente, ni los contribuyentes lo pueden pagar ni es voluntad del electorado que siga en el nivel que está.

Es momento de que las finanzas públicas dejen de fortalecerse con el empobrecimiento y deterioro del bienestar de la población. Al menos eso es lo que el electorado acaba de avisar hace unas semanas que fue a votar.

## **REDUCIR EL IVA. FAVORECER EL DESARROLLO CON JUSTICIA Y EQUIDAD.**

*21 de agosto de 1997*

Como bandera electoral, la reducción del IVA no explica en su totalidad el triunfo de la oposición sobre el PRI en las pasadas elecciones a diputados federales. Lo que aun no quieren (o no pueden) entender las autoridades de éste país y los diputados priístas, es que ese triunfo refleja el deseo de la sociedad mexicana de un cambio en el orden económico (pero también político y social). Así, la reducción del IVA no se lo plantea la sociedad como la solución al problema económico, sino como el deseo manifiesto de reducir el costo de los bienes que son necesarios para la subsistencia. Es decir, que la sociedad se plantea un esquema de transformaciones económicas, en donde la reducción de la presión fiscal sobre el consumo es la punta de lanza.

Ante esta posición, al gobierno y a los diputados priístas les han quedado pocos argumentos válidos para oponerse a la medida y los han hecho ver como individuos carentes de sensibilidad política y social.

Contra la oposición oficial se manifiesta la situación de las finanzas públicas del país. De acuerdo a la Secretaría de Hacienda, durante el primer semestre del año se registro un superávit público de 18,271 millones de pesos. Esto indica que el gobierno ha recibido mas ingresos que los egresos que ha realizado. Ello a pesar de que ha realizado importantes gastos en el transcurso del año. En primer lugar los pagos a la deuda externa contraída con el fin de resolver la crisis financiera de 1994. Y en segundo lugar el fuerte apoyo a la situación de quiebra que presentan algunos bancos nacionales a través del Fobaproa. Es decir, a pesar de los fuertes gastos que ha realizado el gobierno ( y que no han sido para atender necesidades sociales inmediatas) el presupuesto acusa un importante superávit. Es mas, la posición del gobierno en materia de finanzas parece ser tan buena que en el transcurso de los meses de este año llevará a acabo un programa de rescate a las empresas que construyeron autopistas bajo concesión y que demostraron el rotundo fracaso económico del proceso de privatización. La cantidad que invertirá el gobierno en dicho programa asciende a 13,050 millones de pesos que,

obviamente, se pagarán del presupuesto público. Este monto equivale al 71% del superávit que el gobierno obtuvo durante el primer semestre del año.

Esta situación pone a descubierto las intenciones gubernamentales y evidencia que es falso que la reducción del IVA vaya a impedir la realización del Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo (Pronafide) y en a provocar, en general a un choque económico del programa gubernamental como afirmo el Sr. Marcos González Tejeda Secretario de Finanzas del Gobierno Veracruzano y encargado de la Comisión Permanente de Coordinación Fiscal. (El Financiero, 15-08-97). Esa situación, evidencia, también, que es falso, como dice el Sr. González Tejeda que los ingresos del Estado son insuficientes para hacer frente a sus necesidades. En todo caso son insuficiente porque se privilegia el gasto en ciertos rubros, en detrimento de otros (precisamente las partidas que tienen que ver con el bienestar social). Lo que, en todo caso, pone en riesgo la reducción del IVA y la petición de un cambio en la política de egresos es el programa de privatización y rescate de las empresas que fracasaron en el fallido proceso que en muy poco ha beneficiado al bienestar familiar. Porque buena parte de los recursos fiscales no se están gastando en la recuperación del bienestar social ni en la recuperación del mercado interno y las empresas que producen para él. Y, por ello, la disminución de los ingresos no tiene por qué perjudicar dichos rubros.

Algo que han olvidado tanto autoridades de gobierno como diputados priístas es que la presión fiscal debe estar estrechamente relacionada con la capacidad de pago de los contribuyentes y que no lo está en el caso del IVA. También se han olvidado que las contribuciones fiscales deben de regresar al contribuyente en forma de bienes y servicios que mejoren su nivel de nivel (o por lo menos no lo empeoren) y que no es ni justo, ni ético utilizar los recursos que la sociedad entrega al gobierno para su administración para privilegiar a unos cuantos (grupos económicos, empresas, empresarios) en detrimento del nivel de vida de la mayoría de la población. Sobre todo cuando esta mayoría tiene tantas carencias. No es verdad como dice el Sr. Marcos González Tejeda que cualquier impuesto es por naturaleza repudiable, impopular, pero necesario para cualquier Estado

moderno. Si lo son aquellos impuestos que no cumplen con los principios de justicia y equidad (como el IVA), o lo son porque las tasas son demasiado elevadas. Creo que ningún impuesto tiene por qué ser repudiable e impopular por naturaleza si cumple con dichos principios y además es usado para beneficio de toda la sociedad, porque, olvida el Sr. González Tejeda, que los impuestos son instrumentos de redistribución del ingreso y la riqueza. Redistribución que si es necesaria en toda sociedad moderna y que la nuestra no la cumple.

Lo repudiable e impopular de las cargas fiscales radica en que la sociedad ve que sirven para mejorar la situación económica de unos cuantos ya sea porque se apoya fiscalmente a los mas ricos o porque los recursos se gastan impunemente de manera dispendiosa e irracionalmente por parte de los funcionarios públicos o de plano sirven para volverlos millonarios en un esquema de corrupción alarmante que no es propio de un Estado moderno.

La reducción del IVA o de cualquier otro impuesto no nos va a llevar a la crisis con dice el SR. González Tejeda. No porque existen mecanismos fiscales para compensar la reducción de los ingresos públicos y recortar gastos públicos no prioritarios. Lo he dicho aquí y lo repito. La reducción del IVA se puede compensar incrementando las tasas de otros impuestos (el mismo IVA) para aquellos sectores sociales de alto nivel de ingreso con lo que se cumpliría, además, con el principio de equidad por cuanto que paga mas el que mas tiene.

De igual modo se debe reestructurar el gasto público para darle prioridad a la recuperación del bienestar social vía incremento del empleo y el consumo y dejar en segundo lugar los apoyos a los grandes capitalistas de éste país que durante años se enriquecieron con las políticas gubernamentales y que para su mala suerte fracasaron en la reprivatización, aunque no por ello se han quedado pobres.

Aunque tal parece que hay barreras para aceptar esto como una opción viable.

¿Por qué?

¿Acaso el gobierno no es justo y prefiere repartir privilegios en lugar de gobernar?

## **DÉFICIT FISCAL: ECONOMÍA, JUSTICIA Y DEMOCRACIA**

*13 de noviembre de 1997.*

La presentación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación por parte del ejecutivo a los legisladores abrió de plano el debate sobre la pertinencia del déficit público, y sobre el componente de justicia y ética que guarda la recaudación de impuestos y el ejercicio del gasto público.

En las últimas semanas el Ejecutivo intensificó su propaganda a favor de no disminuir los impuestos y mantener el equilibrio presupuestal, sobre todo debido a la propuesta legislativa de reducir impuestos y la amplia aceptación que esto ha tenido en la sociedad.

El Ejecutivo ha insistido en que la discusión no debe politizarse, pero eso es prácticamente imposible. Es un tema político, y en la arena política hay que discutirlo. De ahí que es fundamental retomar desde esta perspectiva el debate.

Por desgracia el Ejecutivo no está acostumbrado a recibir el rechazo a sus propuestas por parte de los legisladores. Pero la nueva realidad política ha demostrado que eso es inevitable. Por primera vez la sociedad está ampliamente representada gracias a la apertura democrática y su voluntad debe ser atendida, no puede ser ignorada, de otro modo se estaría atacando los principios democráticos. Esto implica que el Ejecutivo deberá de ajustarse a lo que la representación popular establezca.

También es importante recordar que el poder político significa un servicio para la sociedad y no el dominio sobre ésta, por lo que aquel no habrá de oponerse al interés nacional, al bien común. Así que las decisiones y las acciones que aquellas deriven deberán estar en concordancia con dicho interés, con dicho bien. Atentar contra él implica la violación de los principios éticos sobre los que se funda el Estado.

Así, pues, más allá de la discusión a partir de los aspectos técnico - económicos que implica el déficit fiscal y la reducción de los impuestos, el Ejecutivo debe de entender que a estos hay que anteponer aquellos principios y que si la sociedad se ha pronunciado a favor de tales decisiones, tendrá que ajustarse a ellas.

Aún, sin embargo, considerado desde el aspecto puramente económico, no se sostiene teóricamente la inviabilidad del déficit fiscal y la reducción de las contribuciones. Veamos: técnicamente el déficit es el resultado de la falta de coincidencia entre la cantidad de gastos y la de ingresos del gobierno en un período de tiempo determinado. Desde esta perspectiva no es ni malo ni bueno, ni benéfico ni pernicioso. Lo que le da ese carácter o contenido es el destino y uso que de ese déficit se haga. La teoría económica que sostiene la pertinencia del déficit aclara que si el exceso de gasto es utilizado directamente para inversiones productivas públicas o para estimular tal tipo de inversiones de carácter privado, muy probablemente en el período posterior el déficit podrá ser cubierto por la mayor recaudación de impuestos que generará la actividad económica redinamizada por el gasto excesivo del primer período. Así, el déficit habrá servido para impulsar el crecimiento económico. Queda el problema de como financiar el déficit. Es cierto que la vía de la deuda es riesgosa. Queda la emisión de dinero y el incremento de los ingresos de las empresas públicas. La primera puede utilizarse en el corto plazo, aunque implica sacrificar, en alguna medida, algunos puntos de inflación. La segunda se piensa no por el lado de incrementar los precios de dichas empresas, sino por la vía de incrementar su número (y no precisamente en sectores estratégicos sino en áreas altamente redituables en donde la ganancia es segura). Estas dos vías no se quieren explorar porque van en contra del proyecto neoliberal, pero son perfectamente pertinentes y viables. El Ejecutivo argumenta que el déficit fiscal ha sido el causante de muchos de nuestros males económicos actuales y que eso es sólo responsabilidad de los gobiernos populistas quienes hicieron uso y abuso de dicho déficit. Por desgracia ese argumento tampoco se sostiene. Efectivamente los gobiernos entre 1940 y 1982 basaron su estrategia económica en un permanente déficit fiscal contra lo realizado por los gobiernos de entre 1983 y 1997. Sin embargo, el desastre económico vino en el segundo período, en el que se privilegió el equilibrio fiscal y se inutilizó el recurso de la expansión monetaria y la participación de la empresa pública. Basten algunos datos para ilustrar lo anterior.

<b>COMPARACIÓN DE VARIABLES MACROECONÓMICAS (1940 – 1996)</b>			
<b>Período y tendencia ideológica.</b>	<b>Variación porcentual del PIB</b>	<b>Situación fiscal</b>	<b>Variación porcentual de los precios.</b>
1940-1949 Populista	6.2	Déficit	17.8
1950-1959 Populista	6.7	Déficit	8.0
1960-1969 Populista	8.4	Déficit	2.0
1970-1979 Populista	7.5	Déficit	29.4
1980-1989 Neoliberal	1.3	Equilibrio	69.7
1990-1994 Neoliberal	3.0	Equilibrio-superávit	18.9
1995 Neoliberal	-6.9	equilibrio-superávit	52.0
1996 Neoliberal.	3.5	equilibrio	40.0

Fuente: Banco de México, La Economía mexicana en Cifras.

Según nos muestra el cuadro estadístico, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en el período 1940-49 fue del 6.2%, en 1950-59 fue de 6.7%, en 1960-69 de 8.4% y en 1970-79 de 7.5%. En cambio de 1980 a 1989 fue de 1.3%, en 1990-94 fue de 2.96%, en 1995 de -6.90% (decrecimiento) y en 1996 del 3.5%. Es decir, el déficit fiscal creó crecimiento, el equilibrio fiscal detuvo el crecimiento. Ahora veamos los precios. En 1940-49 la tasa de inflación fue de 17.80%, en 1950-59 de 8%, en 1960-69 de 2%, en 1970-79 de 29.40%. En cambio en 1980-89 fue de 69.70%, en 1990-94 de 18.90%, en 1995 de 51.97% y en 1996 de 40%. De donde se concluye que el déficit fiscal en ningún período logró generar las tasas de inflación que se vivieron en la época del equilibrio presupuestal.

Así, pues, parece claro que tampoco desde la perspectiva económica existen argumentos de peso real para no incurrir en déficit como mecanismo para impulsar el crecimiento económico y mejorar los niveles de bienestar de la población. Lo que se argumente en contrario es un mito con el que hay que acabar para siempre. En economía no hay verdades absolutas. He aquí la prueba.

Ética, democrática y económicamente es viable y pertinente utilizar el déficit fiscal para fines de interés nacional. Es una lástima que el Ejecutivo no piense igual.

## FUNDAMENTALISMO ECONÓMICO Y DEMOCRACIA.

*En la tierra y en el cielo existen mas cosas de las que usted imagina en su filosofía.*

Shakespeare.

19 de noviembre de 1997.

Desde la perspectiva oficial la democracia es, hoy, una incomodidad muy grande con la cual se vuelve muy difícil la tarea de gobernar, porque la sociedad ha empezado a opinar e influir en las decisiones gubernamentales, a través de sus diputados (a quien se le ocurre con tamaña impertinencia querer que las cosas salgan bien en el país.

Para el Ejecutivo y el PRI la democracia sólo vino a complicar las cosas. Quien no recuerda aquellos tiempos sin disputas en la Cámara de Diputados en donde todos estaban de acuerdo y la aprobación de las iniciativas de Ley que enviaba el Ejecutivo eran un mero trámite que no requería mas que levantar la mano.

Pero la democracia no sólo vino a quitar la paz y la armonía al recinto legislativo. También vino a amenazar la estabilidad económica y la viabilidad misma de nuestro sistema económico.

Resulta que el Ejecutivo (su titular y sus subordinados) cree tener la razón en todos y cada uno de los asuntos en materia económica. Según se ve parece decirnos que nunca se equivocan. El Secretario de Hacienda se atrevió a decir, con respecto a la reducción de impuestos que propone la oposición que no aceptará dicha propuesta, *“no porque haya cerrazón ni defensa de un dogma o de una posición irreducible”* (El Financiero 19/11/97)

El mismo titular del Ejecutivo fue a Estados Unidos y dijo ante miembros de la Cámara de Comercio de aquel país que *“No existe ninguna alternativa a la responsabilidad fiscal: si uno lo hace está bien, si uno no lo hace está invitando un desastre”* El Secretario del Trabajo, también entró en la defensa del programa económico gubernamental y dijo *“...jugar con la economía es algo muy serio que pudiera cobrarnos los platos rotos.”*

Y uno se pregunta ¿juegan los diputados de oposición con la economía al proponer reducciones de impuestos que mejoren el nivel de bienestar de la población? ¿Es una falta de responsabilidad fiscal la promoción de reducciones a

los impuestos? ¿es irresponsable proponer la reducción de los gastos relacionados con el apoyo a banqueros y constructores de autopistas para propiciar un incremento en los gastos en programas sociales?

Creo que si se está defendiendo el programa económico desde perspectivas fundamentalistas y por eso se descalifica al que piensa distinto con argumentos que sólo exhiben una falta de compromiso social y una incapacidad para adecuar los programas de gobierno a la satisfacción de las necesidades sociales. Fundamentalismo económico al que le es sumamente incómoda la democracia porque no acepta la crítica ni el debate ni la negociación, porque no le cabe la posibilidad de estar en un error. La verdad es que no hay mayor ceguera que la de aquel que no quiere ver las cosas.

Por suerte organizaciones sociales, asociaciones empresariales, líderes de opinión pública, intelectuales y académicos se han pronunciado en contra del programa de gobierno que propone el Ejecutivo para el próximo año. Ello manifiesta que no es una revancha política lo de los diputados. Ello quiere decir que es expresión de la voluntad popular cambiar las cosas, como lo evidencian de manera más clara los resultados de las elecciones del 6 de julio.

El gran argumento del Ejecutivo para defender su proyecto lo constituye los resultados en materia macroeconómica, principalmente la tasa de crecimiento de la economía que en lo que va de este año alcanzó el nivel de 8.3%. Como si lo que contara fuera la cantidad y no la calidad del crecimiento, como si el crecimiento acabara automáticamente con todos los males del país.

Otro argumento sustancial para el Ejecutivo es que no hay alternativas para una reducción de los impuestos. Es decir, no es una cosa de querer sino de poder. No es una cuestión política sino económica. Pero no es verdad. Hay múltiples soluciones. Por ejemplo, aumentar el IVA a productos de consumo suntuario, aumentar el ISR a contribuyentes de muy altos ingresos, reducir gastos superfluos de la burocracia (sueldos, compensaciones, uso de automóviles, viáticos, etc.) reducir el volumen de recursos destinado a programas de apoyo a grandes

empresarios. Lo que se requiere es voluntad política, imaginación y compromiso social. Cosas que los subordinados del Ejecutivo no han demostrado tener.

## **PETRÓLEO Y FINANZAS PÚBLICAS**

*19 de marzo de 1998*

El petróleo sigue causando severos daños a la economía mexicana. A 16 años de aquella crisis petrolera de principios de los ochentas desencadenada por la caída del precio del energético, aquella pesadilla parecía olvidada. Hoy la historia se repite, a pesar de las medidas que el gobierno se preocupó por implantar para disminuir la dependencia económica que en materia de exportaciones representaban las ventas petroleras al extranjero.

Resulta que el esfuerzo no fue suficiente. Efectivamente de ser un país casi monoexportador (80% de las exportaciones mexicanas a principios de los ochentas eran de productos petroleros) hoy México exporta, en su mayor parte, manufacturas y no petróleo. Sin embargo, la vulnerabilidad frente al precio internacional del petróleo, no disminuyó. Ello se debe a que una parte muy importante de los ingresos del Estado proceden de los ingresos de la Paraestatal PEMEX y de lo que ésta paga al Estado por concepto de impuestos. Esa, por cierto, es una realidad que ha persistido durante muchos años y a la que nunca se le ha prestado la atención debida. O tal vez no se ha podido abordar bajo el actual esquema de política económica. Ello porque la solución implica la diversificación de las fuentes de ingresos públicos y eso, en la actualidad, ha sido una tarea que el gobierno ha sido incapaz de realizar.

El siguiente cuadro muestra el peso que tienen los ingresos derivados del petróleo en los ingresos públicos. Aunque es necesario notar que los datos han variado, de todos modos lo programado es útil para el análisis del problema.

De los datos anteriores podemos ver que los ingresos petroleros directos representan el 20.65% del total de los ingresos de la federación. Desde luego, esta proporción es mucho mayor ya que PEMEX también paga impuestos al Valor

Agregado y al comercio exterior, tanto por exportaciones como por importaciones, aunque esa es información de la que no se dispone ya que no se desglosa en la Ley de Ingresos.

Del mismo cuadro podemos observar que los derechos por extracción de petróleo significan el 92.6% del total de los derechos que cobra la federación, mientras que el impuesto especial que paga PEMEX por gasolina y diesel representa el 15.51% del total de ingresos por impuestos, sólo abajo del Impuesto Sobre la Renta y del Impuesto al Valor Agregado.

En el siguiente cuadro podremos ver claramente, como una reducción en la actividad petrolera o en los ingresos de PEMEX, pueden resultar en una crisis fiscal temporal bastante fuerte, pero que en el fondo expresa un problema estructural de mayores alcances.

<b>Ingresos públicos de Origen petrolero</b>			
Tipo de ingreso	Millones de pesos	Tasa que se paga (%)	% que representa con respecto al total del rubro
Impuesto especial sobre producción y servicio por gasolina y diesel.	59,611.9		15.51
<i>Ingreso total por cobro de impuestos</i>	<i>384,317.5</i>		<i>100.0</i>
Derecho sobre la extracción del petróleo	77,445.0	52.3	
Derecho extraordinario sobre la extracción de petróleo	40,358.4	25.5	
Derecho adicional sobre la extracción	1,444.6	1.1	
Total de Derechos por petróleo	119,248.0		92.16
Total de Derechos de todo tipo	129,393.5		100.0
Total de ingresos derivados del petróleo.	178,859.9		20.65
<i>Total de ingresos de la Federación.</i>	<i>866,086.6</i>		<i>100.0</i>

Fuente: **Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1998**. SHCP.

NOTA: Estos datos han variado ya debido al ajuste de los precios internacionales del petróleo pero sirven para identificar el origen del problema fiscal.

El problema radica, en la escasa diversificación de las fuentes de ingresos públicos. o la concentración de las fuentes de ingresos en unos cuantos rubros. Lo que, de cualquier modo, ha sido resultado de una medida de política económica.

implementada por los tres últimos gobiernos federales. Estos han sido incapaces de diversificar las fuentes de ingreso por excesiva *visión desintervencionista* que conlleva a la renuncia de la búsqueda de fuentes alternas a los impuestos y, cancela importantes fuentes de recursos que significaban las otras muchas empresas públicas que se pusieron a la venta durante los años del ajuste y la reforma estructural (1983-1994).

Al mismo tiempo han propiciado el deterioro de las fuentes ya existentes en la medida que el ISR y el IVA dependen del ritmo de actividad económica y del consumo en el mercado interno y la política económica ha debilitado, en grado extremo esa dinámica tanto en lo que se refiere a producción como a consumo. De hecho, a ello se debe que se intente descansar parte del gasto público en los ingresos petroleros.

Por si fuera poco, no existe una correspondencia entre lo que PEMEX aporta al Estado y lo que recibe de éste.

<b>Gasto asignado a PEMEX</b>	
<b>Gasto por entidad</b>	<b>Millones de pesos</b>
<b>Petróleos Mexicanos Consolidado</b>	<b>78,524,490.9</b>
Petróleos Mexicanos	6,971,767.5
PEMEX exploración y producción	34,745,141.3
PEMEX Refinación	22,877,004.5
PEMEX Gas y petroquímica Básica	7,388,610.1
PEMEX petroquímica consolidado	6,541,967.5

Fuente: *Presupuesto de Egresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1998.*

NOTA: Estos datos han variado debido a los ajustes presupuestales pero sirven para dar una idea de la proporción que guardan gastos e ingresos.

De acuerdo a los datos aportados en el cuadro I y II podemos ver que PEMEX contribuiría con 100,000 millones de pesos mas con respecto a lo que recibiría de la federación pues mientras su aportación total fuera de 178,859.9 millones de pesos, sólo recibiría de la federación 78,524,490.9 millones de pesos. Esto diferencia representa la base sobre la que se funda la constante descapitalización

de la paraestatal y su incapacidad para modernizarse y obtener mejores oportunidades en los mercados mundiales.

El problema fiscal, entonces, no es responsabilidad exclusiva de la caída del precio del petróleo. Esa reducción, en realidad, sólo vino a evidenciar la débil y vulnerable estructura de ingresos públicos que existe en la actualidad y que lo es mas en la medida de que dichos ingresos provienen cada vez menos de fenómenos económicos que están bajo nuestro control y cada vez mas de otros que no podemos controlar. Puesto que mientras mas dure la recesión interna mas difícil será tener estabilidad presupuestal y mas se habrá de depender de eventos exógenos.

El gobierno no puede evadir su responsabilidad en la conformación del escenario presente y culpar lo externo de sus propios errores. Debe recomponer sus finanzas y para ello debe reconstituir la planta productiva nacional y el mercado interno. Pues esta crisis es una muestra mas de la ineficiencia del modelo industrial - exportador de economía global y de lo riesgoso que resulta construir un país sin soberanía económica.

## **PETRÓLEO, CONCENTRACIÓN PRODUCTIVA E INGRESOS FISCALES.**

*25 de marzo de 1998*

La coyuntural crisis ocasionada por el derrumbe de los precios del petróleo ha puesto de manifiesto los profundos problemas estructurales de nuestro país, (existentes desde la primera crisis petrolera de 1982 y causantes de ésta) que no han podido ser resueltos por los gobiernos neoliberales de esa fecha para acá, pero que, por el contrario, han contribuido a agravarla (aunque ellos se autodenominen y se crean mas eficientes).

El problema no es que el precio del petróleo caiga. Finalmente ello se debe a causas, sobre las cuales nuestro país no tiene control. El real problema es que el precio internacional de un producto que México produce y exporta tenga tanta repercusión en la dinámica y las tendencias de nuestra economía. Ello se debe a la falta de diversificación de la economía nacional, tanto en lo que produce como en lo que exporta. Es cierto que actualmente las exportaciones petroleras ya no representan tan elevados montos como a principios de los ochentas. El 11% del total de las exportaciones. Sin embargo, su peso relativo es aún muy amplio, considerado para un sólo producto cuyos precios, además, están sujetos a vaivenes impredecibles. Y considerando que ningún otro producto nacional alcanza ese volumen de ventas al exterior.

El peso del petróleo también es amplio en la medida que, sólo considerando los ingresos por exportaciones de crudo, contribuye con alrededor del 7% al valor del producto interno bruto del país (PIB), lo cual puede significar tanto como lo que contribuye un estado de la república como Veracruz a dicho valor. Eso sin considerar las ventas al exterior de otros productos y las ventas internas.

De aquí que es necesario considerar a PEMEX como una empresa cuya actividad representa un peso importante en la dinámica y comportamiento de toda la economía nacional. Importancia que no tiene ninguna otra empresa considerada de modo individual. Y mas si el análisis es a nivel regional.

Por si eso fuera poco, el petróleo y sus derivados ofrecen una importante contribución a los ingresos del gobierno, (como ya se había señalado en éste mismo espacio la semana pasada). La renta petrolera representó el año pasado el

35% del total de los Ingresos Presupuestales del gobierno, considerando ingresos fiscales (IVA; IEPS y derechos) que alcanzan un porcentaje del 22.85% del total de esos Ingresos Presupuestarios e Ingreso Directos cuyo monto equivale al 12.27% de dicho total de ingresos.

La importancia tan amplia del petróleo no es negativa por sí misma. Lo es en tanto la falta de desarrollo de otros sectores, otras industrias y otras empresas ha generado una excesiva concentración de la actividad económica del país en torno a un sólo sector, una sola industria y una sola empresa. Ello mismo es la causa de la concentración de los ingresos fiscales en el petróleo. En la medida que son pocos a los que se les puede cobrar impuestos, mayor es la importancia de la contribución de Pemex. En la medida que son menores las fuentes de ingresos públicos mayor la necesidad de recaudar de las ya existente.

En eso consiste el fracaso de los gobierno neoliberales. Han sido incapaces de diversificar la economía, tanto en lo que se refiere a la producción para la exportación, como en lo que se refiere a la producción para el mercado interno. Ello a pesar de la reprivatización de las empresas públicas y de la apertura comercial al exterior. Lo que, según versiones oficiales, propiciaría el desarrollo de la economía nacional. Por desgracia, la desaparición del sector paraestatal se tradujo en una reducción de las fuentes de ingresos públicos y la apertura comercial en el cierre de empresas y cancelación de empleos que contribuían a los ingresos fiscales. Pero, aún mas grave, operó en contra de la diversificación industrial porque desapareció la producción nacional de muchos productos.

Todo esto tiene, por si fuera poco, un brutal impacto en la capacidad del gobierno para gastar y realizar sus actividades normales, que definitivamente si tienen un peso importante en la dinámica económica del país. La reducción del gasto, consecuencia de la reducción de los ingresos petroleros, si es significativa, a pesar de que lo nieguen las autoridades de éste país. No sólo por la importancia de los programas gubernamentales sino también, por el peso de estos en el consumo nacional. Y ¿quién va a creer que una reducción del gasto del gobierno de 31,500 millones de pesos no va a repercutir en la dinámica económica?

¿pensará acaso Herminio Blanco y demás secretarios del ramo económico que los mexicanos somos retrasados mentales para creer semejante cosa? Además, si es como ellos afirman ¿qué sentido tuvo, entonces, la polémica en torno a la reducción del IVA.

La única medida que se ha tomado como consecuencia de la crisis petrolera ha sido reducir los gastos públicos. ¿cuándo llegarán las soluciones? ¿cómo es posible que estos economistas tan eficientes no hayan detectado un problema tan claro y ahora no propongan ninguna solución para él?

Una profunda transformación industrial, comercial y fiscal es urgente en nuestro país. ¿ya lo sabrán nuestros eminentes economistas?

## **CRISIS FISCAL DEL ESTADO Y GLOBALIZACIÓN**

*10 de julio de 1998*

La adversa situación de los mercados petroleros ha obligado al gobierno mexicano a imponer un tercer recorte al presupuesto público, ahora por 5,500 millones de pesos.

En total debido a la caída del precio del petróleo el gobierno a tenido que reducir su presupuesto en 36,247 millones de pesos.

El problema de la caída de los ingresos públicos que propicia el recorte presupuestal, parece de índole coyuntural, pero en realidad es de carácter estructural, porque tiene que ver con el origen de los recursos que sirven para hacer funcionar nuestra economía.

Si en la actualidad los ingresos públicos son tan precarios y dependen tanto de lo que pase con el precio del petróleo, se debe, lisa y llanamente a que el otro componente de los ingresos, es decir la recaudación de impuestos a empresas y familias no es de una magnitud suficiente como para darle estabilidad al presupuesto público. Y ello se debe, primordialmente a que el monto de los impuestos que los contribuyentes pagan al fisco esta en relación directa con su nivel de ingreso, su nivel de compra y su capacidad para producir y vender lo producido. De modo que una economía que no crece en lo interno, una economía con millones de desempleados y subempleados y una economía con bajos salarios, es una economía que no tiene capacidad para generar suficientes ingresos públicos por la vía de la recaudación.

Con los recortes presupuestales el gobierno ha provocado un círculo vicioso al propiciar la ampliación de los factores negativos que imposibilitan el incremento de la recaudación (y, por tanto de los ingresos públicos) y que generan la precariedad y vulnerabilidad del gasto público.

Parece estar claro entonces, que la solución al problema de las finanzas públicas del país no depende o no debería de depender del comportamiento de los precios internacionales del petróleo, sino de la posibilidad de reactivar la economía nacional. De reactivar la actividad de las empresas privadas. No, desde luego, de las del sector exportador que, como se ve, poco contribuyen a la estabilidad de

los ingresos públicos, sino, primordialmente, de aquellas micro, pequeñas y medianas cuyo dinamismo ejerce efectos multiplicadores de expansión del producto nacional, el empleo, los salarios y el bienestar social. Pero esto no será posible con recortes presupuestales, porque en la medida que haya menos recursos económicos en el país, menor será su dinamismo económico.

Esta simple reflexión de sentido común que parece tautología, es, en realidad, el problema central al cual nos enfrentamos. Los recortes presupuestales no sólo atentan contra la posibilidad de subsistencia de las empresas, contra el mantenimiento de los niveles de empleo, y el salario y, desde luego, contra el bienestar de gran parte de la población. Además tienen un efecto de “boomerang” ya que sus efectos se constituyen en las causas primordiales que impedirán resolver la profunda Crisis Fiscal del Estado mexicano.

Desde luego esta también el problema del reparto de la carga fiscal. Un mejor reparto en el sentido de elevar la contribución de los que mas ganan y mas tienen y hacer contribuir a los que hoy no contribuyen ayudaría a resolver esta crisis fiscal.

Dos cosas son ciertas, la apertura comercial producto de la globalización no está ayudando en nada a resolver los problemas internos del país, mas bien los está agravando y la recesión que vivimos es una muestra, la otra muestra es el problema fiscal al cual la globalización no le sirve para nada.

La otra cosa es que los gobiernos neoliberales no se han cansado de repetir que el problema del país radicaba en un Estado demasiado intervencionista y que gastaba en exceso en empresas públicas que en nada contribuían al desarrollo. Hoy el Estado se ha quedado prácticamente sin empresas públicas, ha reducido al mínimo su intervención en la economía y, a pesar de ello no ha sido capaz de resolver la Crisis Fiscal ni la crisis económica (por mas que el PIB siga creciendo) Es mas, ya se gastó todo el dinero de la privatización de las empresas y, lo que es peor, ya no las tiene como fuente de recursos públicos que servirían para no recurrir a los recortes presupuestales. Lo que es mas grave, hoy los problemas

son mayores y mas profundos que antes. Vale hoy el adagio popular de que “estábamos mejor, cuando estábamos peor.”

El gobierno del país ha apostado todo a un proyecto de transformación económica que ha fracasado de la manera mas rotunda y contundente. Un proyecto de transformación civilizatoria que amenaza con dejarnos, en el mejor de los casos como subproductos sociales, como especies en extinción.

## GOBIERNO, MERCADO INTERNO Y RECESIÓN

6 de noviembre de 1998

El próximo será un año económicamente difícil para el país. El gobierno pronostica una caída de la tasa de crecimiento de la economía, una devaluación del peso frente al dólar y un nivel inflacionario que seguirá siendo alto.

La versión oficial explica que ello es producto del ambiente recesivo externo, de la volatilidad de los capitales extranjeros, de la falta de ahorro interno y de la crisis del precio del petróleo.

Y en alguna medida esto es cierto. Sin embargo, la explicación es incompleta. Estos factores están marcando el deterioro macroeconómico del país, pero operan así debido a la vulnerabilidad y debilidad estructural que ha causado la implementación de un modelo *industrial-exportador* incapaz de generar un dinamismo que arrastre a toda la economía nacional generando un vigoroso proceso de expansión de la inversión, el empleo, la demanda y el consumo.

El hecho es que el sector exportador ha quedado definido, en este modelo, como el factor determinante del crecimiento económico, mas no como factor impulsor del desarrollo nacional. Esto significa que la expansión del sector externo de la economía no beneficia al sector interno, pero cuando se contrae si lo afecta negativamente.

Algunas de las variables de mayor deterioro serán los ingresos y el gasto públicos. El gobierno enfrentará una mayor cantidad de compromisos que le significarán mayores erogaciones (principalmente derivados de la deuda pública y lo que sea aceptado como deuda interna del Fobaproa), mientras que recibirá menos ingresos debido (entre otras cosas) al nulo repunte de los precios del petróleo y la caída en la recaudación fiscal derivada de la falta de dinamismo interno de la economía.

La debilidad de las finanzas públicas producirá inestabilidad económica y pérdida de dinamismo operando como mecanismo propulsor de un entorno recesivo. Lo que no podrá ser resuelto aún si el sector exportador se expande, porque éste no guarda una relación directa ni con la recaudación fiscal ni con el dinamismo

interno de la economía, porque ni genera empleos, ni genera pagos de impuestos, ni eleva los niveles de demanda agregada interna.

El problema para el país es ¿cómo sacar de un estado recesivo a la economía cuando existe una incapacidad estructural del mercado para generar los niveles de demanda requeridos para el crecimiento y el desarrollo? ¿cómo impulsar la inversión, el empleo, el ahorro, el consumo? Cómo si el propio presidente a manifestado que no se abandonará la disciplina financiera, lo que significa que si no se recurrirá al déficit para impulsar la economía. Pero tampoco se podrá recurrir al incremento de impuestos porque ello propiciaría mayor recesión, independientemente de que ya la población y la empresas no aguantan otro incremento de impuestos. El problema es que si el gobierno no entra al rescate de la economía mediante el impulso de programas que promuevan la inversión y el consumo, los mecanismos de mercado tampoco lo harán. Y dentro de estos últimos hay que apuntar a los del sector externo.

El gobierno se encuentra en una trampa propiciada por su propia política globalizadora que se olvida de lo interno para favorecer lo externo. Con ello es claro que ninguna economía de ningún país puede crecer permanentemente gracias al sector externo. Menos si ello significa el deterioro del sector interno, el que, debilitado y descompuesto en sus potencialidades, no puede servir de apoyo para impulsar el desarrollo nacional, a menos que haya una política específica para revitalizarlo.

Lo cierto es que no hay otro camino, a pesar de lo que se diga. Urge una intervención importante del gobierno en materia de administración de la demanda y una recomposición del mercado interno, como única vía para sacar al país de esta crisis que está a punto de eslabonarse con otra crisis en el marco de una crisis estructural de orden superior.

## CRISIS FISCAL DEL ESTADO. SE AGOTÓ EL MONETARISMO

21 de noviembre de 1998

Una profunda indignación recorre el país. La propuesta del gobierno en materia de finanzas públicas para el próximo año ha provocado un descontento y una irritación social enorme.

El programa de ingresos y gasto del gobierno para 1999, representa una reducción del ingreso personal disponible en la medida que pretende incrementar los impuestos, y propone profundizar el esquema de gasto que ha venido siendo altamente concentrador del ingreso y nada redistribuidor de la riqueza ya que (otra vez) dejará de gastar en programas de asistencia social y privilegiará los apoyos a los bancos.

Por si fuera poco, antes de que este plan sea aprobado por los diputados, el gobierno decidió e implementó incrementos al precio de la gasolina, el diesel, del 15% y realizará otro mas del 13% el próximo año. Incrementa las cuotas en carreteras y puentes y propone la liberación del precio de la tortilla. Pareciera que más que buscar el bien común, lo que el gobierno busca es el mal común. Desde luego, seguramente los señores funcionarios de hacienda trabajan con profunda convicción en cuanto la forma en que consideran que deben atacarse los problemas económicos y ciertos de que es su deber actuar así. No lo dudo. El problema central es que han perdido la perspectiva de la realidad.

Hoy el paradigma económico que sustenta sus interpretaciones y sus decisiones ha entrado en una profunda crisis. La teoría monetarista ha sido refutada por la evidencia empírica y por otras teorías más cercanas a la realidad. La *revolución científica* debe ser completada y para ello esta teoría debe ser reemplazada por un nuevo paradigma que sea capaz de enfrentar los nuevos retos que aquella ha sido incapaz de vencer. (De acuerdo con Thomas Kuhn)

El mencionado programa financiero ha tenido la virtud de unificar al pueblo de México. Si, todos en contra de él. Por primera vez, en mucho tiempo, trabajadores, empresarios, intelectuales, partidos de oposición, la iglesia e incluso hasta los propios miembros del PRI y diputados de éste partido están en contra de él.

La pobreza en el país es grande, muy grande. 26 millones de personas en extrema pobreza. Y por lo menos otro tanto igual en pobreza a secas. A pesar de ello, el gobierno no ha implementado una política económica capaz de resolver esa problemática. Por el contrario, mantiene y profundiza aquella que ha propiciado el deterioro del bienestar social de la población.

Socialmente es injusta e inaceptable la política económica gubernamental. Es verdad que el gobierno requiere más ingresos, pero ¿para qué? ¿En qué lo quiere gastar? Y la forma de incrementar los ingresos ¿realmente es la mejor forma de resolver el problema? ¿no es verdad, acaso, que el incremento de impuesto es altamente recesivo? ¿no es verdad, acaso, que el incremento de impuestos y de los precios y tarifas de los bienes públicos provocará una disminución del producto nacional y con ello un incremento del desempleo, de los ingresos, de las ventas de las empresas? ¿no es verdad, que el programa financiero es altamente inflacionario? Si, si es verdad. Por eso la irritación social.

Hasta los apologistas del gobierno se han visto en dificultades para justificar las medidas gubernamentales. Y las justificaciones de los funcionarios públicos suenan tan ofensivas a nuestra inteligencia, tan ingenuas, tan absurdas. Y es que si hay otras formas de atacar la crisis. Véase el programa que ha propuesto el gobierno japonés para vencer la recesión: incrementar el gasto público y reducir los impuestos. Exactamente lo contrario de lo que está haciendo nuestro gobierno. Al Señor Gurría, tan dado ha buscar ejemplos internacionales para justificar sus decisiones, no le caería mal que observara él, ahora, ese contundente ejemplo de alternativas de política económica.

Una cosa hay que entender: el monetarismo está caduco, obsoleto. Como teoría y como práctica, ha sido superada por la realidad. Por ello, al Señor Gurría, tampoco le caería mal leer las declaraciones de Tony Blair (primer ministro inglés) y de Ruud Lubbers, ex primer ministro holandés, en torno a la tercera vía. Un camino que pretende apartarse de la ortodoxia monetarista (sus privatizaciones, sus inútiles equilibrios presupuestales y su falta de contenido social) y crear un

proyecto gubernamental que permita alcanzar el crecimiento económico resolviendo los problemas del empleo y el bienestar.

Los mexicanos se han cansado de esperar el mejoramiento del país. Y, por desgracia, la espera compromete la sobrevivencia, así que las soluciones alternativas deben implementarse pronto. Ahora los señores diputados tienen la última palabra y los electores la tendrán en el 2000.

### **EL GASTO PÚBLICO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO**

*1 de octubre de 1999*

Durante muchos años, el gasto público en nuestro país, constituyó el mecanismo más importante para activar el desarrollo económico. Basado en consideraciones teóricas que establecen la necesidad de una intervención amplia del Estado en la economía, este gasto pasó a ocupar un papel relevante, desde mediados de la década de los treintas, como instrumento de política económica para impulsar el crecimiento económico

El mismo fenómeno se extendía en todo el mundo, impulsado por los países mas desarrollados y por los organismos internacionales creados después de la segunda guerra mundial.

Hasta fines de la década de los setentas esta fue la forma en que las economías funcionaron logrando una amplia expansión, muy notoria en países subdesarrollados como México, en que el Gasto Público sirvió para propiciar el desarrollo industrial del país y en general su modernización.

Iniciada la década de los ochentas, la gran oleada teórico-ideológica Neoliberal, puso punto final al expansionismo estatal y a su intervencionismo económico. En México, durante esa etapa presenciamos el desmantelamiento de gran parte del aparato paraestatal y un retiro casi total del Estado de las actividades económicas, al tiempo que, de manera paralela, se reducía el Gasto Público. Esto trajo como consecuencia un proceso de contracción económica durante toda la década mencionada y un proceso de empobrecimiento grave y profundo de grandes masas de población en el país. Sin embargo, y pesar de que las posiciones neoliberales han predominado en un amplio número de países (principalmente en algunos desarrollados que lo han promovido fervientemente).en ellos, la

implementación de políticas neoliberales, aunque condujo al retiro del Estado de la economía, no se tradujo en una reducción del gasto público, mientras que en México dicha reducción fue dramática.

De hecho la mayoría de los países de la OCDE (organismo al que pertenece México) no sólo no redujeron su gasto durante esa época, sino, incluso, lo incrementaron, medido como porcentaje de su Producto Interno Bruto (PIB). Tal es el caso de Francia, Alemania, Japón, y Suecia. Es notorio, también, que el gasto público en México, no sólo se haya reducido, sino que, además, como proporción del PIB sea tan bajo, (apenas el 23.6%,) mientras en países como Suecia, alcanza un volumen equiparable al 64.7% de su PIB. Esto significa que este país destina dos veces mas para gasto público que lo que se destina en México. La consecuencia es contundente, en la actualidad Suecia es el país con el nivel de bienestar mas alto en todo el mundo, mientras que México, se enfrenta a serios problemas de pobreza y estabilidad económica.

De hecho si se observa la información del cuadro que acompaña esta colaboración se puede ver que todos los países miembros de la OCDE tienen un gasto público superior al de México y que dicho gasto ha venido incrementándose sin parar desde la década de los treintas, no obstante las concepciones neoliberales.

Pareciera, entonces, que los gobiernos mexicanos han actuado de una manera irracional dejándose convencer por lo que se dice en el extranjero acerca del reordenamiento económico, pero sin observar como lo implementan los otros países. Y es que lo que no ha alcanzado a percibir el gobierno mexicano es que la reducción del gasto público y su mantenimiento a niveles bajos comparados con el PIB, propicia los problemas económicos a los que nos enfrentamos. Y que si los países mas desarrollados no lo hicieron, se debe a que existe el convencimiento de que la economía no puede renunciar de ese modo al gasto público

Una vez mas queda se vuelve evidente una actitud de apego fanático a los dogmas por parte de quienes implementan la política fiscal, que no voltean a ver a sus vecinos. Y queda también claro que los gobiernos de los países mas

desarrollados acostumbran recomendar a otros países soluciones que ellos mismos no aplicarían.

<b>El gasto público como porcentaje del PIB en países de la OCDE.</b>					
<b>País / Año</b>	<b>1937</b>	<b>1960</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1996</b>
Promedio	18.3	28.5	43.3	46.1	47.1
Francia	29.0	34.6	46.1	49.8	54.5
Alemania	42.4	32.4	47.9	45.1	49.0
Italia	24.5	30.1	41.9	53.2	52.9
Japón	25.4	17.5	32.0	31.7	36.2
Holanda	19.0	33.7	55.2	54.0	49.9
Suecia	10.4	31.0	60.1	59.1	64.7
Estados Unidos	8.6	27.0	31.8	33.3	33.3
México	7.0	12.6	34.4	27.8	23.6
Fuente: Colmenares Páramo, David, "La reforma Tributaria y el pacto Fiscal" <i>El mercado de Valores</i> , agosto 1999, Nacional Financiera					

Parece claro pues, que el gasto público debe seguir siendo considerado como factor de impulso al desarrollo y que para asegurar el funcionamiento adecuado de la economía y garantizar el bienestar social, es necesario incrementarlo, tal como lo hacen los países mas desarrollados. No entender esa lección es pecar de dogmatismo y cerrazón.

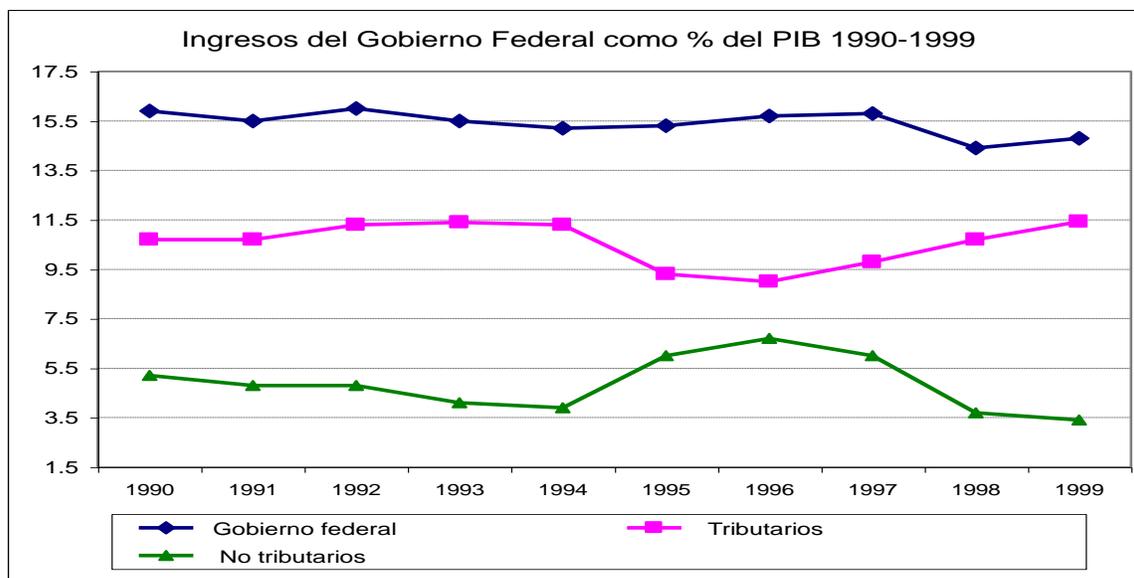
## **LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.**

*25 de febrero de 2000*

La incapacidad de la economía mexicana para generar un proceso de crecimiento económico sostenido que permita la recuperación del salario, el empleo y el consumo interno, es resultado de la profunda restricción que ha sufrido el Gasto Público en los últimos años. De acuerdo con cifras oficiales, este rubro fue el año pasado un 25% menor al que se observó en 1982. Esta reducción, a su vez, se debe, en buena medida, a la caída de los ingresos del sector paraestatal, sometido a un proceso de privatización que lo eliminó como fuente de ingresos públicos. La reducción de estos ingresos explica la caída del gasto desde 1982 hasta 1990. A partir de este último año, el gasto comienza un proceso de recuperación sostenido (sin alcanzar los niveles de 1982) por la capacidad de crecimiento de los ingresos tributarios del gobierno federal. Ingresos, que, sin embargo, no han mostrado el ritmo de crecimiento que requiere la economía mexicana, pues si bien se han incrementado considerablemente, han estado sujetos a altibajos que limitan su impacto en el gasto.

Es a partir de 1996 que los ingresos tributarios muestran un crecimiento sostenido, sobrepasando, (apenas hasta el año pasado), el nivel alcanzado en 1994. Este incremento se debe, primordialmente al crecimiento mostrado por el impuesto al Valor Agregado (IVA), al Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto sobre producción y servicios (IEPS), los cuales muestran una recuperación a partir de 1996. Sin embargo, como se ve en la gráfica que acompaña este artículo, si medimos el comportamiento de estos ingresos como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), encontramos que los ingresos totales del gobierno federal inician un proceso de reducción a partir de 1997, pasando del 15.8% del PIB al 14.8%. a pesar de que los ingresos tributarios muestran un crecimiento a partir de 1996 año en que representaron el 9% del PIB, y para 1999 representan el 11.4%. Nivel que, a pesar de ser alto, no alcanza a superar el mejor nivel que habían alcanzado este tipo de ingresos en 1993, que fue de 11.4% también. Es decir, como proporción del PIB, los ingresos tributarios del año pasado son iguales a los que tuvimos en 1993, de modo que no hemos mejorado. Y, además, el que la

recuperación se haya dado a ese nivel, explica que los ingresos totales del gobierno federal, no sólo no se pudieran recuperar, sino que, estén cayendo en los últimos dos años. El comportamiento de los ingresos públicos es fundamental para impulsar el gasto público y este, a su vez, para impulsar el crecimiento económico hacia adentro.



Por ello se requiere un incremento sustancial en los niveles de recaudación pública. Sin embargo, ello no ha sido posible en los últimos años, debido a que dicha recaudación depende de la actividad económica del país, de modo que si la economía crece, los ingresos crecen, sino, disminuyen. Pero, también depende del nivel de consumo interno de la población, y en la medida en que éste se encuentra restringido, la recaudación muestra un muy débil crecimiento.

Se requiere, entonces, propiciar un mejoramiento en los ingresos públicos, pero ello no es posible sin un proceso vigoroso de crecimiento del mercado interno, para lo cual se requieren medidas que impulsen el empleo, la inversión y el salario. Una forma de impulsarlo es mediante una política expansiva del gasto público en áreas productivas, mediante la ampliación temporal del déficit fiscal (a pesar de la oposición de los financistas públicos del equilibrio presupuestal).

Si el Estado no da ese paso, ningún otro agente económico podría propiciar la recuperación del crecimiento del mercado interno y de los ingresos públicos. Esa es la tarea que hay que hacer.

### **FOX Y EL PAN. INCONGRUENCIAS DE UN PROYECTO ECONÓMICO**

*29 de julio de 2000*

La propuesta de Vicente Fox de incrementar el IVA a medicinas y alimentos básicos que tienen tasa cero o están exentos, es la primera muestra de que en materia de política económica el PAN en el poder no representa ningún cambio con respecto al PRI o, en todo caso, representa un cambio perjudicial.

Como si no supieran en que país viven, Fox y el PAN proponen incrementar la recaudación fiscal por la vía de cobrarle mas a quienes menos tienen. En su defensa utilizan dos argumentos que no se sostienen, uno por falaz, el otro por absurdo. Primero, dicen Fox y el PAN, que el incremento afectaría mas a los que tienen un mayor ingreso y muy poco a los de menor ingreso. Este es el mismo argumento que los priístas utilizaron cuando decidieron incrementar ese mismo impuesto del 10 al 15% y es igual de falaz hoy como entonces, porque un incremento a un impuesto indirecto (es decir que grava el consumo como el IVA) propicia, precisamente, lo contrario, es decir, al cobrarle la misma cantidad de impuesto a personas de distinto ingreso, afecta mas a los que menos tienen. Además se trata de medicinas y alimentos básicos que, en todo caso, tienen un mayor peso en la canasta de consumo de los más pobres.

Segundo, en un verdadero alarde de populismo y demagogia (al más puro estilo priísta) dicen Fox y el PAN, que el incremento de los ingresos públicos obtenido por esta vía, se utilizará para incrementar los recursos del Progresá, que es un programa orientado a ayudar a los pobres extremos de este país. Lo que resulta verdaderamente absurdo ya que implica querer ayudar a los pobres con mas recursos, empobreciendo a otros para tal fin. Lo que es peor, al empobrecerlos, los convertirá en demandantes de apoyos gubernamentales para aliviar su pobreza, apoyos que hoy no demandan. Esto no haría mas que aumentar la necesidad de destinar mas recursos para combatir la pobreza por el simple hecho

de que habría más pobres, ¿puede haber algo más absurdo? Lo que sorprende no es que Fox y el PAN propongan algo así, a fin de cuentas ya se sabía que su proyecto económico es la continuación del proyecto neoliberal priísta. Lo que en verdad impresiona es que sus argumentos sean verdaderas incongruencias, pues deberían saber que el incremento de un impuesto disminuye el ingreso personal disponible y, por lo mismo, el nivel de satisfacción de las necesidades de una persona, tal como lo postula la ciencia económica.

Por si eso fuera poco, hace algunas semanas, el mismo Fox, o sea el PAN en el poder, propuso desaparecer el Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), argumentando que de esa manera se incrementaría la venta de vehículos y se estimularía el crecimiento de la industria automotriz. Esto significa que Fox y el PAN tienen muy claro que una disminución o cancelación de un impuesto al consumo incrementa la demanda y es benéfico para las empresas y para las personas. ¿No le queda claro que lo contrario también es cierto? Es decir que un incremento impositivo disminuye la demanda y que eso es nocivo para las empresas y para las personas ¿Sus asesores (próximos secretarios de Hacienda, Comercio, etc.) no saben Economía?. Ahí está la gravedad del asunto, porque es muy probable que no se trate de un caso de ignorancia. A este respecto tengo dos explicaciones, ambas igual de preocupantes. La primera es que la falta de congruencia en la propuesta fiscal que aquí se comenta, es producto de una carencia absoluta de un proyecto económico por parte de Fox y el PAN. No tenían definida una propuesta concreta de cambio. El 3 de julio, al calmarse la euforia del triunfo electoral seguramente se vieron las caras sorprendidos por el espanto y se dijeron ¿y ahora qué hacemos? Y a la fecha no han podido elaborar tal propuesta de modo coherente y que resulte socialmente aceptable. Esto, desde luego, implica una profunda irresponsabilidad, porque FOX y el PAN prometieron el cambio y ahora se vuelve evidente que ni ellos mismos tenían claro hacia donde era el cambio o si realmente podían ofrecer ese cambio, porque, en todo caso, el incremento del IVA a los exentos no es ningún cambio comparado con lo que hacía el PRI. La otra explicación es que, por el contrario, estas dos propuestas de

reforma fiscal si han sido bien pensadas y están integradas en un plan que trata de promover que quienes más tienen (los que tienen para compra un coche nuevo) paguen menos impuestos y por tanto obtengan mas beneficios del gobierno Panista que aquellos que tienen menos y que se verán perjudicados por el incremento del IVA a medicinas y alimentos básicos. Es decir se trata de una *Reforma Fiscal Regresiva* en donde los que más contribuirán con el pago de impuestos serán los que menos tienen, y en donde los que más tienen menos impuestos pagarán. Lo cual no sólo es injusto, incongruente e irracional sino, además, es anticonstitucional ya que va en contra de lo dispuesto en el artículo 31 de la Constitución mexicana que señala que las contribuciones deben ser proporcionales y equitativas.

Muy seguramente las propuestas incongruentes de Fox y el PAN no serán aprobadas en la Cámara de Diputados. Lo grave es que este proceder evidencia un comportamiento falto de seriedad y de responsabilidad y un proyecto económico neoliberal que le es adverso a las grandes mayorías empobrecidas de este país que, ilusionadas y convencidas por la posibilidad real de obtener un cambio en sus vidas, votaron por Fox y el PAN que les prometían ese cambio. Más grave resulta que esto sucede cuando Vicente Fox ni siquiera ha sido declarado Presidente electo. ¿Qué habremos de esperar para después?

## CRITERIOS ESENCIALES PARA UNA REFORMA FISCAL

20 de octubre de 2000

Ahora que se discute la posibilidad de llevar a acabo una profunda reforma fiscal para adecuar al país a los tiempos modernos y eficientar el desempeño del sector público, es importante unificar criterios en torno al significado de lo que constituye una “reforma fiscal” porque el concepto suena seductor porque invita pensar que se trata de un cambio positivo para todos. Sin embargo es necesario conocer su contenido y las intenciones que persigue para poder valorar su pertinencia, sobre todo en función de la diversidad de necesidades que existen en el país dada la polaridad social que existe, es decir la profunda desigualdad económica.

En todo caso hay que considerar lo que la teoría de la imposición establece que deben ser los elementos constitutivos de una reforma fiscal para constituir un buen sistema tributario.

Según el eminente economista norteamericano Joseph Stiglitz, estos componentes son:

1.- *Eficiencia económica*: Es decir que el establecimiento de un sistema de impuestos no debe de interferir en la asignación eficiente de los recursos. Esta premisa parte de la consideración de que los impuestos pueden generar efectos nocivos sobre las decisiones de los individuos porque distorsionan la eficiencia económica en tanto que reducen los incentivos para ahorrar y trabajar o conducen a tomar decisiones que propician desperdicio de recursos o uso ineficiente de estos. Así que el mejor impuesto será aquel que no cause distorsiones.

2.- *Sencillez administrativa*: El sistema impositivo debe ser fácil y relativamente barato de administrar. La administración del sistema tributario tiene elevados costos. Los llamados costos directos que son aquellos derivados del manejo de la oficina de recaudación de impuestos) y los indirectos, que son los que paga el contribuyente como resultado de la necesidad de pagar los impuestos. Así, el mejor impuesto será aquel que sea mas rentable en la medida que permita maximizar la diferencia entre los gastos que genera y el volumen de ingresos que recauda.

3.-*Flexibilidad*: Debe ser capaz de responder fácilmente (en algunos casos automáticamente) a los cambios de las circunstancias económicas. Esto significa que debe existir facilidad para modificar las tasas impositivas. En algunas estructuras impositivas las modificaciones son fáciles de hacer, en otras requiere un amplio debate político y en otras se realizan automáticamente. El mejor impuesto será aquel que mayor flexibilidad ofrezca de modo que responda de manera eficiente a cada modificación del entorno económico.

4.- *Responsabilidad política*: El sistema tributario debe diseñarse de tal forma que cada individuo pueda saber que está pagando para que el sistema político pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias. Los impuestos deben ser claros en cuanto a quien paga y cuanto paga cada quien, porque existen algunos impuestos (como el IVA) en el que la carga tributaria no es tan aparente y los responsables de crear el impuesto no aparecen como tales, evadiendo su responsabilidad política. Un sistema fiscal responsable es, también, aquel en el que los impuestos varían como consecuencia de los cambios legislativos y en la que el gobierno debe recurrir repetidamente a los ciudadanos para que valoren si está (el Estado) gastando mucho o poco.

5.- *Justicia*: Todo sistema tributario debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos. La justicia tributaria se entiende en dos sentidos: como equidad horizontal, que se refiere a que aquellos individuos que son iguales en todos los aspectos relevantes deben recibir el mismo trato por parte de la autoridad fiscal. Y la equidad vertical, que establece que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y que por ello deben pagarlos. Un sistema tributario será mas justo en la medida en que trate igual a los iguales y de modo desigual a los desiguales.

Sería bueno saber si Fox y compañía están pensando en estos criterios para llevar a cabo la famosa reforma fiscal, si no, sería conveniente que los fueran considerando, porque, de otro modo, el resultado de la reforma podría ser desastroso. En todo caso, la eficiencia de su reforma deberá ser valorada en función a que tanto cumplan con estos criterios. Al tiempo.

## **IVA PARA TODOS. UN PROYECTO FISCAL INEQUITATIVO E INJUSTO**

*13 de enero de 2001*

La propuesta presidencial del incremento del IVA se contrapone a la esperanza del mejoramiento del nivel de bienestar de las mayorías y con ello, a la esperanza de poder construir un país mas justo y equitativo.

Y no es que esté mal cobrar mas impuestos. El mejoramiento material de las condiciones de vida de los mexicanos, sobre todo de los que menos tienen, depende de que el Estado tenga suficientes recursos para atender las crecientes necesidades de la población. Para ello se requiere incrementar los ingresos públicos lo que principalmente se hace a través del cobro de impuestos. Sin embargo el afán de mejorar la capacidad financiera del Estado no debe pasar sobre los principios fundacionales de nuestra sociedad constitucionalmente reconocidos, como la equidad en el pago de impuestos, que se sustenta en los principios doctrinarios de justicia e igualdad.

Y es que la propuesta de eliminar la tasa cero y las exenciones del IVA a toda la generalidad de bienes y servicios que hoy gozan de ese privilegio causará un impacto social diferenciado que hay que considerar. Las personas de mas bajos ingresos, que son mayoría en México, sufrirán mas las consecuencias. Primero, porque estas personas dedican una mayor proporción de su ingreso al consumo de bienes como alimentos, medicinas, transporte (exentos del impuesto) que aquellas personas de más alto ingreso. De modo que en una persona que gana el salario mínimo (mil doscientos pesos al mes) y gasta todo su ingreso en estos bienes y servicios el impacto es mayor porque significa que su consumo se verá mermado en un 15%. En cambio una persona que gana veinte mil pesos al mes, y que gasta sólo la mitad de su ingreso en productos exentos, estará mermando su capacidad adquisitiva en tan sólo un 7%. Y este porcentaje de merma en el consumo, que mide el impacto del incremento del IVA, será menor conforme se incrementa el ingreso. Es decir, a mayor ingreso menor impacto.

Segundo, el IVA, por ser un impuesto indirecto, se paga en relación al consumo y no al ingreso, de modo que personas de muy distinto ingreso estarán pagando la misma tasa impositiva. Esto tiene una repercusión muy grave porque el

incremento del impuesto representa una proporción mayor del ingreso de las personas más pobres que de las más ricas. Es decir el incremento del 15% en el IVA, no es lo mismo para una persona que gana el salario mínimo, que para una que gana veinte mil pesos al mes. En un producto con un precio de mil pesos, el IVA será de ciento cincuenta pesos, lo que para la primera persona representa un 12.5% de su ingreso, mientras que para la segunda representa un 0.75%. Esto refleja un rasgo de inequidad muy grande porque las personas con menor capacidad de contribución estarán contribuyendo más que aquellos con una capacidad contributiva mayor. Es decir el incremento impositivo es materialmente regresivo, pues implicará una transferencia de recursos de los más pobres al Estado mayor a la que harán los ricos.

Por si fuera poco, el incremento del IVA propiciará un aumento adicional de la inflación calculado en un 3%, es decir, la inflación para este año no será del 7%, sino del 10%. Este incremento adicional impactará, aún más, la capacidad adquisitiva de las clases de menores ingresos, adicional al deterioro antes consignado.

Total, generalizar el incremento del IVA es tan erróneo como generalizar su exención. Es necesario hacer una diferenciación para mantener el trato diferencial en donde es necesario y eliminar los privilegios fiscales ahí donde no se justifique. La ley deberá tratar igual a los iguales y de modo desigual a los desiguales. Sólo de ese modo es posible recaudar más sin causar daños sociales que serán irreparables, incluso con el plan del Secretario de Hacienda (vía Afores, Progresá, Procampo) de compensar a los más afectados.

Este país no debe salir de sus problemas financieros agudizando las diferencias sociales y hundiendo más en la pobreza a millones de mexicanos que esperan un cambio urgente en sus vidas.

## **LOS INGRESOS PÚBLICOS DE LA FEDERACIÓN. DINÁMICA Y ESTRUCTURA**

*18 de enero de 2001*

El proyecto original de Ley de Ingresos de la Federación para 2001 que llegó a la Cámara Diputados para ser discutido y aprobado en diciembre pasado era una 6% menor, (en términos reales) al que se ejerció en el año 2000. Sin embargo, después de largas discusiones basadas en la necesidad de incrementar el gasto público, los ingresos fueron ajustados de manera que la Ley aprobada expresa un total de ingresos públicos superior en un 6% comparado con lo recaudado el año pasado.

No todos los rubros, tendrán, sin embargo, crecimiento al compararse con las cifras que tuvieron el año pasado y en los que lo habrá, estará diferenciado. Particularmente se espera un importante incremento en la recaudación de impuestos, cuyo volumen será superior en un 10% al del año pasado. Ello, desde luego, depende de la dinámica que en particular tendrá cada uno de los rubros de impuestos que componen este total. Dicho incremento estará impulsado, sobre todo por el incremento que se espera en la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) que será del 14.9%. Asimismo se espera un crecimiento del 29.3% en el Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN), mientras que el Impuesto Sobre la Renta (ISR), que es el impuesto de mayor importancia por su monto (como se explica más adelante) sólo será superior en un 9.6% comparado con el del año dos mil. El impuesto que sí tendrá un incremento considerable, al igual que el IVA, es el Impuesto a las importaciones, considerado dentro de los Impuestos al Comercio Exterior, que crecerá un 24.9%. En cambio en otros rubros, como el de los impuestos por tenencia y uso de vehículos habrá una reducción del -3.1%.

Los ingresos por Derechos también tendrán un comportamiento positivo ya que se incrementarán un 17%. Otros rubros de ingreso, en cambio tendrán un comportamiento distinto. Particularmente los Productos, Aprovechamientos y los Ingresos por Financiamiento tendrán un descenso altamente considerable en la medida que se reducirán en un 30, 14 y 21.8% respectivamente, en comparación con el año pasado.

En cuanto a la estructura de los ingresos públicos no habrá una variación notable con respecto al año pasado. El rubro de mayor importancia seguirá siendo el de los impuestos que para este año representará el 48.9% del total de los ingresos de la Federación. Otro rubro de particular importancia es el de los Derechos, de donde se derivará el 15%, el rubro Otros Ingresos que concentra el 19%, las Aportaciones a la Seguridad Social el 6.6% y los Ingresos por Financiamiento el 4.4%, en tanto que los Aprovechamientos contribuirán con un 5.4%.

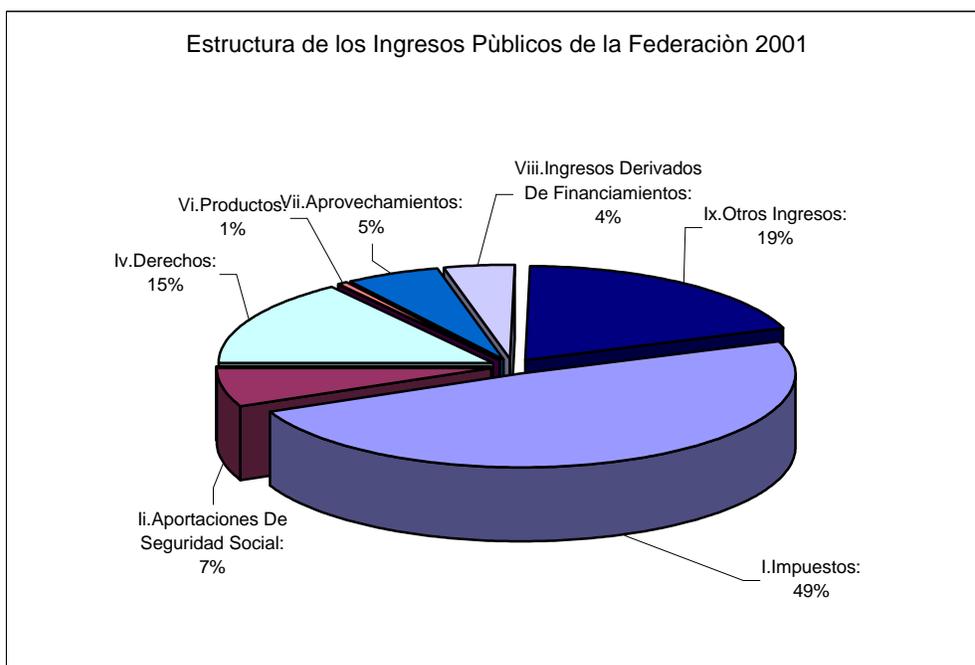
Por lo que respecta a los ingresos derivados del cobro de impuestos, destaca la participación del ISR, que sigue siendo la fuente de recaudación más importante para el gobierno federal ya que significa el 41% del total de ingresos por impuestos y el 20% del total de los ingresos públicos. Con menor participación pero de gran importancia también, es la recaudación del IVA que representa el 31% de los ingresos por impuestos y el 15.2% del total de los ingresos públicos. Otro impuesto con un gran peso es también es el Impuesto Especial Sobre Productos y Servicios (IEPS) cuya participación significa el 18% de los ingresos por impuestos y el 8.8% de los ingresos totales.

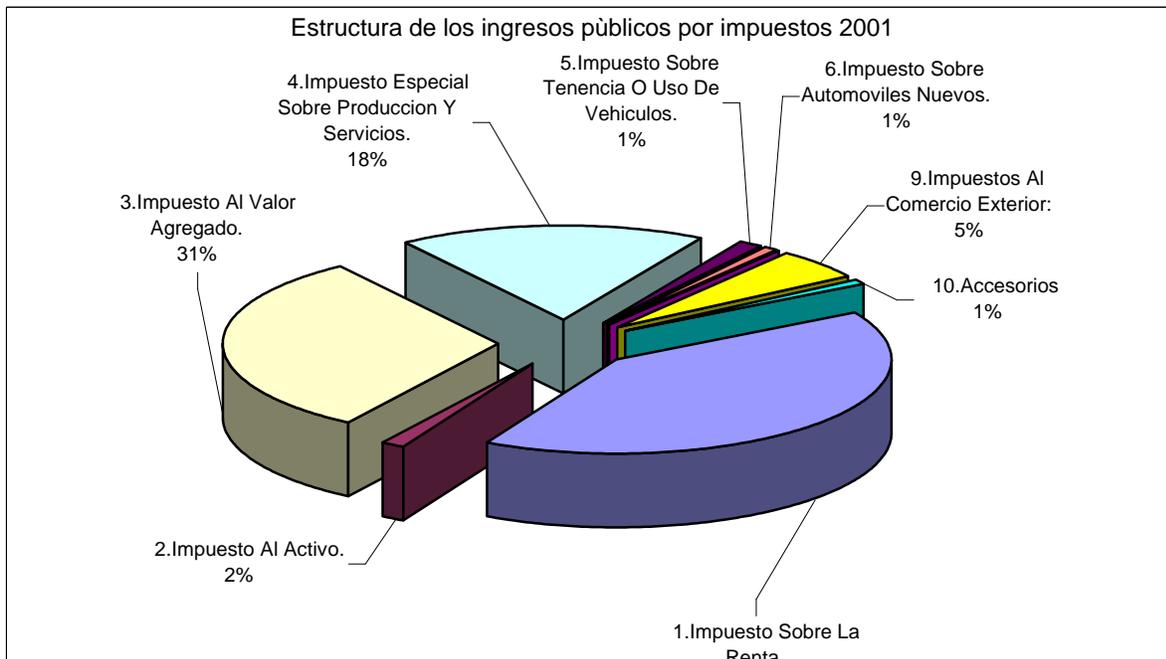
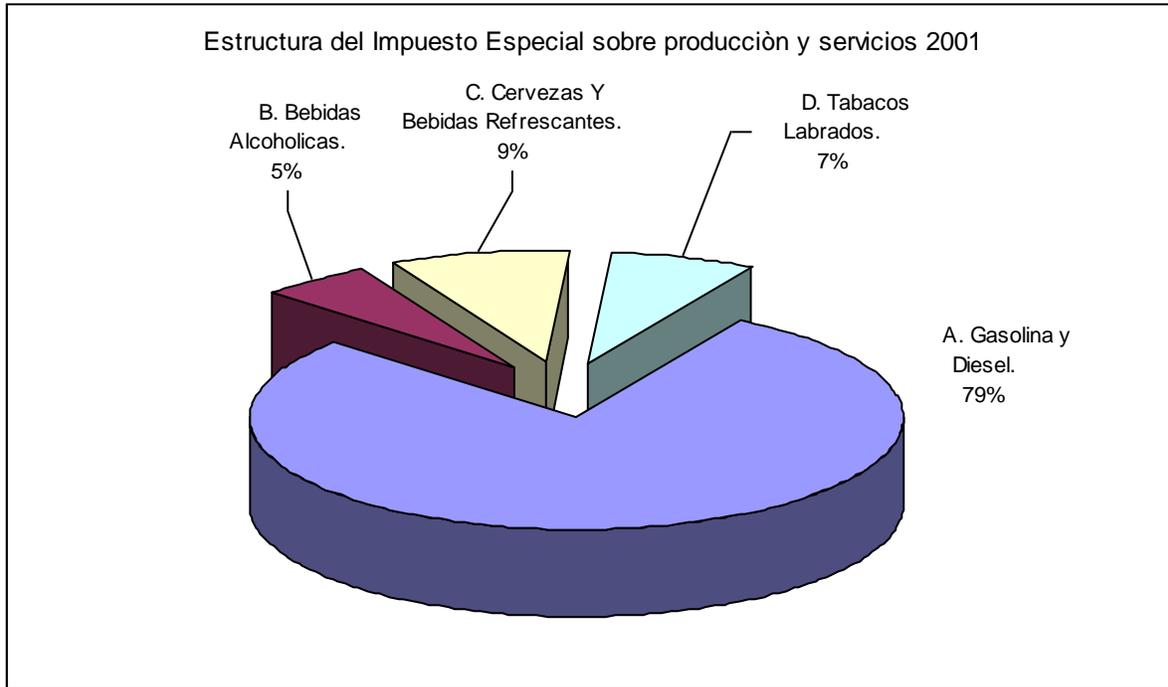
El resto de los impuestos representa una escasa participación relativa, como es el caso de los impuestos al comercio exterior que representan el 5% de los ingresos por impuestos, el Impuesto al Activo cuya participación es del 2%, el ISAN y el impuesto sobre tenencia o uso de automóviles los cuales contribuyen con un 1% cada uno, del total de ingresos por impuestos.

Es importante hacer referencia a la composición que presenta el IEPS que está compuesto por cuatro impuestos, de los cuales, el más importante es el que se aplica a las Gasolinas y al Diesel, ya que representa el 79% de la recaudación por este tipo de impuestos. Su importancia es más trascendente ya que también tiene un peso considerable en el total de ingresos por impuestos pues representa el 14% de ese total. Al mismo tiempo, participa con un 6.9% del total de los ingresos públicos. El resto de los impuestos incluidos en este rubro son los que se aplican a Cervezas y bebidas refrescantes, que participan con un 9%, el de Tabacos labrados con un 7% y el de bebidas alcohólicas con una participación del 5%.

Todo este panorama, desde luego, depende de que la economía mexicana siga el curso esperado, es decir, el nivel inflacionario no se incremente por arriba del 7%, el precio del petróleo no caiga mas debajo de 18 dólares por barril, la actividad económica interna se mantenga al ritmo esperado del 4% y de resultados el plan de recaudación que se ha propuesto el gobierno federal.

Si algo falla, el gobierno empezará a tener problemas financieros que, automáticamente, se reflejarán en recortes al presupuesto público y en una desaceleración económica junto con un deterioro del nivel de bienestar de la población, el que, de todos modos, no se espera que mejore en el corto plazo, aunque se cumplan las metas financieras ya descritas. Antes bien, el cumplimiento de estas metas financieras bien podría darse a costa del deterioro económico y social del país por el carácter estrictamente recaudatorio que tiene las reformas fiscales que ha emprendido el gobierno federal.





LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN (Pesos de 1994)					
INGRESOS	2000		2001		Var % 2001/2000
I. Impuestos:		175,044.1	192,691.6	192,691.6	10.1
1. Impuesto Sobre La Renta.	72,062.1		78,977.1		9.6
2. Impuesto Al Activo.	3,023.1		3,140.9		3.9
3. Impuesto Al Valor Agregado.	52,338.7		59,959.2		14.6
4. Impuesto Especial Sobre Producción Y Servicios.	33,130.3		34,719.1		4.8
A. Gasolina Y Diesel.	26,145.9		27,190.0		4.0
B. Bebidas Alcohólicas.	1,859.0		1,901.6		2.3
C. Cervezas Y Bebidas Refrescantes.	2,654.4		3,137.6		18.2
D. Tabacos Labrados.	2,470.9		2,489.9		0.8
5. Impuesto Sobre Tenencia O Uso De Vehículos.	2,711.0		2,627.7		-3.1
6. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos.	1,125.4		1,454.7		29.3
7. Impuesto Sobre Servicios Expresamente Declarados De Interés Público Por Ley, En los Que Intervengan Empresas Concesionarias De Bienes del Dominio Directo De La Nación					
8. Impuesto A Los Rendimientos Petroleros					
9. Impuestos Al Comercio Exterior:	8,013.5		10,010.9		24.9
10. Accesorios	2,640.2		1,802.0		-31.7
II. Aportaciones De Seguridad Social:		23,990.0		26,007.8	8.4
III. Contribución De Mejoras:		3.1		2.9	-6.5
IV. Derechos: 1		50,663.4		59,612.2	17.7
V. Contribuciones No Comprendidas En Las Fracciones Precedentes Causadas En Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes De Liquidación O De Pago.		8.4		14.5	73.4
VI. Productos:		2,980.3		2,087.3	-30.0
VII. Aprovechamientos:		24,716.4		21,148.9	-14.4
VIII. Ingresos Derivados De Financiamientos:		21,977.8		17,177.3	-21.8
IX. Otros Ingresos:		70,663.2		75,283.1	6.5
<b>TOTAL.</b>		<b>370,046.6</b>		<b>394,025.5</b>	<b>6.5</b>

## **LOS INGRESOS PÚBLICOS Y EL SECTOR EXPORTADOR**

*22 de enero de 2001*

La insuficiencia de los ingresos públicos para financiar el gasto gubernamental ha propiciado la necesidad de ampliar las fuentes de recaudación fiscal. Para tal fin, han surgido al menos dos controvertidas propuestas: en el ámbito federal, el incremento en el IVA y en el ámbito estatal la creación del dos por ciento a la nómina. Lo que importa discutir en este espacio es el origen de esta insuficiencia que se da, no sólo con relación a las crecientes necesidades sociales que deben ser atendidas, sino, también y principalmente en relación con el volumen de riqueza generada anualmente a escala nacional.

México es un país con uno de los índices de recaudación más bajos en el mundo: 11 por ciento. Dicho índice refleja la proporción que representa el volumen de impuestos recaudados comparado con el Producto Interno Bruto (PIB). Esta disparidad tan grande entre valor de la producción e impuestos resulta contradictoria, porque una economía que crece como lo ha hecho nuestro país en los últimos cinco años debería tener un índice de recaudación mayor, pues se entiende que si se incrementa el producto y el ingreso nacional, se debería incrementar la recaudación, en la medida que ésta depende del comportamiento económico.

Pero en México las cosas han sucedido de un modo distinto. A una mayor actividad económica, expresada por la tasa de crecimiento de la economía no ha correspondido una elevación del índice de recaudación. Esto se explica a partir de considerar las características que adopta el modelo de desarrollo nacional y el sistema fiscal asociado a éste. Este modelo de desarrollo tiene como eje impulsor las actividades económicas orientadas al sector externo. Principalmente a la industria manufacturera, la cual ha tenido un explosivo crecimiento en los últimos años. Sin embargo, su participación tributaria es muy pobre: en primer lugar porque las exportaciones están exentas de IVA. En segundo lugar porque no generan pago de ningún arancel, es decir, de impuestos específicos por ventas al exterior.

También hay que considerar que las empresas exportadoras contribuyen muy poco en el pago del Impuesto Sobre la Renta (ISR) pues reportan muy pocas o nulas utilidades, en virtud de que la mayor parte de sus ingresos se resuelve en gastos, esto se debe a que son, mayormente, de origen extranjero y forman parte de un esquema que les asigna el papel de unidades productivas que realizan solo una etapa del proceso productivo, que absorbe la mayor parte de los costos de producción (el gasto en mano de obra) de todo el proceso productivo. Las utilidades se obtienen en otras etapas y en otro país.

Las empresas exportadoras, tampoco pagan impuestos por importación, sobre todo las maquiladoras que producen el 50 por ciento de las exportadoras mexicanas, esto se debe a que existen mecanismos de exención fiscal por importación temporal al que se acogen dichas empresas.

Se podrá esperar, sin embargo, que la febril actividad exportadora produzca efectos hacia el interior de la economía mexicana que resulten en un incremento de la recaudación fiscal. Sin embargo, tampoco es así. En primer lugar, porque el sector exportador se encuentra sumamente desvinculado del resto del aparato productivo nacional. No existe un encadenamiento productivo porque, por ejemplo casi en su totalidad los insumos que requiere una maquiladora, provienen del exterior. Es decir, las empresas mexicanas no proveen a las empresas exportadoras. Por ello, aquellas no se benefician de la dinámica exportadora y, por lo mismo, no reportan incremento en sus ingresos o utilidades a pesar de dicha dinámica. Y, por supuesto, la recaudación tampoco se incrementa.

Por otra parte, tampoco son generadoras masivas de empleo ni de ingresos por salarios, por un lado porque su contribución al empleo total nacional es escasa y por otro porque sus remuneraciones son bajas, por ello no generan un impacto en el incremento en el cobro de impuestos.

Como se ve el modelo de desarrollo industrial-exportador que se ha implementado en el país desde principios de los ochenta no ha contribuido a elevar los ingresos públicos y, por esta vía, tampoco ha contribuido al desarrollo del país.

En el momento de pensar en una reforma fiscal, será necesario considerar esta situación y buscar la manera de que la actividad económica más dinámica también sirva como elemento dinamizador de las finanzas públicas nacionales.

## **IMPUESTOS, SALARIOS Y CONSUMO**

*2 de abril de 2001*

La profunda crisis fiscal que enfrenta el Estado mexicano tiene su causa primordial en la escasez de fuentes de ingresos tributarios y en su precariedad. La mitad de los ingresos públicos se derivan de la recaudación tributaria y ésta depende, fundamentalmente de sólo tres impuestos: El impuesto sobre la renta (ISR); el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS). Estos representan, en conjunto, el 90% de la captación tributaria total y el 44% de los ingresos públicos nacionales, por lo que su comportamiento impacta de manera definitiva las finanzas públicas. De aquí es posible afirmar que, los factores que determinan la recaudación de estos impuestos, son los factores que explican, la situación financiera del Estado.

La recaudación de estos tres impuestos está asociada al nivel de ingreso de las personas y a la forma en que éstas participan en la distribución de ese ingreso. Esto determina, a su vez, el volumen de gasto de consumo de las personas y el gasto de inversión de las empresas. De este modo, se puede afirmar, que la recaudación depende de la dinámica de la actividad económica nacional y, por supuesto, de los factores políticos que determinan las exenciones fiscales y el mayor o menor peso que tienen las utilidades y los salarios en la distribución del ingreso.

El ISR es pagado tanto por personas físicas como por empresas en razón de su nivel de ingreso. En la medida que hay una mayor actividad económica el nivel de recaudación se incrementa. De igual modo, en la medida en que la distribución del ingreso sea más equitativa, más personas contribuyen al pago del impuesto. Actualmente México tiene una estructura del ingreso altamente concentrada por lo que, a pesar del ritmo de crecimiento económico, la recaudación es baja, ya que el cobro se concentra en una proporción muy reducida de la población. Según datos de la Secretaría de Hacienda, el 10% de los mexicanos con mayores ingresos aporta el 88% de los impuestos pagados anualmente. Esto es así, porque cerca del 40% del ingreso nacional se concentra en el 10% de los hogares, el resto de la

población no contribuye de la misma manera, simple y sencillamente porque recibe una proporción muy pequeña del ingreso nacional. Según la misma dependencia, el 60% de la población se encuentra en el nivel de menores ingresos y, por tanto, no paga este impuesto, y de hecho, recibe un subsidio fiscal (*el crédito al salario*). Así, el 60% de los 14.5 millones de asalariados en el país tienen un ingreso mensual que se ubica en un nivel no mayor a tres salarios mínimos, (es decir no más de 3,600 pesos) Por tanto su capacidad para contribuir es prácticamente nula. En constaste, hay en el país un millón 305 mil trabajadores que reciben ingresos superiores a 10 salarios mínimos, (esto es, más de 12 mil pesos), los cuales contribuyen con el 93% de lo recaudado por ISR.

Los otros dos impuestos, el IVA y el IEPS, aunque gravan el consumo, también dependen del nivel de ingreso de la población, ya que la capacidad de consumo está en función al nivel de ingreso. Por esto, el volumen este tipo de recaudación depende, también, del nivel de ingreso, pues entre mayor sea éste, mayor será el consumo y mayor la contribución. Aquí también influye la distribución del ingreso, puesto que entre más personas de menores salarios haya, menor será la magnitud del consumo nacional y menor será la contribución de estas personas. Esto vale también para las empresas, porque entre mayor sea el ingreso de las empresas mayor será su contribución y entre más empresas medianas y grandes haya, más contribuirán. El problema en México es que, la mayor parte de la población consume poco, porque su ingreso es muy bajo. De igual modo, el gasto en inversión de las empresas es reducido porque la mayor parte de las empresas son micro o pequeñas, lo que también limita su capacidad para contribuir con estos impuestos. Así, la solución al problema de la crisis fiscal del Estado parece estar por el lado de incrementar el ingreso de las personas mediante el incremento de los salarios, para hacer crecer su capacidad de contribución al ISR, porque que cada persona de modo individual contribuirá más, al tiempo que, de modo general, el número de personas que contribuyen se incrementará, porque el aumento del salario disminuye la concentración del ingreso. Pero este incremento salarial, también mejorará la recaudación vía IVA e IEPS, porque con un mayor salario

habría un mayor consumo, adicionalmente a lo cual, se incrementará el consumo en más bienes gravados, que ahora no se consumen porque son más caros.

Por último en la medida en que las personas incrementen su ingreso, reducirán la presión sobre los servicios públicos gratuitos (educación, salud, etc.) lo que reducirá las presiones para el incremento del gasto público. Debe quedar claro que una política económica que comprime los salarios, como la que ha habido en el país en las últimas décadas, reduce, las posibilidades de incrementar la recaudación fiscal y amplía la necesidad de incrementar el gasto público. Es necesario salir de ese círculo vicioso, la solución está en los salarios y el consumo. Así de keynesiano es el asunto, aunque no estén de acuerdo los Monetaristas.

## **LA INJUSTICIA DE LA NUEVA HACIENDA PÚBLICA**

*8 de abril de 2001*

*Aquellos que llenaron las plazas y las calles con su nombre y sus colores, quienes contribuyeron con su voto a llevarlo al poder en nombre de la alternancia no sólo quedarán defraudados, también sufrirán las consecuencias.*

H. Barcelata (Diario de Xalapa, 28 de Agosto 2000)

Aunque el Presidente Fox no se cansa de descalificar a los opositores de su Reforma Fiscal, llamándolos “mentirosos”, lo cierto es que quien miente es él, no sé si por ingenuidad, ignorancia o con conocimiento de causa. El hecho es que su propuesta de Nueva Hacienda Pública es regresiva y por lo mismo injusta y no es una cuestión de opinión, hay razones fundamentadas para sostener esta afirmación. Primero, la propuesta foxista tiene como eje la desaparición de la exención del IVA de muchos productos que hoy están exentos o gravados con tasa cero. En la práctica esto significa que aumentará el IVA para una gran cantidad de productos. El impacto que esto tendrá para las persona de bajos ingresos (unos setenta millones de mexicanos) será muy grande en la medida que representará una disminución de su consumo, ya que deberán pagar impuesto por muchos de los artículos que ahora consumen sin impuesto. Así, de acuerdo con los datos de la Secretaría de hacienda, las personas de más bajos ingresos que son como 70 millones de mexicanos, verán disminuido su consumo entre un 9% y un 8% y las de altos ingresos, en tan sólo un 5%. Es decir, es impacto del incremento del IVA será mayor para quien menos tiene. Por esta razón, el gobierno federal propone establecer un mecanismo de compensación para cerca de 25 millones de personas a quienes se les otorgaría un subsidio de 122 pesos al mes. El problema es que los pobres del país son muchos más. Es decir, por lo menos otros 45 millones de mexicanos se verían afectados casi de la misma manera, pero ellos no recibirán ninguna compensación. Si la carga impositiva descansa sobre las personas de menores ingresos, quiere decir que la política fiscal es regresiva e injusta, puesto que entre menor es el ingreso más impuesto se paga.

Sin embargo, eso no es todo, hay otras reformas que refuerzan el carácter injusto y regresivo de las propuestas, veamos: La Nueva Hacienda Pública propone, también, eliminar el Régimen Simplificado, que es una opción para las micro y pequeñas empresas quienes por sus bajos ingresos y su falta de capacidad administrativa se ubicaban en esta opción pagando una tasa impositiva que, ahora, será igual a la tasa que pagan las grandes empresas, sin que haya punto de comparación en cuanto a su capacidad contributiva. Esto condena, prácticamente a la quiebra y desaparición de miles de empresas que sobreviven con mucha precariedad, debido que, además, deberán incrementarse sus gastos porque tendrán que pagar a un despacho contable para que les lleve su contabilidad y, para colmo, deberán comprar una Máquina de Comprobación Fiscal, que tendrá un costo de seis a diez mil pesos, tal como lo propone la misma reforma fiscal.

Ah, pero eso sí, la propuesta del Presidente incluye una reducción de la tasa del Impuesto sobre la Renta para las personas y empresas de más altos ingresos que, en lugar de pagar el 40% (que es la tasa máxima) tan sólo pagarán el 32%. ¿No es injusto un gobierno que se propone reducirle los impuestos a los que más tienen y aumentarlos a los que menos tienen? Entonces, ¿quién miente?

La Nueva Hacienda Pública no sólo es injusta y regresiva, también es confiscatoria y recaudacionista y propone un esquema de auditoría fiscal atentatorio a los derechos de los contribuyentes al obligarlos a usar máquinas de comprobación fiscal (que es como tener a Hacienda administrando el negocio) porque parte del principio de que todos somos evasores.

Es claro que la propuesta no pretende incrementar los niveles de actividad económica, lo que busca es aumentar los niveles de recaudación fiscal, resultado que no se lograría porque los efectos de la reforma serán perniciosos para la mayoría de los mexicanos ya que el incremento de los impuestos provocará recesión económica al propiciar la caída del consumo y de la actividad económica en general. Además esto provocará una reducción muy grande del nivel de bienestar de la población y ampliará los márgenes de pobreza.

Que triste que quienes esperaban el cambio con Fox se estén llevando esta terrible desilusión. Aquí mismo yo advertí que no habría tal cambio y algunos panistas hasta se ofendieron. ¿Que dirán hoy al ver que Fox nada más está repitiendo el esquema de gobierno de los últimos gobiernos priistas a los que tanto criticó y con lo que se ganó el voto de las mayorías?

## **EL INCREMENTO DEL IVA. CUESTIÓN DE JUSTICIA SOCIAL.**

*14 de abril de 2002*

La propuesta de incrementar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) manifiesta la insensible y tecnocrática visión de Estado que tiene el actual gobierno. La postura oficial es una grosera ofensa a una de las principales preocupaciones del pueblo mexicano y evidencia un gobierno con un enorme vacío ético y moral y carente de una filosofía social. Tal pareciera que en el manejo de las finanzas públicas no fueran prioritarias las necesidades sociales de los mexicanos. Tal pareciera que no fue suficiente el daño causado en el bienestar familiar el incremento que sufriera el IVA en 1995. Tal pareciera que no han sido suficientes seis años para recomponer las finanzas públicas y que la emergencia económica no acaba. Tal pareciera que ya se olvidó que el IVA tuvo tasas del 15 y 20% a principios de la década pasada y que se redujo al 10% en 1993 sin que llegara ninguno de los terribles males que hoy presagian con prepotencia las voces oficiales.

Quizá sea necesario recordar (como todo financista público sabe) que los impuestos deben respetar un conjunto de principios doctrinarios que son (entre otros) los siguientes:

a) El principio de justicia, que significa que los ciudadanos deben de contribuir en una proporción de acuerdo a su capacidad económica. b) El principio de generalidad, que implica que cada ciudadano pagará impuestos de acuerdo a su capacidad contributiva y c) El principio de uniformidad, que significa que todas las personas son iguales frente al tributo.

Al respecto hay que decir que la propuesta del incremento del IVA viola flagrantemente los tres principios anteriormente citados porque los ciudadanos no contribuirán en una proporción de acuerdo a su capacidad económica (lo cual es injusto) y estarán siendo obligados a pagar aunque no tengan capacidad contributiva (lo cual es más injusto). Pero además, se violará el principio jurídico de equidad establecido en nuestra Constitución, porque el impacto del tributo no será el mismo para todos aquellos que tienen que pagarlo.

Según se ve, el Estado actúa con una carencia absoluta de principios de justicia social en el manejo de las finanzas públicas. Ello impide que cumpla con las tareas redistributivas que le son inherentes, porque en la medida en que el gasto público tiende a financiarse más con la contribución de los que menos tienen, se nulifica la capacidad del Estado de redistribuir la riqueza y ello implica su renuncia a la búsqueda de uno de los objetivos fundamentales que deben regir su actuación: el bien común y la justicia social.

La definición de las fuentes de los ingresos públicos no debe implicar un sacrificio económico para aquellos sectores de la sociedad más débiles. Es cierto que el Estado tiene que hacer frente a un conjunto de compromisos ineludibles, la pregunta es ¿por qué ha de hacerlo a costa del bienestar de la mayoría de los mexicanos?. El incremento del IVA podría incrementar los ingresos públicos pero ¿qué no hay otras fuentes de ingresos? digamos ¿nuevos o más altos impuestos a quienes concentran el ingreso y la riqueza en este país? que no son muchos pero su fortuna si es muy grande.

No es verdad que cualquier impuesto es por naturaleza repudiable e impopular para cualquier Estado moderno. Si lo son aquellos impuestos que no cumplen con los principios de justicia y equidad (como el IVA) y además no son usados para beneficio de toda la sociedad. Lo repudiable e impopular de las cargas fiscales radica en su injusticia y en que sirvan para mejorar la situación económica de unos cuantos, generalmente, los que más tienen.

El Estado mexicano esta obligado hoy a volver los ojos a las necesidades populares y al bienestar social. Hay que redefinir objetivos, prioridades y estrategias. No es posible que el deterioro social siga siendo el signo para identificar a nuestra generación y a las que vienen detrás.

## **REFORMA FISCAL SIN CONTENIDO SOCIAL**

*23 de abril de 2001*

La reforma fiscal propuesta por el Presidente Fox expresa una profunda carencia de contenido social, porque no posee capacidad redistributiva, en virtud de que, para la gran mayoría de los mexicanos, será negativo el saldo entre el pago adicional de impuestos que tendrá que hacer y lo que recibirá derivado de los ingresos adicionales. En este sentido, se puede afirmar que dicha reforma es un atentado al nivel de bienestar de la sociedad, tanto por lo mucho que le quitará, como por lo poco que recibirá de ella.

Y es que la reforma tiene un claro tinte recaudatorio. La recesión económica de Estados Unidos ha creado una situación de emergencia fiscal en México, porque genera un impacto contraccionista en nuestra economía, que provocará una reducción de los ingresos tributarios, que dependen, básicamente, de la producción y del consumo, dos variables que se verán seriamente afectadas. Por esto, el gobierno requiere, urgentemente, generar ingresos adicionales que permitan compensar la disminución de la recaudación que resultará de una actividad económica reducida. Complica más la situación, el hecho de que este año, el gobierno se enfrenta a necesidades financieras apremiantes. El déficit fiscal, que en un principio se dijo que sería del 0.5% del PIB, en realidad será de un monto cercano al 3%, según información que dio a conocer la propia Secretaría de Hacienda. Bajo estas circunstancias, resulta evidente que los ingresos adicionales no se utilizarán para atender necesidades sociales, tal como se ha publicitado ampliamente.

Lo más grave de todo es que, aún si estos recursos fueran utilizados para atender necesidades sociales, su impacto sería muy reducido, porque en México ya no existe un Estado Social que respalde las acciones sociales del gobierno. Es decir, no existe actualmente un esquema jurídico político que opere con objetivos de crear y expandir los derechos sociales para las grandes mayorías de la población. El Estado Social fue desmantelado por los últimos tres gobiernos priístas y con ello el gobierno renunció, no sólo a cumplir objetivos sociales, también renunció a

mantener vigentes las instituciones y los programas que se lo permitían, perdiendo, su capacidad para incidir de modo eficiente en el bienestar de la sociedad. Pero, al mismo tiempo, eliminó los objetivos sociales de la política económica y condenó al gasto social a una tarea exclusiva de procuración de subsistencia.

Con el Estado social, la política social era parte de la política económica y tenía como objetivo la expansión permanente de los derechos sociales de la sociedad, a través del mejoramiento de las remuneraciones y el consumo popular mediante subsidios, un amplio sistema de abasto popular y un sistema de precios controlados. De este modo, el gasto social servía propiamente para el desarrollo social es decir, para impulsar el mejoramiento permanente del bienestar, porque derivaba de una política económica que permitía ese mejoramiento y que, además, estaba generalizada, es decir, alcanzaba a múltiples capas de la población.

Ya no hay más de eso. Hoy el gasto social no sirve para mejorar sino para evitar el deterioro del bienestar de un reducido núcleo de la población.

Para hacer una reforma fiscal que verdaderamente sea redistributiva se requiere establecer un esquema de cobro de impuestos que reconozca las desigualdades económicas entre personas, empresas, regiones y sectores y que los trate desigualmente, de modo que imponga tributos donde haya capacidad de pago y que subsidie donde sea socialmente necesario. De nada sirve, incrementar los apoyos a la sociedad, si los recursos para hacerlo van a salir de los bolsillos de quienes, más bien, requieren la atención del Estado.

Pero esta reforma deberá ir acompañada de dos medidas complementarias y necesarias para propiciar una gran transformación social: Primero, reconstituir el Estado Social, es decir el entramado jurídico político de instituciones que conduzcan a interrumpir el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza familiar y empresarial y que permita volver eficiente el uso del gasto social en términos cobertura y calidad. De nada sirve incrementar el gasto social si no se cuenta con las instituciones que lo harán redituable. Hay que entender que gasto social no es

sólo gasto para evitar que se mueran de hambre los miserables, sino para atender las necesidades sociales de toda la población, de manera que ésta vaya evolucionando hacia una mejor situación de bienestar.

Segundo, reorganizar la política económica de tal manera que su instrumentación permita, por sí misma, mejorar la calidad de vida. Ello requiere medidas orientadas a incrementar las remuneraciones y el abasto de productos.

En conclusión, para que haya justicia social, deberá haber equidad en la distribución de las cargas fiscales y de los beneficios del gasto público, lo demás es demagogia.

## **LA RESISTENCIA SOCIAL AL INCREMENTO DE LOS IMPUESTOS.**

*20 de diciembre de 2001*

La resistencia de los ciudadanos a pagar impuestos o a que estos crezcan, debe entenderse en tres niveles distintos de análisis: 1.-El nivel material, 2.-el filosófico-ideológico y 3.-el político-cultural.

### 1.- El Nivel Material.

En este ámbito, la reacción negativa de los contribuyentes se debe al impacto que los impuestos representan en la situación económica de cada persona o grupo social, toda vez que alteran la cantidad de ingreso y riqueza nacional que a estos corresponde mediante los procesos de distribución. En el proceso de producción, se lleva a cabo la llamada “distribución del ingreso nacional”, mediante los mecanismos de reparto que tiene el mercado. Los dueños del capital (empresarios) y los dueños de la fuerza de trabajo (trabajadores y empleados) se reparten dicho ingreso que adquiere la forma de ganancias y salarios. Los impuestos actúan sobre estas dos formas de ingreso, de modo que aquellos que gravan el salario (ya sea directa o indirectamente) reducen los ingresos de los trabajadores y, por tanto, alteran su participación en el ingreso nacional. Lo mismo pasa cuando los impuestos gravan las ganancias. Los empresarios reducen su participación en el ingreso nacional.

Se entiende que esos impuestos se convierten en recursos que el Estado invierte en obras y servicios públicos cuya naturaleza no es neutral, es decir, en alguna medida favorecerán más a un grupo social que a otro. Por ejemplo el gasto social para combatir la pobreza o el gasto destinado a salvar los bancos y carreteras privadas. De este modo, la implementación de un esquema impositivo implica establecer un proceso de “redistribución del ingreso” mediante el cual se le permite a un grupo social, participar en una parte del ingreso que originalmente le corresponde a otro grupo y del cual no participaría si no existiera este proceso de redistribución.

Quienes tienen que pagar un impuesto, participan menos en el reparto del ingreso y la riqueza nacional. Si además, no son beneficiarios de las obras o servicios

públicos que se generen con los recursos derivados de esos impuestos, también quedan excluidos de los beneficios de la redistribución. De este modo, se puede decir que la resistencia a pagar impuestos o a que crezcan, es la expresión de un conflicto social derivado de los intereses contrapuestos que existen en toda sociedad entre los propietarios de los recursos productivos y entre quienes sólo tienen su fuerza de trabajo como único medio para generar riqueza. Conflicto en el que cada grupo social lucha por obtener una mayor proporción del ingreso nacional ya sea por la vía de la distribución del ingreso que tiene lugar en el mercado o mediante su "redistribución" que es administrada por el Estado, que es, finalmente, quien decide a quien se le cobran impuestos y en que se utiliza el gasto público.

Evidentemente, las personas y los grupos sociales, ya sean de altos o bajos ingresos, se resistirán a pagar impuestos porque no están de acuerdo en compartir parte de su ingreso con otros grupos sociales, porque eso causa merma en su riqueza y no les reporta ningún beneficio directamente.

El conflicto es permanente y se resuelve parcialmente a favor de alguno de los grupos sociales. La forma en que se soluciona es una cuestión que depende de la fuerza política que tenga cada grupo social y de su capacidad para utilizarla como mecanismo de negociación frente al Estado, de tal modo que pueda influir en las decisiones de éste para que le favorezcan. Esta negociación puede darse por la vía formal, que implica los procesos democrático-electorales o mediante procedimientos no formales como la reorganización sindical (de trabajadores o empresarios) las marchas, mítines, huelgas o amenazas de inestabilidad política provocada y, sobre todo mediante el uso de los medios de comunicación. Así, pues, en este primer análisis, la resistencia social a los impuestos se deriva, de manera natural, de la lucha de cada grupo social por defender su ingreso y su riqueza y por no compartirla.

## 2.- El nivel Filosófico - Ideológico

Una filosofía política ofrece un conjunto de principios que permiten elegir entre diferentes tipos de organización social y se expresa en una ideología mediante la

cual se justifica la existencia de algunas instituciones o prácticas y se condena a otras (Writgh Mills, *The marxists*). De este modo, se atribuye un papel determinado a la intervención estatal en una economía de mercado.

Identifico aquí tres concepciones filosóficas. En primer lugar, la filosofía liberal promovida recientemente por Robert Nozick (*Anarchy, State and Utopia, 1974*) cuya idea central radica en que la propiedad privada es un derecho natural de los individuos, igual al derecho a la vida y a la libertad. Ningún individuo o conjunto de individuos puede forzar a otro u otros a renunciar a los bienes que ha adquirido de manera justa. Según Nozick, la posesión de una persona es justa en dos circunstancias: a) si ha sido adquirida mediante el esfuerzo (justicia adquisitiva), o b) si ha sido recibida en donación o herencia de otra persona que tenía derecho de posesión (justicia transferida). En este sentido el Estado no tiene derecho a imponer contribuciones, ya que la intervención pública se establece precisamente para salvaguardar el derecho a la propiedad y los impuestos constituyen un robo, porque son un acto de privación de un derecho de posesión justamente adquirido. Acto que, de acuerdo con Nozick, es tan condenable como la esclavitud o la privación de la vida.

En la misma vertiente liberal Friedrich Hayek (*Law, Legislation and Liberty*) y Milton Friedman (*Capitalism and Freedom*) promueven el rechazo a la imposición de contribuciones, pues, según argumentan, éstas buscan acabar con la injusticia del mercado, argumento que está lógicamente infundado, porque no existe injusticia derivada de fuerzas o mecanismos impersonales como el mercado. Además, al ayudar a distribuir riqueza sin correspondencia con el mérito o esfuerzo individual, los impuestos reducen el bienestar colectivo, ya que los individuos dejarán de esforzarse si el Estado se hace cargo de su bienestar.

En segundo lugar están las filosofías socialistas. Según éstas, la sociedad vive en una permanente lucha de clases en la que el Estado juega un papel fundamental por su capacidad para beneficiar a alguna de las partes en conflicto. En el capitalismo, el Estado (burgués) actúa a favor de la clase propietaria de los medios de producción (empresarios, burgueses) por ello su función primordial es

crear y reproducir las condiciones básicas para la acumulación privada de capital y la apropiación del excedente. De ahí que las políticas fiscales que se implementen tiendan a beneficiar a ésta clase y a perjudicar a las clases no propietarias (trabajadores y empleados). Por ello habrá un rechazo permanente a los impuestos, pues estos se identifican como un instrumento de enriquecimiento de los que más tienen en perjuicio de quienes menos tienen.

En tercer lugar están las filosofías social-liberales que ocupan una posición intermedia entre el socialismo y el liberalismo. Para éstas es normal que la sociedad rechace los impuestos siempre que apelen al beneficio individual y no al colectivo. Quienes sustentan y se adhieren a esta perspectiva filosófica, rechazarán los impuestos siempre que a) tengan un carácter regresivo; b) los recursos recaudados no tengan efectos distributivos a favor de los más pobres; d) cuando inhiben la actividad económica; e) cuando son impuestos de baja rentabilidad y costosos; f) cuando los recursos a que dan origen se pierden en ineficiencia, corrupción o en la atención de aspectos no prioritarios para el interés colectivo.

En la actualidad es innegable la necesidad de cobrar impuestos para crear recursos que permitan atender las necesidades sociales. El problema es poder crear el convencimiento de que la intervención del Estado, imponiendo contribuciones a la sociedad, no sólo es legítima sino, además, necesaria. Para ello es indispensable realizar una reforma fiscal integral que resuelva los problemas que provocan la aversión a los impuestos.

### 3.-El nivel Político - Cultural

Sin embargo, la sociedad ha perdido la confianza en sus gobernantes en lo que se refiere al manejo de los recursos públicos. Esta falta de confianza es un factor de orden político - cultural fuertemente arraigado y se explica en tres sentidos: Primero, como comportamiento cultural se cree que todos los funcionarios públicos son corruptos. Segundo, Es una práctica cotidiana, culturalmente establecida, el que los funcionarios incurran en actos de corrupción (a todos los niveles y en diversas modalidades). Tercero, culturalmente la corrupción no es

reprobada socialmente como lo que es: una violación a los principios sociales de la honestidad y honradez. Se puede decir, que es tal la costumbre de la corrupción, que culturalmente la sociedad se ha acoplado a ella, de modo que es tolerada y en muchos casos hasta alentada como lo expresa el sentir popular con la famosa frase: “el que no transa, no avanza”

La falta de confianza en los gobernantes y en las instituciones es un problema de orden social y tiene su origen en el uso ilegal de los recursos públicos. Grandes cantidades de dinero de la sociedad han servido para enriquecer a múltiples funcionarios públicos. Y, lo que es más grave, casi ninguno de ellos ha pagado con cárcel su delito o ha devuelto lo que se robó. La falta de claridad en el manejo de estos recursos, la incertidumbre respecto al destino que tendrán, alimentada por el convencimiento social de que no hay funcionario honesto, provoca que los contribuyentes muestran una alta aversión a las cargas fiscales.

Es claro que los ciudadanos tienen razón. El comportamiento de los funcionarios públicos (no todos, pero si muchos) ha propiciado la ruptura del “contrato social” que se haya detrás del sistema impositivo. Mediante este contrato la sociedad acepta financiar el gasto público, a través del pago de los impuestos. El gobierno cobra esos impuestos cumpliendo, como autoridad, con el mandato de la sociedad de recolectar estos recursos con el fin de utilizarlos en el mejoramiento del bienestar colectivo.

Los impuestos, se cobran y se pagan porque existe un contrato que se materializa en las leyes y reglamentos fiscales. Pero ese contrato implica un compromiso social entre gobierno y sociedad. Ambos deben cumplir con las responsabilidades que les corresponden. Si el gobierno cobra los impuestos pero no usa los recursos recaudados para fines colectivos, sino particulares, está faltando a su compromiso social y está quebrantando el contrato que da origen a la posibilidad de cobrar impuestos. Un gobierno que no aplica adecuadamente los recursos públicos, un gobierno con funcionarios corruptos, no está moralmente facultado para cobrar impuestos. Mientras no corrija esa anomalía no puede exigir a los contribuyentes los pagos correspondientes y mucho menos usar, para tal fin, métodos coactivos.

Entonces, que para recuperar la contribución de los ciudadanos al financiamiento del gasto público, es necesario reestablecer el contrato social que la corrupción ha quebrantado. Ello implica la necesidad de erradicar por completo (o por lo menos de manera muy notoria) la corrupción. Esto deberá hacerse con tal profundidad, que los esquemas culturales arriba mencionados se rompan. De esta manera se recuperará la confianza social en los gobernantes y en las instituciones y la corrupción dejará de ser vista como algo natural y socialmente tolerado. Es decir, la corrupción y la desconfianza, dejarán de ser valores culturales de nuestra sociedad. Este es un camino para lograr que los contribuyentes estén dispuestos a pagar, solidariamente, sus impuestos.

Así pues, el problema de fijar las contribuciones es muy complejo, sin embargo, este último nivel analizado es trascendental para modificar los comportamientos de quienes se oponen. En todo caso, no será por la fuerza ni el terror lo que hará que los mexicanos se vuelvan contribuyentes cumplidos o ciudadanos solidarios que acepten pagar más impuestos. No, a fin de cuentas se trata de una cuestión de confianza social.

## **DIAGNÓSTICO FINANCIERO DE LA REFORMA FISCAL**

*19 de enero de 2002*

De acuerdo con al Ley de Ingresos para el año 2002 que contiene todas estas modificaciones al marco legal de las finanzas públicas, los ingresos tributarios de la federación se verán incrementados en 73, 009 millones de pesos, en comparación con la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo. Este incremento se dará gracias a al crecimiento que se espera en la recaudación de varios impuestos. En primer lugar se estima una recaudación adicional del ISR de 47,682, mientras que la recaudación adicional del IEPS será de 16,575.8 millones de pesos. Este último se incrementa particularmente debido a la creación de los nuevos impuestos, ya que el impuesto a las telecomunicaciones generará un ingreso por 3,830 millones de pesos, en tanto que el que se aplicará a aguas, refrescos y sus concentrados que usen fructuosa producirá un ingreso de 1,74 millones de pesos. Asimismo, la recaudación que se espera del nuevo impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios producirá un total de 8,751 millones de pesos.

Este incremento en la recaudación fiscal es 28% superior a la recaudación obtenida el año 2000 y 15.8% a la del año pasado, gracias a que el ISR crecerá un 25.1% y el IEPS un 23.7% con respecto al año 2001.

Esto representa un aspecto muy importante porque permite el fortalecimiento de las finanzas públicas ya que los recursos adicionales permitirán incrementar el gasto público para la atención de las necesidades sociales del país. Sin embargo, hay que considerar que los ingresos públicos totales se incrementarán menos que los tributarios, debido a que el rubro de derechos, sufrirá una disminución con respecto a la propuesta original del Ejecutivo por un monto de 23,354 millones de pesos. Esto significa que los primeros crecerán, en realidad, 52,659 millones de pesos, esto es un 9.9 % con respecto al año pasado, cifra considerablemente alta, aunque no suficiente para hacer frente a todos los compromisos del Estado Mexicano.

Otro aspecto que es necesario destacar es el incremento de la importancia de los ingresos tributarios en el total de los ingresos del Estado. Para este año, los impuestos generarán el 55% del total, lo cual significa una participación mayor con respecto a la observada el año pasado que fue del 48.9%. Esto se debe, fundamentalmente al incremento del ISR ya mencionado, que incrementa su contribución en el total de los ingresos tributarios, de un 41% que se observó en 2001 a un 44.% para este año. De igual modo se incrementa el ingreso derivado del IEPS que el año pasado representó el 18% del total de la recaudación fiscal y para este año se espera que alcance una participación del 19%.

Es importante señalar que los nuevos impuestos creados no representan una contribución muy grande a la estructura impositiva, a pesar del monto que alcanzará su recaudación. Así, el nuevo impuesto a las telecomunicaciones contribuirá con el 2.5% en el total de los Impuestos especiales sobre producción y servicios, en tanto que el impuesto a las aguas, refrescos y concentrados, sólo contribuirá con el 0.9%. En cambio el impuesto a las bienes suntuarios representará el 1.1% del total de los ingresos por impuestos.

Esta limitada capacidad de los nuevos impuestos, para incrementar los ingresos tributarios, señala la dificultad a la que se enfrenta el Estado mexicano para crear nuevas fuentes de recursos públicos. Particularmente cuando se intenta generar recursos a través de la creación de impuestos indirectos, es decir los que gravan el consumo de las personas, más cuando lo que se pretende es mantener cierta equidad en la aplicación de estos gravámenes.

De los datos observados también se desprende que las fuentes más factibles de ser gravadas, son las que están relacionadas con los grupos sociales de altos ingresos y que, en general, se puede incrementar más la recaudación optando por imponer gravámenes a quienes tienen mayor capacidad de pago, pues como se observó, la más alta contribución al incremento de los ingresos públicos se obtendrá de las modificaciones a la Ley del ISR, en un monto seis veces superior al monto de recaudación que generará el impuesto a los bienes suntuarios, que entre los nuevos, es el que más contribuirá. Es decir, si se toma en consideración

que este impuesto se recauda en función al ingreso de las personas y siempre que se mantenga la progresividad de las tasas, entre más sea utilizado como fuente de ingresos, más se logrará que la base de los ingresos públicos la constituyan las contribuciones de personas de altos ingresos, es decir, quienes mayores posibilidades tienen de contribuir.

Lo que más llama la atención, es que este incremento de la recaudación del ISR no se obtendrá por un aumento de las tasas impositivas, sino, primordialmente a través de la implementación de un conjunto de cambios en la normatividad de los procedimientos fiscales y en los niveles de exención fiscal de que gozaban algunos regímenes existentes dentro del ISR. Lo cual será acompañado, por una reducción de la tasa impositiva

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2002 (millones de pesos corrientes)							
PROPUESTA APROBADA			PROPUESTA DEL EJECUTIVO			DIFERENCIAS APROBADA – EJECUTIVO	
Impuestos		806,200.00		733,190.80			73,009.20
Impuesto sobre la renta	356,869.20		309,187.20		47,682.00		
Impuesto al activo	10,865.30		10,865.30		-		
Impuesto al valor agregado	223,738.10		223,738.10		-		
IEPS	155,075.10		138,499.30		16,575.80		
Gasolina y diesel	125,759.30		114,305.00		11,454.30		
Bebidas alcohólicas	3,183.60		3,353.60		-170.00		
Cervezas y bebidas refrescantes	11,084.30		11,084.30		0.00		
Tabaco y labrados	9,842.20		9,756.40		85.80		
Telecomunicaciones	3,830.80				3,830.80		
Aguas, refrescos y sus concentrados	1,374.90				1,374.90		
Impuestos sobre tenencia o uso de vehículos	9838.9		9,838.90		-		
Impuesto sobre automóviles nuevos	4877.9		4,877.90		-		
Impuesto sobre servicios expresamente declarados de interés público por ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la nación	0.0		0		-		
Impuesto a los rendimientos petroleros	0		0		-		
Impuesto al comercio exterior	28899.8		28,899.80		-		
Impuesto sustitutivo al crédito al salario	0		0.00		-		
Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios	8751.4				8,751.40		
Accesorios	7284.3		7,284.30		-		
Contribución por mejoras		10.00		10			0.00
Derechos		140,994.80		164,349.20			-
Contribuciones No Comprendidas En Las Fracciones Precedentes Causadas En Ejercicios Fiscales Anteriores Pendientes De Liquidación o de Pago.		100.00		100			0.00
Productos		5,978.80		5,978.80			0.00
Aprovechamientos		72,951.90		63,457.30			9,494.60
Ingresos de organismos y empresas públicas		286,935.40		293,404.90			-6,469.50
Aportaciones de seguridad social		91,692.90		91,692.90			0.00
Ingresos derivados de financiamiento		58,470.50		58,470.50			0.00
<b>TOTAL</b>		<b>1,463,334.30</b>		<b>1,410,654.40</b>			<b>52,679.90</b>

## **LA REFORMA FISCAL Y LA REACCIÓN EMPRESARIAL**

*21 de enero de 2002*

La aprobación de la Reforma Fiscal ha provocado severas protestas de parte del sector empresarial porque considera que afectará negativamente la actividad económica del país. Sin embargo esa actitud hay que entenderla como resultado de una defensa de intereses económicos de los grupos afectados, que están preocupados, mas bien porque se reducirán sus utilidades debido a las nuevas disposiciones fiscales.

En realidad, el impacto económico de la reforma fiscal no será en el sentido que los empresarios suponen, porque es muy probable que su actitud de rechazo empiece a cambiar en las próximas semanas por dos razones: a) La primera porque el mejor fundamento de la protesta radica en ciertos errores técnicos de la reforma, que los diputados han aceptado y están de acuerdo en corregir. El resto es una protesta con poco sustento, porque estos grupos de altos ingresos no pueden alegar inequidad en el trato fiscal, si son los que mayor capacidad de contribución tienen, así que su discurso suena hueco y vacío por ese lado.

El efecto económico que podría tener la reforma en términos de pérdida de empleo, inversión consumo, contrabando piratería, ha sido exagerado con fines propagandísticos. El incremento de las tasas no es tan elevado como para crear un fuerte desestímulo a las nuevas inversiones o para provocar desinversiones. Además, los efectos negativos serán compensados, en parte, con disminuciones de tasas en otros impuestos y con estímulos fiscales que contempla la misma reforma fiscal. Y en todo caso esos efectos negativos sólo vale considerarlos para algunos actividades económicas y para cierto tamaño de empresas. No hay que olvidar que la micro y pequeña empresa seguirá teniendo un tratamiento especial al mantenerse el régimen de pequeños contribuyentes e incrementarse el nivel máximo de ingresos para tributar en ese régimen.

b) La segunda razón del cambio de actitud, radica en la percepción empresarial respecto a la reacción que tendría el gobierno, las instituciones y los inversionistas financieros internacionales si la reforma fiscal no se hubiese aprobado. En caso de

no haberse llegado a ningún acuerdo, el gobierno hubiera tenido que aplicar un programa económico recesivo para este año, por no contar con recursos adicionales. Eso hubiera sido causa de disminución de la demanda, el empleo, el consumo y las ventas. Es decir, el sector empresarial podría haber sufrido un impacto negativo considerable al aplicarse medidas de austeridad. Y los empresarios saben que con seguridad el gobierno hubiera reaccionado de esa forma ante dicha eventualidad, puesto que no tiene intenciones de ampliar el gasto por otras vías. Por tal razón, los empresarios saben que es mejor una reforma de este tipo que un programa de ajuste presupuestal y con el tiempo terminarán aceptando la reforma.

En el pasado, las reformas fiscales propuestas fueron rechazadas con éxito por parte del sector empresarial, porque no existía el temor de la aplicación de programas recesivos. Durante los sesentas y setentas, el gobierno expandía el gasto aún a pesar de no contar con recursos tributarios adicionales. Así que el empresariado sabía que aún oponiéndose, la actividad económica se mantendría al mismo nivel y sus negocios no se verían afectados. El costo del rechazo empresarial en aquel entonces fue la inflación y la crisis fiscal del Estado derivada del endeudamiento que provocó la falta de una reforma fiscal. Hoy el riesgo del rechazo a la reforma no es ya la inflación sino la contracción económica que podría sobrevenir como resultado de un ajuste al presupuesto público, más en estos momentos en que se vive una etapa recesiva en el país y en el mundo. Ante esa disyuntiva la opción del rechazo permanente no tendrá cabida.

Además, la aprobación de la reforma fiscal ha sido validada positivamente por el Banco Mundial, que la consideró como un paso adelante en la consolidación de las finanzas públicas, ya que se fortalecerá la recaudación. De igual modo, muy seguramente la reforma servirá como indicador positivo para que la agencia calificadora Standard and Poor's otorgue el grado de inversión a México, como ya lo hizo la Agencia Fitch, lo cual es un indicativo de que disminuye el riesgo de invertir en el país. Estos signos positivos serán entendidos por el sector

empresarial como señales para aceptar las bondades de la reforma y dejar a un lado su actitud beligerante.

Hay que empezar a pensar a México de una manera más social y menos desde una perspectiva individualista y egoísta, menos en términos de intereses de grupo y guiados sólo por principios de lucro.

El sacrificio fiscal de hoy deberá redundar en el desarrollo económico del país en el mediano plazo y esa es la contribución que deben hacer quienes hoy se ven afectados, pues a fin de cuentas, también podrán gozar de los beneficios que esto traiga consigo.

## **AZÚCAR Y FRUCTOSA: DESARROLLO O POBREZA**

*18 de marzo del 2002*

La decisión del Presidente Fox de suspender temporalmente la aplicación del impuesto a las bebidas elaboradas con fructuosa, no hace sino revelar los verdaderos intereses que promueve y defiende el grupo político en el poder y confirma la inexistencia de un proyecto de cambio estructural en la economía, que apoye y defienda los sectores mas vulnerados por la política de apertura comercial y promueva el desarrollo del mercado interno.

El sector azucarero ha sido golpeado severamente por la globalización. A pesar de que el TLCAN debería haber significado la posibilidad de exportar más azúcar a E.U., acuerdos posteriores a dicho tratado cerraron la frontera a este producto. Al mismo tiempo, el menor costo de la fructosa, que es un sustituto del azúcar, provocó que la industria refresquera y dulcera incrementara de manera muy importante la importación de este producto, provocando una severa disminución de la demanda interna de azúcar, con lo que se agudizó la crisis azucarera.

El año pasado, a pesar de los fuertes reclamos por parte de los productores azucareros, debido a la negativa de los norteamericanos de comprar la azúcar mexicana, no hubo instancia legal, ni autoridad nacional que lograra que E.U. cambiara de opinión.

Esta situación provocó un estado de emergencia en el sector azucarero, cosa que decidió a los diputados, a implementar un impuesto que permitiera solucionar este problema. Así, se aprobó un impuesto especial para gravar con un 20% a las bebidas que utilizaran fructosa para su elaboración. La idea era desestimular, mediante el incremento del precio de la materia prima, la utilización de este producto importado y optar por un producto nacional, que, bajo esa circunstancia, se volvió atractivo por su precio.

Durante el mes de enero y febrero que estuvo vigente dicho impuesto, la demanda de azúcar se elevó considerablemente, lo cual se reflejó, también, en un incremento del precio. Es decir, la medida impositiva empezó a ofrecer resultados positivos, con los consecuentes beneficios, tanto para los productores de azúcar,

como para sus proveedores de materia prima, es decir, los campesinos cañeros. Los mismos que el año pasado protagonizaron una lucha exigiendo el pago de adeudos por venta de caña, que desembocó en la expropiación de los ingenios.

Pero el impuesto a las bebidas con fructosa provocó una fuerte disminución de su demanda, reduciéndose su importación y afectándose, los intereses de los productores norteamericanos de este producto. Mismos que solicitaron a su gobierno, que impusiera sanciones comerciales al gobierno mexicano por dicha medida y le exigiera la desaparición de ese impuesto.

Por supuesto no hubo tales sanciones, pero si una fuerte presión por parte de E.U. a la cual, finalmente, sucumbió el gobierno mexicano, de modo que suspendió temporalmente el cobro de este impuesto, bajo el argumento de que era violatorio al TLCAN y que su aplicación podía causar daños a otros sectores productivos.

En resumen, se eliminó un impuesto que favorecía una actividad económica que requiere un fuerte apoyo para no desaparecer y de la que dependen miles de productores nacionales y sus familias y empresas que se encuentran en la misma cadena productiva. En cambio, la desgravación favorece a los productores de fructuosa de E.U. y las poderosas empresas trasnacionales de refrescos ubicadas en México.

No puede estar más claro. El poder ejecutivo está interesado en no tocar los intereses de E.U., a pesar de que ello implique un daño severo a la economía nacional. El presidente de México, no ha logrado ver y sus colaboradores no se lo han dicho, que el compromiso del gobierno mexicano es con los mexicanos y no con otros gobiernos y otros pueblos.

La política fiscal debe tener un sentido social y productivo y decidirse sobre la base de beneficiar a los mexicanos en términos de desarrollo y justicia social. Si sus objetivos son otros, el gobierno se ha equivocado rotundamente y el repudio popular será la prueba.

## **INGRESOS PÚBLICOS Y RECORTES PRESUPUESTALES**

*8 de Abril de 2002*

Los recortes presupuestales que lleva a cabo el gobierno federal y el estatal, son resultado, al mismo tiempo, de problemas de orden coyuntural y estructural que han determinado una recaudación de ingresos públicos inferior a la esperada y a la observada durante el año pasado.

Uno de los principales determinantes de los ingresos públicos, son los recursos generados por la venta de petróleo y sus derivados y este rubro es el que ha mostrado la caída más considerable. Los ingresos petroleros mostraron una reducción, en términos reales, de 15,522.8 millones de pesos (mdp) en el período enero-febrero, comparados con los ingresos que se obtuvieron en el mismo período del año pasado. Es decir, cayeron en un 34.9%. Esta reducción contribuyó a una caída en los ingresos no tributarios del sector público, que fueron menores en un monto de 39,609.4 mdp a los obtenidos en el período del año pasado. En este renglón, los rubros de mayor disminución fueron los derechos y los aprovechamientos que se redujeron en 30,874.3 y 8,507.6 mdp, respectivamente, influidos de manera determinante por la caída de los derechos por hidrocarburos y de los aprovechamientos por rendimientos excedentes, que provienen de la actividad petrolera.

Los ingresos tributarios, en cambio, han observado un comportamiento positivo, pues en el período enero-febrero la recaudación de impuestos fue superior en 16,075.8 mdp, a la del mismo período del año anterior, lo cual significa un crecimiento del 8.3%. Esto se debió, primordialmente al aumento en la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios que crecieron en un 7.4% y un 65.5%, respectivamente, en tanto que el Impuesto al Valor Agregado disminuyó en un 7.1%

Como es notorio, la caída de los ingresos y el recorte presupuestal que de ahí se deriva, es resultado de la gran dependencia que tiene el sector público de los ingresos petroleros, que provoca serios problemas financieros cuando los precios del hidrocarburo se reducen.

Sin embargo, hay quien opina que esta situación es resultado de la falta de una verdadera reforma fiscal, ya que se argumenta que los cambios fiscales de fines del año pasado no fueron suficientes para resolver la crisis fiscal del Estado. Sin embargo, los datos parecen desmentir esas versiones, ya que la recaudación tributaria, como ya lo mencioné, no sólo no ha disminuido, sino que, al contrario, se incrementó. Salvo en el caso del IVA, cuya recaudación cayó como resultado de un menor consumo nacional, pero con su comportamiento negativo muestra que, una reforma fiscal basada en el IVA no es una estrategia adecuada. Ello porque si consideramos que la tasa de este impuesto no se incrementó y, a pesar de ello la recaudación cayó, es muy probable que con una tasa más alta como se proponía, no se hubiera revertido esta situación debido a que habría inhibido el consumo aún más.

En consecuencia, los recortes presupuestales derivados de la caída de los ingresos, son resultado de una falta de diversificación de las fuentes de recaudación, pero también, y principalmente de una raquítica actividad económica que no permite que los ingresos tributarios crezcan al ritmo que se requiere.

El recorte presupuestal trae otra vez a la discusión la necesidad de una nueva reforma fiscal, lo cual es posible que sea necesario. Pero hay que ser cuidadosos en cuanto a cómo mejorar la recaudación, pues no sería válido que esta situación se utilice para justificar el incremento a las tasas de impuestos como el IVA que tienen un alto costo social.

## **LA REFORMA ELÉCTRICA. EI RUMBO EQUIVOCADO.**

*26 de agosto del 2002*

La reforma eléctrica en México que permitirá la inversión privada en un área reservada de modo exclusivo al Estado, forma parte de la segunda generación de reformas establecidas en el proyecto de transformación mundial conocido como el “Consenso de Washington” y promovido en todo el mundo principalmente, por el gobierno de Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional. La primera generación de reformas las llevó a cabo en México Carlos Salinas de manera puntual y Zedillo fue incapaz de realizar lo que hoy pretende el gobierno de Fox.

Más allá de quien promueva estos cambios trascendentales, lo que hay que observar es que se trata de soluciones que se han aplicado en otras partes del mundo y no han tenido los resultados esperados. Particularmente porque los monopolios estatales que se privatizaron, se convirtieron en monopolios privados, lo que significa un retroceso social. En México está el caso de TELMEX que es el monopolio más grande de América Latina y la banca comercial, hoy monopolizada por inversionistas extranjeros principalmente. En ambos casos, la privatización no ha impulsado el desarrollo del país, por lo menos no para las grandes mayorías de la población. Ahí está TELMEX con tarifas cada vez más altas para el servicio de telefonía local. Ahí están los bancos sin voluntad y sin responsabilidad para impulsar un sistema de crédito que promueva el crecimiento económico.

Se dice que la reforma eléctrica no es una privatización, pero sí lo es. En esencia ésta consiste en cambiar la facultad exclusiva del Estado Mexicano de “generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica” (artículo 27 Constitucional) por la facultad exclusiva de prestación del servicio público de energía eléctrica. En cambio los particulares podrán generar energía eléctrica para consumo propio, para abastecer al Estado y para prestar ese servicio a los usuarios privados cuyo consumo rebase los mínimos que se establezcan por ley.

Esto significa que el Estado pasa de ser un productor exclusivo de un servicio público, a ser simplemente un proveedor del mismo. Si bien su figura de productor no desaparece por ley, es necesario reconocer que la presencia de inversión

privada tenderá a desplazarlo como tal, además de que parece evidente que la intención gubernamental es la de dejarse desplazar en esta área, hasta que sólo haya productores privados. De este modo, el Estado sólo será un proveedor que dependerá de lo que hagan los privados en materia de generación de energía y eso, por supuesto, limitará seriamente su capacidad para mantener vigente el cumplimiento de metas de carácter social que hoy cumple, particularmente en lo que se refiere a tarifas y electrificación rural, pero también en lo que se refiere al donde, como y cuando de la disposición de energía eléctrica en todo el país.

Es cierto que la iniciativa de reforma prevé una rectoría del Estado en esta materia, pero dada la debilidad estructural del Estado frente a los particulares y los antecedentes de sometimiento estatal al poder económico, -particularmente al extranjero-, es de dudarse que pueda ejercer un control para obligarlos a que se apeguen a los lineamientos que él establezca. Precisamente, por esta razón la propiedad estatal es mejor que la privada. Dado que el Estado es en esencia un líder social que busca maximizar el beneficio colectivo la propiedad estatal es más eficiente al asignar los recursos desde una perspectiva de desarrollo económico con contenido social, en contraste con la propiedad privada, cuyas decisiones tienden a ser contrarias al interés público. De igual modo este tipo de propiedad sobre un recurso tan importante como la energía eléctrica constituye un instrumento muy eficiente para definir estrategias de desarrollo industrial y en ese sentido es el mejor mecanismo de control y supervisión de los privados, incluso más que el mercado.

Por supuesto, estas ideas suponen que efectivamente el Estado sea un líder social, que representa a la sociedad y mantienen un compromiso con ella. El caso actual del Estado Mexicano, no parece cumplir ese requisito, de otro modo, no antepondría los intereses de los grandes grupos económicos nacionales y extranjeros y las presiones del exterior, a los intereses de las mayorías del país. Porque hay que tener muy claro esto: ni esta, ni las reformas que faltan por venir sacarán de su situación a los cincuenta y tantos millones de pobres que hay en el

país. Por más que lo diga el Presidente, Ni ésta ni las demás reformas son la vía para el desarrollo. El camino está equivocado.

## **POLÍTICA SOCIAL Y GASTO PÚBLICO**

*30 de agosto del 2002*

Los criterios de asignación del gasto social pueden analizarse desde dos perspectivas: Una instrumental, en donde se hace referencia a la determinación de los elementos que componen los indicadores para determinar los montos para cada fondo, programa, proyecto u obra. La otra, que es la que aquí se aborda, tiene que ver con las determinaciones de mas alto nivel que conforman la base sobre la que se erigen, no sólo los criterios para el gasto social, sino, de hecho la política social misma y sus posibilidades de existencia.

Al interior de un sistema capitalista basado en una estructura de clases y en la utilización privada del capital, la política social puede adquirir formas muy diferenciadas, ya que la naturaleza de las funciones que desempeña, su fundamento filosófico, su contenido político y su sustento teórico se encuentran determinados por el contenido del Estado (que es en donde aquella se diseña y se aplica). Y este contenido está determinado por el arreglo político y social institucionalizado que sustenta al Estado y que a lo largo del presente siglo no ha sido único ni definitivo, sino temporal y variable. En tanto dicho contenido se define a partir de:

- a) la variabilidad de la fuerza de las clases y grupos sociales,
- b) su nivel de organización,
- c) su capacidad de negociación frente al Estado,
- d) la forma particular que adquieren sus intereses y objetivos y,
- e) la forma y capacidad para defender la perdurabilidad de las reformas sociales ya otorgadas por el Estado de bienestar a lo largo del presente siglo.

Por lo tanto la política social no ha sido única ni definitiva a lo largo de este período.

El origen de la política social se ubica en la necesidad de institucionalizar e instrumentar, como política de Estado, un conjunto de acciones concretas que permitan el acceso, a amplios grupos sociales, a un conjunto de satisfactores básicos que les son inalcanzables por la vía del mercado, pero que le son

fundamentales para su subsistencia, para su incorporación y su mantenimiento en el mercado de trabajo y en general en la actividad productiva, en la medida en que, las transformaciones del capitalismo provocan que sus capacidades laborales no pueden seguir sirviendo como la base de su subsistencia.

En este sentido la política social puede entenderse como un mecanismo que busca garantizar la posibilidad de transformar la fuerza de trabajo en mercancía adecuada para el mercado de trabajo. Como una estrategia para incorporar a la fuerza de trabajo en una relación salarial, contribuyendo, de este modo, a la constitución de la clase trabajadora. Ello en la medida en que socialmente se requieren un conjunto de precondiciones para que los trabajadores asalariados actúen como tales. Porque para serlo sus condiciones de vida no son suficientes ya que requieren, que ciertas funciones de reproducción básicas como salud, educación, seguridad social, etc. sean cubiertas. ( Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, MIT Press, Great Britain )

Desde luego, este mecanismo se extiende tanto hacia los ya asalariados como a los no asalariados. De este modo puede asegurarse el control sobre la regulación de las condiciones en que los trabajadores asalariados en particular y las masas populares en general participan o no en el mercado de trabajo.

En esta perspectiva, es necesario establecer que la funcionalidad y viabilidad de la política social, deriva de dos elementos de carácter contradictorio que la hacen posible:

- 1.- De un lado, de los intereses y las necesidades de las clases populares que al convertirse en demandas orgánicas, se constituyen en una presión para el Estado.
- 2.-De otro lado, del hecho de que éstas sean, al mismo tiempo, requisitos del proceso de valorización del capital y condición indispensable para la armonía social.

El hecho de que las primeras coincidan (mas posiblemente en el largo que en el corto plazo) con los intereses del capital y las necesidades de modernizar las condiciones bajo las cuales se lleva a cabo la acumulación de capital genera la posibilidad de que esas demandas se materialicen como parte de una estrategia

de política social (Un ejemplo muy claro lo constituyen el cuidado de la salud y los sistemas de educación, que a la vez que satisfacen las demandas de los trabajadores, representa un instrumento para obtener fuerza de trabajo mejor capacitada y mas sana y , por tanto, con mejores posibilidades para desempeñar un trabajo mas productivo). Así, la intervención del Estado en el gasto social, como afirma De la Garza, *se considera, en primera instancia como necesidad económica de consumo y sólo en segundo término como necesidad de legitimación (“Ascenso y crisis del Estado social autoritario”)*

## LA POLÍTICA SOCIAL

7 de septiembre del 2002

La política social no constituye la burda y grosera forma de instrumento para salvaguardar la posibilidad de una explotación continua y renovada de la fuerza de trabajo. Tampoco constituye una pura y simple forma de encuadramiento de las clases populares dentro de un esquema de búsqueda de legitimidad.

La necesidad de modernización de los procesos de acumulación como fórmula para mantener la viabilidad del sistema y el carácter cada vez mas participativo de la sociedad en la definición de las políticas del Estado, y la posibilidad de que los intereses de las clases y grupos sociales amenace la armonía social, han propiciado que el Estado se imponga dos tareas específicas para mantener vigente el sistema. Tareas a las que contribuye, de manera amplia, la política social:

- a) propiciar y cuidar la eficiencia económica del sistema, creando y conservando oportunidades para la acumulación privada de capital y
- b) generar condiciones de justicia social para la sociedad pactadas como parte del proyecto de nación derivado del Pacto Social que sustenta al Estado.

De este modo, la política social establece un conjunto de instituciones sociales y estatales y redistribuye recursos para evitar la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, la concentración del ingreso y los rezagos sociales. Pero esto, al mismo tiempo, permite llevar a acabo un proceso de reducción de los costos de reproducción de la fuerza de trabajo con un impacto positivo sobre los niveles de ganancia de las empresas capitalistas.

Así, la política social reparte incentivos a toda la sociedad, propicia la legitimidad (entendida como una actitud positiva y de apoyo al sistema y que supone un consenso activo) y promueve la armonía social, al tiempo que conduce a formas mas avanzadas de convivencia social.

De este modo puede afirmarse que la política social es resultado histórico del reconocimiento y la incorporación *del derecho social de los individuos al bienestar*

*social como objetivo del proyecto nacional*, en la medida que la justicia social ha sido incorporada dentro de los principios filosóficos del Estado moderno.

La política social se puede entender, entonces, como un mecanismo de *tecnología social*, entendida en el sentido que Popper propone, de herramienta que permite construir medios y formas para crear instituciones sociales.

Mas particularmente puede concebirse, como un programa político racional para la protección de los económicamente débiles (p. ej. restringir la explotación, reducir la jornada de trabajo, ofrecer seguridad contra la incapacidad, la desocupación y la vejez, etc.), y garantizar por ley un nivel de vida digno a todos. Es decir, invalidar cualquier forma de explotación basada en la debilidad económica de un individuo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Popper., Karl, La sociedad abierta y sus enemigos, Paidós, Buenos Aires, 1957, Pág. 323

## **LA NECESARIA REFORMA PRESUPUESTARIA.**

*9 de septiembre del 2002*

El principal logro del régimen foxista ha sido la baja inflación y un tipo de cambio estable, sin embargo esto ha sido resultado de una política económica que ha limitado las posibilidades de crecimiento productivo mediante la contracción de la demanda, lo que ha deteriorado la capacidad de crecimiento del empleo, de los salarios y la creación y consolidación de las empresas que constituyen el mercado interno. En lo monetario la férrea política del banco central ha reducido la capacidad de crecimiento mediante una menor circulación de dinero. En lo fiscal, ante la ineptitud para hacer crecer los ingresos públicos y la limitación autoimpuesta para reorganizar el gasto y reorientar recursos a rubros que impulsen la actividad económica y mejoren el bienestar social, ha llevado a practicar una política fiscal basada en profundas restricciones al gasto público.

Así, el gobierno federal se encuentra ante un círculo perverso: necesita recursos para hacer crecer la economía nacional, pero no puede obtener más debido a la debilidad económica del país. Sin más recursos no puede gastar y sin más gasto no habrá crecimiento.

Pero el círculo puede romperse si se lleva a cabo una profunda reforma presupuestaria que permita resignar los recursos, mediante la disminución y cancelación definitiva de algunos gastos que no son legítimos, como el que se destina anualmente al Instituto de Protección al Ahorro, considerando que este gasto sirve para el pago de los "Pagarés Fobaproa" y que hay fundadas sospechas de que estos cubrieron operaciones de crédito fraudulentas de los mismos exbanqueros.

De 1997 a la fecha el gasto en esta institución alcanzó la cantidad de 122,215 millones de pesos (13,560 millones de dólares). Actualmente el gasto anual significa el 26.6% del gasto anual realizado en educación y salud y es equivalente al gasto realizado por dependencias como la Sagarpa. Durante el primer semestre del este año el IPAB ejerció un gasto de 14,247 millones de pesos, lo que

representa más del doble de los recursos que ejerció La secretaría de Comunicaciones y Transporte.

Los principales beneficiarios de esta situación han sido los nuevos dueños de los bancos quienes reciben del gobierno federal el pago del Pagaré Fobaproa que venía incluido en la compra de los bancos rescatados. Del total de recursos que el gobierno destina al pago de estos adeudos, el 82% corresponde a Bancomer BBVA, Banamex, Banorte y Bitel.

Esta situación representa una transferencia neta de recursos desde los bolsillos de los contribuyentes -incluso de los más pobres- hacia los bolsillos de los grandes banqueros nacionales y extranjeros. Por dos razones: A) Primero porque efectivamente una parte importante de lo que pagamos de impuestos sirve para pagarle a los banqueros. B) Segundo porque ese pago tiene prioridad sobre las necesidades sociales del país, y en lugar de servir para fines sociales (programas de beneficio social e impulso al crecimiento económico) sirve para fines particulares.

El IPAB tiene secuestrado el presupuesto público que es el instrumento para propiciar el bienestar de la sociedad. Por eso no hay recursos para proyectos de expansión productiva como los de CFE o PEMEX, por eso no hay más apoyo a los sectores desprotegidos del país, por eso hoy algún mexicano sobrevive sufriendo grave desnutrición o se muere de hambre

Esto es una afrenta nacional que no se debe permitir.

## LOS DOS ENFOQUES DE LA POLÍTICA SOCIAL

14 de septiembre del 2002

Hay que hacer una diferenciación muy clara entre: a) la política social implementada en el marco del “Estado de Bienestar” que incorpora un conjunto de objetivos e instrumentos de alcance muy amplio partiendo del reconocimiento jurídico de las organizaciones populares y la aceptación de una serie de *derechos sociales* y donde el individuo tiene derecho a una “igualdad de oportunidades” y “de resultados”. Y b) la derivada del Estado neoliberal que la considera, necesaria para atenuar el impacto negativo del funcionamiento libre de los mercados, en donde lo fundamental es ofrecer una “igualdad de oportunidades”

En México esta diferenciación tiene que ver con la profunda modificación de los arreglos sociales y políticos sobre los que se sustentaba el Estado hasta el inicio de la década de los ochentas, que de hecho manifiestan, en la práctica un resquebrajamiento del Pacto de dominación Revolucionario, alterando el contenido y la fundamentación filosófica, teórica y política de la política social, en el marco de la crisis, abandono y desaparición del Estado de Bienestar. Para la política social, este acontecimiento es crucial. Representa un salto cualitativo de profunda significación.

La política social del Estado de Bienestar tiene un conjunto de particularidades que la hacen cualitativamente distinta de la política social propia del Estado Neoliberal. La primera se concibe como parte fundamental de un esquema de acción más amplio, cuyo propósito central es el mejoramiento integral del bienestar de las clases populares. Para ello se pone en práctica una estrategia que tiene como eje central la intervención del Estado en la economía, el cual articula su política social a una política económica orientada a resolver los problemas de empleo, distribución del ingreso y de la capacidad adquisitiva del salario mediante el uso de los recursos públicos. De igual modo, incluye una cobertura de la seguridad social, salud, educación, abasto, vivienda, alimentación y creación de infraestructura básica. Reconociendo todos estos elementos como parte del bienestar a que todo individuo debe aspirar y que constituye para él, un

derecho social, que el Estado debe defender y promover a través de sus políticas públicas toda vez que los mecanismos de mercado son incapaces de hacerlo. Para atender estas necesidades fue necesario el establecimiento de instituciones estatales que implementaban programas de mediano y largo plazo, y donde los criterios de asignación del gasto social estaban determinados por una lógica de justicia distributiva en el sentido Rawlsiano, que considera que el bienestar de la sociedad depende del bienestar de la persona situada en la peor situación y que dicha sociedad alcanzaría una mejor posición si mejora la situación de esta persona, pero no así, si mejora el de las otras, pues ningún aumento en el bienestar del individuo rico compensa una reducción del bienestar de un individuo pobre.

La política social neoliberal nace separada de toda política económica, la cual se presenta ajena a toda preocupación de orden social. El Estado ya no es el eje de la promoción de los derechos sociales, los que, incluso, dejan de reconocerse de facto, como tales. La política social deja de lado la búsqueda de la incorporación de las clases populares a los mercados de trabajo y se cancela como objetivo la redistribución del ingreso y el mejoramiento salarial. Se desmantelan los mecanismos de abasto y subsidios a la alimentación y los esquemas de cobertura en seguridad social, salud y educación, privatizando las instituciones creadas para la atención al bienestar social.

El nuevo enfoque de la política social se orienta hacia la atención de las clases y grupos sociales marginados y en extrema pobreza. Y es un enfoque con un carácter de beneficencia filantrópica, que más que resolver la satisfacción de las necesidades no satisfechas e incorporar a los individuos a otro nivel material de vida, posterga su mejoramiento de modo indefinido y reproduce su pobreza. Esta política surge en el marco de una política económica empobrecedora y depredadora cuyo objetivo es la conformación de un modelo económico industrial-exportador.

La implementación de un modelo de esta naturaleza, que basa el crecimiento del país en el comportamiento del sector exportador ha facilitado la aplicación de una

política social que es ajena al incremento del empleo, el consumo, el salario y la redistribución del ingreso, toda vez que el mercado interno no es prioridad para el funcionamiento de dicho modelo, ni para el crecimiento.

## **LOS EFECTOS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

*21 de septiembre del 2002*

La nueva política social neoliberal surge en el marco de una política económica empobrecedora y depredadora cuyo objetivo es la conformación de un modelo económico industrial-exportador. La implementación de un modelo de esta naturaleza, que basa el crecimiento del país en el comportamiento del sector exportador ha facilitado la aplicación de una política social que es ajena al incremento del empleo, el consumo, el salario y la redistribución del ingreso, toda vez que el mercado interno no es prioridad para el funcionamiento de dicho modelo, ni para el crecimiento.

Es indudable que este modelo ha sido generador de profundas desigualdades sociales y de un agudo deterioro del nivel de bienestar de la sociedad. De igual modo su política social ha sido incapaz de frenar el deterioro y coadyuvar al mejoramiento material de la población. Y resulta de enorme importancia resaltar que justamente es en esta etapa en que aparece una irónica relación directa entre el empeoramiento de la calidad de vida y la reducción de la cobertura, el alcance, los recursos, las prioridades y el peso y papel en el desarrollo del país de la política social.

Para ilustrar lo anterior veamos algunos datos muy generales:

El gasto social como porcentaje promedio del PIB de 1971 a 1982 fue de 7.6% y representó 20% del gasto programable. Durante este período la política social, como ya dije antes, promovió el crecimiento del empleo y el mejoramiento salarial. Así, en dicho período se crearon 8,620 000 empleos remunerados (718,000) cada año.

En el período del ajuste económico de 1982 a 1988, el gasto social se redujo a un 5.6% como proporción del PIB (2% menor al período anterior, aunque su caída absoluta fue mayor porque el PIB también se contrajo en 2.77% en ese período). Y pasó, también, a un 13.1% del gasto programable (6.9% menos que en el período anterior). Pero además, la transferencia de la regulación del empleo al mercado y la renuncia de la política al manejo de los salarios propició que durante

ese período el número de empleos generados fuera de tan sólo 1,060, 000 nuevos puestos de trabajo (176,00 cada año). Y el salario se redujo para llegar representar en 1988, 40% del salario de 1976.

En el período de la reforma neoliberal (de 1989 a 1994) el gasto social ascendió a 8.1% como porcentaje del PIB (0.5% más que en la etapa del Estado de Bienestar) y ascendió a un 42.3% del gasto programable (24% mas que de 1971-1982). Sin embargo la mejoría en estos rubros se enmarca en una situación de modificación de los objetivos de la política social, por lo que, a pesar del volumen de recursos, en el período sólo se crean 1,200,000 empleos remunerados (220,000 cada año). Mientras que los salarios continuaron contrayéndose de manera que en 1994 ya representaban el 35% del salario de 1976.

En cuanto a la condición de pobreza podemos observar que en 1960 se consideraba la existencia de 25 millones 500 mil pobres, que representan el 76.4% de la población total. Y en donde 20.4 millones eran pobres extremos y 7.1 millones eran pobres no extremos.

Para 1977, la proporción de pobres en el país se redujo a 58% de la población total y la cantidad de pobres extremos sólo fue de 900,000 personas más que en 1960. Para 1990, la situación cambió. El 77.9% del total de la población se considera pobre (en 1960 eran 76.4%). Del total de estos el 68.3% (esto es 55.5 millones de personas) se considera en la extrema pobreza (en 1960 56.7%) y sólo el 22.1% (17.9 millones) se consideran no pobres (en 1960, 7.1%).

Estas cifras nos reflejan el mejoramiento notable que tuvieron las condiciones generales de vida de la población en el período del Estado de Bienestar y el profundo retroceso que significó el ajuste y la reforma neoliberal que es responsable de ubicar al país en una situación peor a la que se vivía en 1960.

El panorama descrito debe movernos a la reflexión sobre la pertinencia del proyecto económico actual y la construcción de alternativas viables de una nueva política social.

La transición a la modernidad y a la globalización deben ser procesos que pasen necesariamente por el desarrollo económico y que no sean dolorosas experiencias

en donde el bienestar de las grandes mayorías del país sea un evento que sólo se da por casualidad y en el mejor de los casos, por mero milagro.

## LA REFORMA ELÉCTRICA. POBRES PERO MODERNOS

14 de octubre del 2002

*Hoy, con todo y globalización, tenemos más pobres y desempleados que cuando éramos premodernos y “arcaicamente” cerrados. Hoy que tenemos las puertas abiertas al mundo, estamos peor que antes cuando éramos guiados-modo enfermizo- por “ideologías obsoletas”. Pobres, pero, eso sí, muy modernos, Aunque vayamos en el último tren del desarrollo. Aunque hayamos ingresado al juego de la competencia global, no en calidad de participantes, sino en calidad de trofeo.*

H. Barcelata.

Más que una discusión sobre aspectos técnicos y financieros, lo que se subyace en el debate sobre Reforma Eléctrica es un discurso ideológico que defiende a ultranza la reducción del Estado a su mínima expresión.

La reforma eléctrica es parte del dogma neoliberal de privatización, respuesta a la necesidad de desaparecer hasta el último vestigio del Estado intervencionista y, lo que es peor, la cancelación definitiva del Estado Social.

Bajo el argumento de que los fenómenos económicos son inevitables, y que debemos seguir las tendencias mundiales, se impulsa un “proyecto económico de grupo” (que no Proyecto de Nación) en donde todo es parte de un mito porque las supuestas referencias internacionales a las que normalmente se apela no existen, porque en muchos países desarrollados el Estado tiene la propiedad del sector eléctrico. Tal es el caso de Francia, Italia, Austria España Finlandia, Noruega y Países Bajos. Por cierto, es la misma falacia que se usa para cancelar la política de subsidios y de aranceles en México, mientras que los países desarrollados otorgan millonarias ayudas a sus productores y los protegen de la competencia internacional.

Al no tener fundamentos válidos, los promotores de la privatización han apelado a la ineficiencia de los administradores públicos Pero eso también es un mito. Hoy la Comisión Federal de Electricidad (CFE) trabaja dentro de los márgenes de eficiencia internacional. De aquí se deriva que tampoco es cierta esa supuesta falta de competitividad, a la cual se le señala como la causa principal de los “altos precios de la energía eléctrica”. Lo que también es otro mito, porque las tarifas de

CFE en consumo residencial ocupan el cuarto lugar entre las más bajas de América Latina y las de consumo industrial ocupan el octavo, también, entre las más bajas. De hecho, estas tarifas son inferiores a las existentes en países como Argentina y Chile que ya llevaron a cabo procesos de privatización de la electricidad, lo cual contradice el argumento de que las empresas privadas ofrecerán precios más bajos.

Otro argumento a favor de la privatización es la incapacidad del Estado para seguir financiando la inversión de las empresas y organismos públicos. Pero ¿de donde viene esa incapacidad? ¿No es acaso el propio gobierno la causa del deterioro financiero de CFE? Si lo es. Los gobiernos neoliberales han explotado al máximo la capacidad de las empresas públicas para sostener los niveles de ingreso público, mediante un “régimen fiscal depredador” que le impone pagos de impuestos y otros gravámenes a éstas, los cuales son mucho mayores que los que pagan las empresas privadas y comprometen su capacidad para hacer nuevas inversiones y hacer crecer la oferta de energía que requiere el país. En 1991 se le impuso a CFE el pago de un aprovechamiento sobre sus activos, los cuales fueron revaluados para elevar el pago de dicho aprovechamiento, a cambio la Secretaría de Hacienda pagaría un subsidio a la CFE. Actualmente esa disposición provoca una verdadera descapitalización de esta empresa pública, porque el aprovechamiento rebasa con mucho el subsidio ofrecido. Esto constituye una “política fiscal depredadora” del excedente social sobre el sector paraestatal. Política que se deriva de un Estado que es un “buscador de rentas” (rent seeking) derivadas de las actividades gubernamentales que produce efectos nocivos sobre el bienestar y el crecimiento económico, para financiar al Estado depredador, que ni impulsa la acumulación ni genera bienestar.

Bajo una situación de crisis fiscal el Estado, efectivamente, no puede atender la expansión del sector energético. Pero la solución no es privatizarlo, sino revisar en qué se está gastando el dinero público y determinar si los usos que se le dan, tienen un impacto social tal que se justifiquen. Porque hay rubros como el IPAB que ocupan una gran cantidad de recursos, pero su impacto social se reduce a

hacer más ricos a los banqueros. En cambio ese dinero podría ser utilizado para financiar las inversiones eléctricas.

El Estado que sustituyó al Estado Social, es un Estado Nocivo, Ineficiente y Depredador, que se guía por extraños principios económicos, todos los cuales, contradicen los principios que ese Estado dice defender.

## **EL PRESUPUESTO 2003. ¿CUÁLES SON LAS PRIORIDADES NACIONALES?**

*11 de noviembre del 2002*

La entrega del Presupuesto de Egresos de la Federación a los diputados para su discusión y aprobación, abrió el debate sobre las prioridades del gasto público y dejó en claro los compromisos y la corta visión del gobierno federal.

Aunque en términos generales, la iniciativa ofrece un ligero incremento con relación a lo programado para este año, en su interior encontramos una importante reducción presupuestal a rubros que son fundamentales para el desarrollo del país.

Así se observa una caída del -8.4% (en términos nominales) en el gasto destinado al fomento productivo, es decir, el que ejercen las secretarías de Economía, Comunicaciones, Turismo, Reforma Agraria y Sagarpa. Esto Significa un recorte presupuestal equivalente a 5 mil 819 millones de pesos (mdp). Lo más preocupante y sorprendente es que la Secretaría de Economía sufrirá una reducción del orden del -17.3% equivalente a mil millones de pesos, mientras que la Sagarpa estaría gastando 1 mil 600 mdp menos, esto es un -4.6% con respecto a lo programado para este año. Y esto preocupa porque significa que ambas secretarías tendrán menos recursos para impulsar programas de fomento a las actividades económicas, que es su principal labor. Pero sorprende también, porque la economía mexicana requiere con urgencia, en estos momentos, más apoyo a través de instancias gubernamentales como éstas, particularmente por la situación de emergencia que viven las pequeñas y medianas empresas y la crisis que azota al campo y que se agudizará con la apertura del próximo año.

También es preocupante la reducción que propone el Ejecutivo al presupuesto dirigido a impulsar el desarrollo social. Este observaría una caída del -5.2%, debido a la disminución en los recursos destinados, entre otras, a Secretarías como la de Educación Pública cuyo gasto se reduciría en 6 mil mdp, lo cual representa un 5% menos que este año; la Secretaría de Salud con 1 mil 800 mdp menos, esto es una reducción del -8.5% y la Secretaría de Desarrollo social, cuyo gasto sería -1.3% menor al de este año. Esto significa que se destinarán menos

recursos para el bienestar de la población, en momentos en que éste sufre un muy considerable deterioro debido a las condiciones económicas adversas que enfrenta nuestro país.

Visto en conjunto, el recorte presupuestal que propone el Presidente Fox equivale a gastar 14 mil 663 mdp menos que en el año 2002, en los rubros de Fomento Económico y Bienestar Social, que son dos aspectos neurálgicos para el futuro de México. Y llama la atención que se haya decidido afectar precisamente estas partidas, mientras que otras se vieron incrementadas de manera, también sorprendente como el 22.6% y el 11% que se otorga a la Cámara de Senadores y de Diputados respectivamente o el 15.5% a la Secretaría de la Contraloría.

Pero, lo que ya los diputados de oposición y los gobernadores de los estados están considerando una verdadera afrenta, es el hecho de que el Presidente Fox no haya incluido en la iniciativa el Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), pues esto significa una importante reducción de los recursos destinados a los estados, pues su cancelación equivaldría, al menos, a una pérdida de 14 mil 700 mdp, que fue lo que se presupuestó para el año 2002.

Parecería que el Presidente Fox tiene equivocadas las prioridades nacionales. Lo confirma el hecho de que se le estén destinando más recursos al pago de la deuda derivada del Fobaproa (que a la fecha suma 760 mil 652.6 mdp) que a otras necesidades apremiantes. Para 2003 el ejecutivo pretende ejercer en este rubro, 30 mil 238 millones, lo que representa un cantidad 569% superior al presupuesto de la Secretaría de Economía; es, además, 161% superior al gasto de la Secretaría de Desarrollo Social y resulta tan alto, que equivale a casi la mitad de los recursos destinados a Fomento Económico y al 20% de lo destinado a Bienestar Social.

En épocas de austeridad hay que atender primero las necesidades básicas y después lo secundario. Más cuando lo secundario, como el Fobaproa-IPAB, tiene tantos cuestionamientos legales.

Espero que los diputados recompongan este engendro de presupuesto, de otro modo, el país pagará las consecuencias.

## **LAS PRIORIDADES NACIONALES**

*16 de diciembre del 2002*

La cada vez más discutida aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación ponen en evidencia que no existe un solo camino para el país, y que las prioridades nacionales deben ser discutidas de manera seria y profunda. Incluso más allá de la discusión sobre cómo recaudar y cómo utilizar el dinero público.

Los cambios estructurales que ha tenido el país como la apertura comercial y el retiro del Estado de las actividades económicas, -ambas encaminadas a fortalecer el libre mercado-, han dejado en evidencia el atraso económico en términos de capacidad productiva y de competitividad.

Bajo esas circunstancias no es posible aspirar a mantener un ritmo de crecimiento estable y constante que permita alcanzar metas de desarrollo en el corto y mediano plazo. Tampoco es posible pretender colocarse a nivel internacional como una economía fuerte y atractiva.

Y es que el enfoque de la reforma económica neoliberal es erróneo desde su concepción.

Se piensa que con unos cuantos cambios a nivel macroeconómico puede darse la transformación profunda que requiere el país y eso no es posible. No existe ese automatismo en los sistemas económicos. Sus estructuras son mucho más complejas y obedecen a factores y estímulos, adicionales a los del mercado.

Es decir, se pensó que cambiando las reglas del juego, los jugadores, automáticamente cambiarían. Se pensó que la competencia, mágicamente modificaría las estructuras y capacidades de los productores, cuya fortaleza, dependió, de siempre, de otros factores.

Este ha sido un grave error, porque ha llevado al desamparo y a la indefensión a miles de productores incapaces de competir bajo esas nuevas reglas. Y es que ningún proceso de reforma puede ser exitoso si al tiempo que cambia las bases institucionales del país, no se alienta el cambio de la estructura económica, para garantizar una armonía entre instituciones y bases productivas. Es decir, las

empresas no se forman, ni se expanden, ni se reconvierten por decreto. Hace falta mucho más. De hecho, hace falta reconstruir el marco institucional que permita el fortalecimiento productivo y competitivo que requiere el libre mercado. En otras palabras, es necesario definir el conjunto de medidas y acciones que tiene que emprender el país, para lograr que los competidores realmente estén en posibilidades de competir. Para ello se requiere destinar recursos públicos que permitan mejorar la situación de los pequeños y medianos productores agropecuarios. Se requiere apoyar a la micro, pequeña y mediana industria; se requiere mejorar los sistemas de educación y salud que mejoren la capacidad productiva de las personas; se requiere cambiar actitudes y valores. En fin la lista es verdaderamente grande, pero se puede ir definiendo que es lo urgente para establecer prioridades, que nos permitan la reconstrucción del país, misma que el proyecto neoliberal, -por insuficiente-, ha dejado incompleta. Y en la base de esa discusión está el debate sobre el presupuesto y los ingresos públicos, pues ahí es donde se deciden esas prioridades y se establecen recursos financieros para atenderlas. Es decir, no vale decir, quiero alcanzar tal objetivo o apoyar a tal grupo social, sin a la hora del reparto de los recursos, no se le destinan recursos a tales fines.

Pero, la discusión sobre el cambio y el futuro del país, no se agota en la definición de sus documentos financieros básicos. Se requiere, además, discutir, los instrumentos y mecanismos que son necesarios para dicha transformación y esa discusión todavía no se está dando, ni a nivel oficial, ni en los círculos políticos. Quizá porque no se alcanza a comprender lo que requiere el país. Quizá porque no se comprende, ni siquiera, lo que requiere el modelo que se ha querido implementar. La falta de conocimiento de algunos de nuestros gobernantes propicia graves atrasos en el desarrollo nacional, porque al no tener claro el como llegar a donde se quiere, al no saber todo lo que se requiere para hacerlo, se deja incompleto el trabajo y eso es peor que dejar las cosas como estaban, porque se desatan fuerzas incontrolables que operan en contra de lo que se busca alcanzar y de lo que ya se tenía.

Ya vienen las elecciones, y esa es una oportunidad para replantear el rumbo del país. Esperemos que quienes se van a postular tengan el talento y el conocimiento, si no, mejor que se dediquen a otra cosa por el bien del país.

## FEDERALISMO Y REFORMA FISCAL

12 de julio del 2003

El tema del federalismo es ineludible en el planteamiento de una reforma fiscal, que es, también, tema ineludible para la nueva cámara de diputados que entrará próximamente en funciones. Es necesario que la propuesta definitiva que haya de aprobarse contemple un conjunto de elementos mínimos para que realmente pueda concretarse un cambio significativo y que se obtenga el consenso de la mayoría de los diputados. Para ello es necesario reflexionar seriamente sobre los contenidos de esta reforma.

En esta colaboración, ofrezco una perspectiva general sobre el tema del federalismo, con el fin de contribuir a la discusión de las propuestas.

La reforma fiscal que se ha planteado como necesaria para el país, en virtud de la urgencia de incrementar los recursos para financiar el gasto público y atender las crecientes necesidades sociales, debe cumplir -para ser completa- los tres siguientes objetivos:

1. Hacer más equitativo y justo el pago de impuestos para mejorar la distribución del ingreso, ya que es fundamental mejorar los esquemas de cobro de impuestos para garantizar una justa progresividad en los mismos
2. Fomentar el crecimiento económico y el mejoramiento del bienestar de la población de todo el país. La política de recaudación de impuestos no sólo debe estar guiada por principios recaudatorios. También debe servir para estimular la actividad productiva y, por supuesto, cumplir tareas de redistribución del ingreso y la riqueza
3. Fortalecer las finanzas públicas federales, estatales y municipales. Es decir, los tres órdenes de gobierno deben contar con los recursos suficientes para atender las demandas sociales propias de sus áreas de competencia.

Para ello se requieren tres acciones concretas:

*A) Reorganización del reparto de los recursos federales entre estados y municipios, atendiendo a criterios de orden social y económico.*

En la actualidad hay ciertos sesgos regresivos en el reparto de las Participaciones Federales (Ramo 28) y las Aportaciones Federales (Ramo 33). Es necesario revisar las formulas de reparto con el fin de compensar a los estados que en los últimos años han sufrido un atraso considerable en materia de crecimiento económico y nivel de bienestar.

*B) Reorganizar la estructura existente de impuestos federales para revalorar su pertinencia y progresividad.* De este modo se podrá decidir si se elevan, disminuyen, desaparecen o se crean cobros diferenciados, en atención al impacto económico que tienen en el contribuyente. Es necesario identificar los aspectos regresivos del ISR y construir un esquema progresivo del cobro del IVA para incrementar la recaudación y mejorar la distribución del ingreso.

Es posible incrementar la recaudación de los impuestos más importantes por su volumen como el ISR y el IVA, sin embargo, es muy importante no perder de vista la necesidad de respetar los principios de equidad en la recaudación.

*C) Redistribuir las potestades tributarias, atendiendo criterios de orden económico y político.* Es necesario valorar qué impuestos deben ser cobrados por cada orden de gobierno, sin que la nueva estructura tributaria atente contra el principio que permite a unos estados participar de la riqueza producida en otros.

En este sentido hay que considerar los tres principios que plantea el llamado *Teorema de Descentralización de Oates*, para llevar a cabo el reparto de facultades recaudatorias.

i) El primero establece que la provisión de un bien es más eficiente si la llevan a cabo los gobiernos locales, debido a la mayor información con que cuentan respecto a las preferencias de sus habitantes.

ii) El segundo afirma que la descentralización fiscal será más completa y eficiente si los gobiernos locales financian (vía impuestos) los gastos asociados a la provisión del bien. Bajo la idea de que entre mayores son las economías de escala que genera un bien público, menor es la necesidad de la descentralización. Y caso contrario, cuando éstas son menores se justifica una mayor descentralización

porque el gasto asociado a su provisión no correrá a cargo de una institución central sino al gobierno local, que es el beneficiario directo.

iii) El tercer principio propone, que, en la medida que el costo de proporcionar un mismo bien público no difiere entre regiones, los estados deben recibir de manera equitativa recursos del centro. Esto hace necesarias las transferencias de recursos y, por ende, un cierto grado de centralización fiscal, que facilite una igual provisión de bienes públicos a todos los estados.

La necesidad de más recursos fiscales, ha llevado a los estados a plantear la posibilidad de ampliar su volumen mediante un replanteamiento y redistribución de las potestades tributarias. Es decir, otorgarle a los estados, el derecho de establecer contribuciones sobre diversas materias que hoy son exclusivas de la federación. Esto ampliaría la capacidad de los estados para recaudar y manejar ellos mismos un conjunto de recursos. Se entiende que al obtener la potestad sobre esas fuentes de ingresos, cada estado retendría para sí el producto de la recaudación sin tener que compartirlo con la federación ni con ningún otro estado.

Evidentemente con este nuevo arreglo fiscal, algunos estados resolverían de modo muy amplio el problema de la captación de recursos y por tanto podrían ejercer presupuestos mucho más grandes, en la medida que la dotación de recursos naturales y actividades económicas se encuentran desigualmente repartidas entre entidades federativas. Por lo mismo, también sería perjudicial para otros que por la naturaleza de sus actividades económicas y su grado de desarrollo -con esta redistribución de potestades- más bien, disminuirían los recursos que reciben.

Esto, además, dejaría a la federación sin algunas de las más importantes fuentes de recursos fiscales y perdería su capacidad para incidir sobre el desarrollo del país, pero, sobre todo, para organizar el reparto de los recursos recaudados con el fin de compensar las desigualdades económicas y sociales existentes entre estados.

Es decir, una redistribución de las potestades tributarias no necesariamente resuelve el problema, porque no crea nuevas fuentes de ingresos, sólo las redistribuye.

Esto es muy importante y ha sido durante mucho tiempo el motivo de un debate entre los estados y la federación, porque algunos no reciben todo lo que recaudan y otros reciben más de lo que recaudan. Es decir, el federalismo fiscal se ha constituido es un *sistema compensatorio* de reparto de recursos y no *un sistema resarcitorio* (en el cual los que más recaudan obtienen más recursos) En este sentido se puede decir que el sistema de coordinación fiscal parte de un principio de justicia social que considera que los estados deben contribuir a crear un fondo de recursos en proporción a la riqueza que generan, y recibir, en cambio, recursos en proporción a su atraso y pobreza relativa. Es decir, operan como fondos compensatorios.

Por esta razón, la devolución de las potestades tributarias a los estados, disminuiría los recursos mediante los cuales el gobierno federal compensa a las entidades más pobres, con el arreglo fiscal existente. En ese caso, la desigualdad entre estados crecería, porque los estados ricos, al obtener más recursos que los pobres, ampliarían la distancia con aquellos y los desequilibrios regionales se profundizarían disminuyendo las posibilidades de desarrollo del país como un todo.

Es decir, independientemente de que el actual arreglo que sustenta el Federalismo Fiscal sea un sistema imperfecto y que haya que replantearlo, lo cierto es que no se puede eliminar, porque dejaría de lado el principio que lo sustenta e implicaría la agudización de las desigualdades regionales, que ya de por sí son muy grandes en nuestro país.

En todo caso, si se redistribuyen potestades deberá ponerse especial cuidado en no dejar como impuestos estatales o municipales, aquellos que graven actividades altamente redituables y que son fundamentales para el reparto de recursos entre los estados como el petróleo, gas o la electricidad. En este sentido, quizá deben otorgarse potestades tributarias a los estados, para gravar una parte de las

actividades asociadas al uso de los recursos naturales que sean abundantes o repartir con una sobretasa a estos estados en el reparto de los recursos federales, reconociendo su aportación.

De igual modo es importante identificar las responsabilidades de cada orden de gobierno y revalorar la pertinencia de que unas u otras se mantengan en sus manos, pues algunas tareas las logra realizar mejor el gobierno federal y otras son más eficientes en manos de los gobierno locales (estatales o municipales).

Finalmente hay otro asunto muy delicado que considerar. Si las potestades tributarias cambian, las legislaturas locales serían las encargadas de determinar los impuestos y sus tasas sobre materias muy importantes y que hoy son facultad de la legislatura federal. El problema estriba en que los congresos locales no han alcanzado el grado de pluralidad política que se requiere para legislar sobre un aspecto tan delicado como serían este tipo de impuestos. Si bien es cierto que se ha avanzado bastante en las prácticas democráticas, todavía hay sesgos importantes por lo que prevalece el poder de un solo partido y esto le permitiría imponer su voluntad aun con la sociedad en contra, en aspectos en los que podría lastimarse severamente la economía estatal y el bienestar de la población. En otras palabras todavía los congresos locales no son tan plurales en términos de los partidos que los conforman, como para dejar en manos de ellos, la decisión sobre este tipo de cargas impositivas, en las que la falta de pluralismo podría provocar serios problemas de injusticia social.

## **LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS FEDERALES EN LOS ESTADOS**

*8 de noviembre del 2003*

El análisis de la recaudación de los ingresos federales en los estados es un aspecto sumamente importante en el estudio de las finanzas públicas, ya que permite identificar la contribución de cada una de las entidades federativas a la generación de recursos para financiar el gasto público.

Durante el período 2000-2003, la recaudación fiscal en los estados representó un monto total de 3,307,863 millones de pesos, incluyendo tanto ingresos tributarios como no tributarios.

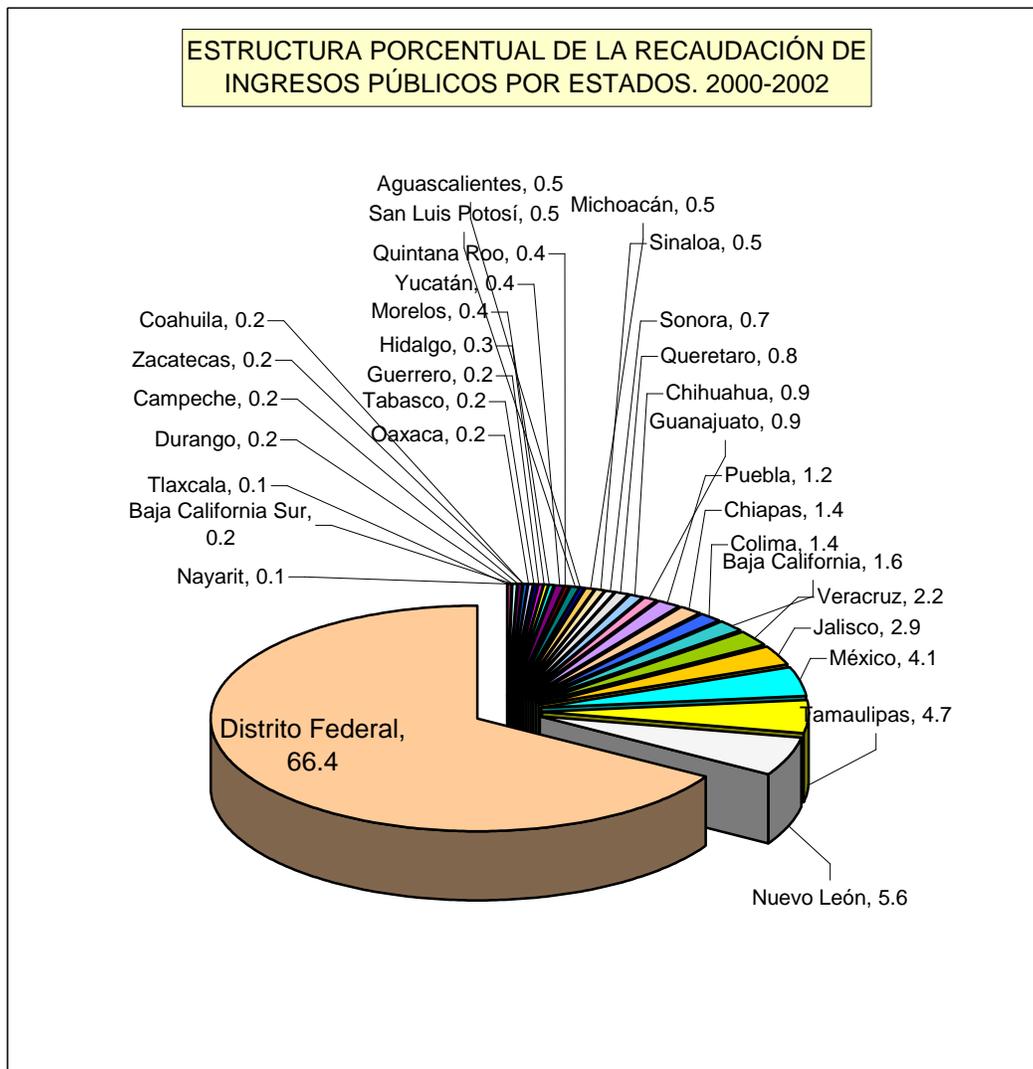
Este monto se recauda de manera bastante desigual, porque tan sólo el Distrito federal, obtiene el 66.4 por ciento del total, ocupando el primer lugar en ingresos obtenidos. Le siguen en importancia Nuevo León, con el 5.6 por ciento; Tamaulipas, con el 4.7; México, con el 4.1; Jalisco con el 2.9 y Veracruz con el 2.2%. Son seis estados que concentran, en conjunto el 86% de la recaudación total.

Es notable que cinco de estos seis estados ocupen los primeros lugares por cuanto a su participación en el PIB nacional, a excepción de Tamaulipas que ocupa el lugar once.

Esto permite observar que existe una alta correlación entre el monto de la riqueza generada en los estados y el volumen de su recaudación total. De hecho al calcular el Coeficiente de Correlación “r” para todos los estados, se obtiene un valor de 0.904 y un Coeficiente de Regresión “r<sup>2</sup>” de 0.871. Esto significa que existe una fuerte dependencia del tamaño de la recaudación con respecto al Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), de manera que, a mayor producción estatal, se obtiene una mayor recaudación, tanto en términos absolutos como en términos de la participación porcentual de cada estado en el total nacional de cada una de las dos variables. Esto quiere decir, entonces que, los estados con un alto PIBE, son los que más participan en la recaudación nacional. Es decir, que a una economía estatal más grande, corresponde un mayor volumen de recaudación. Aunque existen algunas desproporciones que no alteran la correlación, como el

D.F. que obtiene 66.4% de la recaudación y 22.8% del PIB nacional o Tamaulipas con el 10.2 y 4.7% respectivamente.

El mayor volumen de recaudación total estatal, también depende de una mayor eficiencia recaudatoria, la cual se encuentra determinada por el tamaño del PIBE, es decir, hay una tendencia significativa a que los estados con mayor PIBE, sean mejores recaudadores, de modo que, los estados con una economía más grande, no sólo recaudan más que los de menor producto y contribuyen más a la recaudación nacional, sino que, también, son recaudadores más eficientes. Pero eso será tema de mi próxima colaboración.



## **LA EFICIENCIA RECAUDATORIA DE LOS ESTADOS.**

*15 de noviembre del 2003*

En mi colaboración anterior, mostré la existencia de una fuerte dependencia del tamaño de la recaudación con respecto al Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), de manera que, a mayor producción estatal, se obtiene una mayor recaudación.

En esta ocasión, me interesa analizar que el volumen de recaudación total estatal, también depende de una mayor eficiencia recaudatoria, la cual, a su vez, se encuentra determinada por el tamaño del PIBE, de manera que los estados con una economía más grande, no sólo recaudan más que los de menor producto y contribuyen más a la recaudación nacional, sino que, también, son recaudadores más eficientes.

En primer lugar, hay que observar que existen estados cuya contribución a la recaudación nacional es mayor -en términos porcentuales- que su participación porcentual al producto nacional, en cambio hay otros, cuya contribución es menor a la generación de la riqueza. Para medir esta capacidad recaudatoria, he calculado el Índice de eficiencia recaudatoria (IER) que, precisamente, compara el monto de la recaudación total de cada estado con el valor del PIBE e indica el valor porcentual de la primera con respecto al segundo.

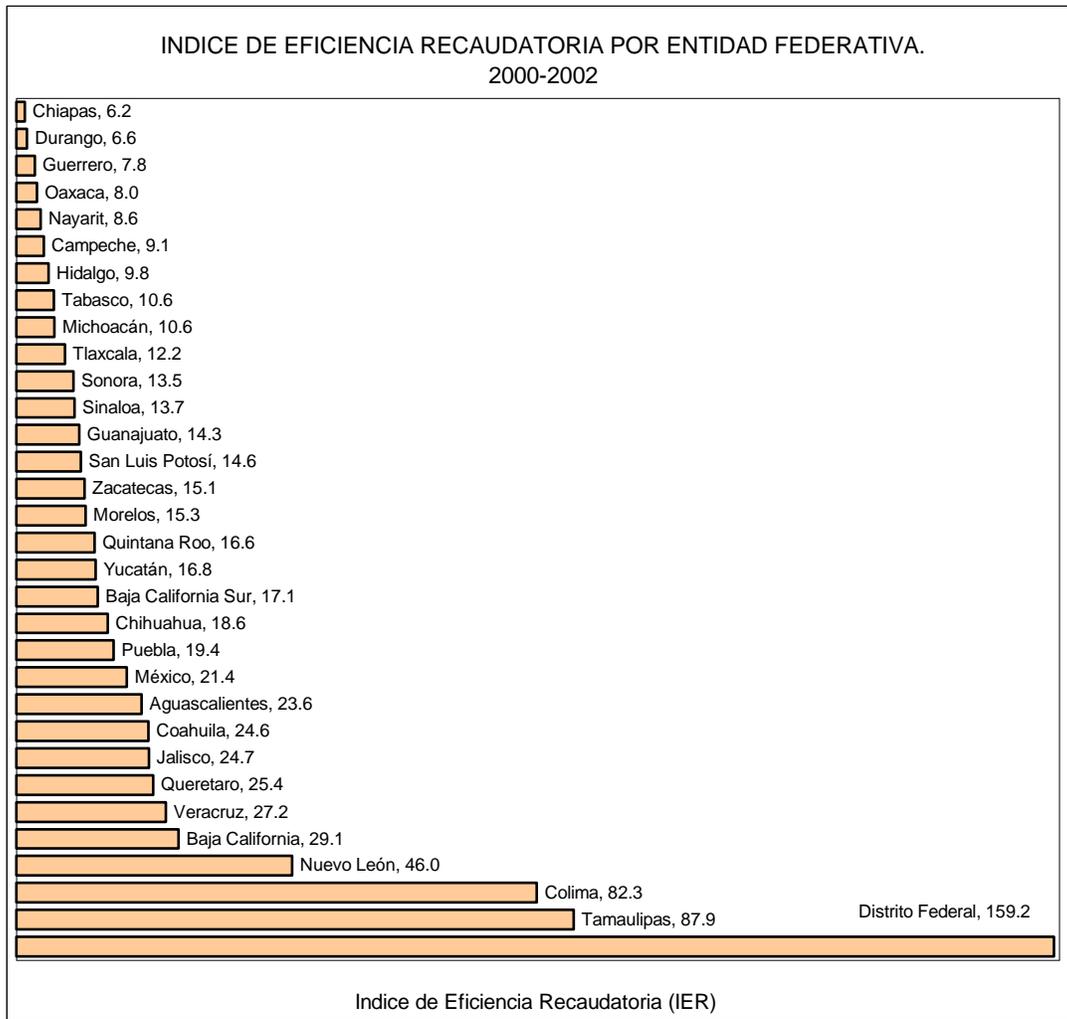
Como resultado de esta medición, se puede observar que los estados con mayor eficiencia, es decir, cuyo Índice es más alto son: Distrito Federal con un índice de 159.2; Tamaulipas con un 87.9; Colima, 82.3 y Nuevo León con 46.0. En cambio aquellos de menor capacidad recaudatoria son: Oaxaca, 8.0; Guerrero, 7.8; Durango, 6.6 y Chiapas, 6.2.

Al comparar los índices de cada estado con el resto, se observa que existe una relación muy importante, entre el monto de la recaudación total estatal y la capacidad recaudatoria del estado. El Coeficiente de correlación IER-Recaudación Total es de "r" = 0.833, esto significa que el mayor volumen de recaudación total estatal, depende de una mayor capacidad recaudatoria. Aunque hay estados que son buenos recaudadores, (su IER es alto) a pesar de que el monto de su recaudación y su participación porcentual en la recaudación nacional es baja.

Esta eficiencia recaudatoria de los estados, se encuentra relacionada, también con el tamaño del PIB. Esto se puede corroborar observando el Coeficiente de Correlación IER-PIB que indica qué tanto depende la capacidad recaudatoria del tamaño del producto. El valor es de 0.736. Esto indica efectivamente que hay una tendencia significativa a que los estados con mayor PIB, sean mejores recaudadores.

Lo anterior significa que los estados con una economía más grande, no sólo recaudan más que los de menor producto y contribuyen más a la recaudación nacional, sino que, también, son recaudadores más eficientes. Pero, también es cierto, -como ya se mostró antes- que algunos estados que son buenos recaudadores, tienen una proporción baja de la recaudación nacional, y de hecho no pueden recaudar más porque el tamaño de su PIB es reducido. Y, lo contrario, excepcionalmente, también es cierto: una más alta contribución estatal a la recaudación nacional, no significa, en todos los casos, que los estados sean buenos recaudadores, pues la magnitud de su recaudación puede estar influida más por el tamaño de su PIB que por su eficiencia recaudatoria.

Finalmente, también se puede observar que existe una relación significativa, entre la eficiencia recaudatoria y su PIB per cápita. El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0.680. Esto quiere decir que la mayor eficiencia en la recaudación depende de la riqueza por persona, por lo que, a mayor riqueza, mayor eficiencia; aunque algunos estados ricos, no son tan buenos recaudadores y otros buenos recaudadores, no son muy ricos.



## **RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS Y RIQUEZA ESTATAL**

*22 de noviembre del 2003*

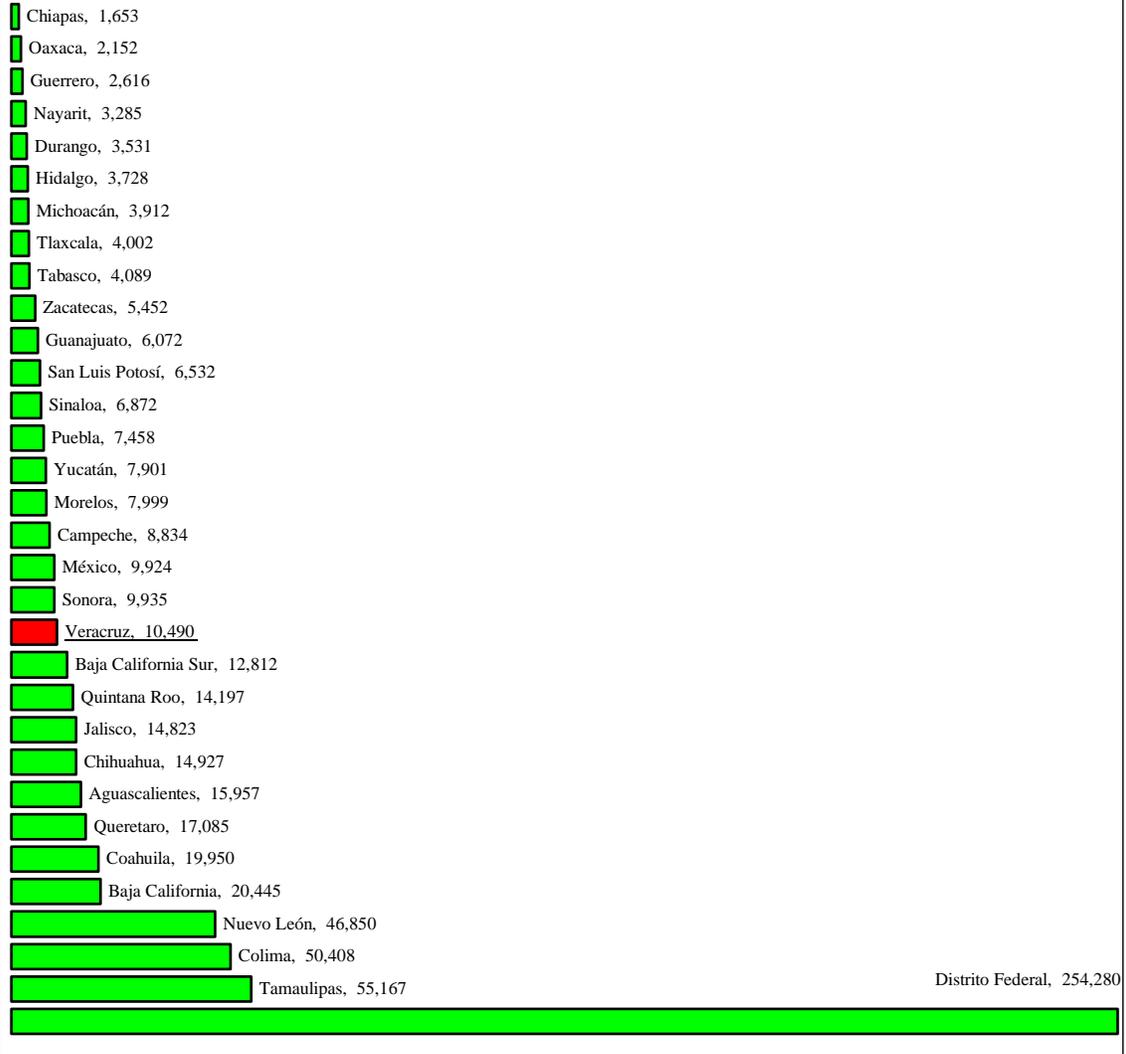
En esta colaboración mostraré algunas relaciones entre variables fiscales y económicas que llevan a interesantes conclusiones.

En primer lugar hay que destacar la significativa relación existente entre la participación de cada estado en la recaudación nacional y su PIB per cápita, con un "r" de 0.701. Es decir, la mayor participación en la recaudación la tienen estados cuyo PIB per cápita es alto. Esto significa que, a medida que un estado es más rico, más recauda. Lo contrario también es cierto, que a medida de que un estado es más pobre, menos recauda. Por ejemplo, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, que ocupan los lugares 29, 31 y 32, respectivamente por el tamaño de su PIB per cápita, ocupan los lugares 30, 29 y 32 por su muy baja participación en la recaudación nacional.

También es importante destacar la relación muy estrecha, que existe entre la recaudación per capita y el PIB. El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0.854, lo cual indica una fuerte dependencia de la primera con respecto a la segunda, es decir, que los estados con una economía más grande, recaudan más por habitante, que aquellos cuya economía es pequeña.

Por último, debe observarse, una muy fuerte relación existente entre la recaudación per cápita y la eficiencia recaudatoria. El coeficiente de correlación es aquí de 0.931, lo cual explica que la primera depende, en gran medida, de la segunda, incluso más que del tamaño de la economía estatal (medido por la magnitud del PIB) y mucho más que del nivel de riqueza medido por el PIB per cápita.

RECAUDACIÓN PER CAPITA POR ENTIDAD FEDERATIVA.  
2000-2002 (Pesos corrientes)



## **RECAUDACIÓN FISCAL Y DESARROLLO ECONÓMICO ESTATAL.**

*6 de diciembre de 2003*

En colaboraciones anteriores, he mostrado la relación existente entre el volumen de recaudación fiscal de los estados y su capacidad para generar riqueza y para recaudar.

En esta colaboración mostraré algunas relaciones entre la recaudación de impuestos y otras variables relacionadas con el nivel de desarrollo de las entidades federativas, con el fin de ofrecer un panorama, que permita identificar los factores que determinan la magnitud de los ingresos públicos. Para ello, comparo los índices de desarrollo, con tres variables de recaudación: “recaudación total”, “eficiencia recaudatoria” y “recaudación per cápita”

En primer término hay que considerar la relación que existe entre el “Índice de Infraestructura” de cada estado, con dichas variables de recaudación. Este índice es un indicador del desarrollo estatal y considera la calidad del sistema de transportes y comunicaciones y de los servicios educativos y de salud. Se observa una muy alta correlación de éste con el valor de la recaudación por estado, ya que su “r” es de 0.743; con la eficiencia recaudatoria es de 0.767 y con recaudación por persona, de 0.811. Esto significa que los estados que están mejor dotados de infraestructura, tienen mayores volúmenes de recaudación total y per cápita y son más eficientes recaudando, que aquellos cuya dotación de infraestructura es baja. La influencia del desarrollo económico de los estados en su capacidad recaudatoria, se confirma observando los valores de las correlaciones entre las variables de recaudación y el índice de desarrollo humano (IDH). Este índice mide la capacidad para gozar una vida larga y saludable, para adquirir conocimientos, y para contar con acceso a los recursos que permitan disfrutar de un nivel de vida digno y decoroso. La correlación “r” de este índice con el valor de la recaudación total es de 0.434; con la eficiencia recaudatoria es de 0.539 y con la recaudación por persona es de 0.535. En cambio la relación entre las variables de recaudación y los índices de marginación estatal es inversa lo que indica que a mayor marginación menor volumen de recaudación total, pues el coeficiente es

“r”= -0.327. De igual modo, a mayor marginación menor eficiencia recaudatoria con “r”= -0.480 y también menor recaudación per cápita con un “r” = -0.482.

De hecho sin importar cual sea el indicador de desarrollo estatal que se utilice, la relación entre desarrollo económico y recaudación fiscal es positiva. Por ejemplo, el D.F. es la entidad federativa que tiene el PIB per cápita más alto, y tiene la más alta eficiencia recaudatoria, el mayor volumen de recaudación y la mayor recaudación per cápita. Al mismo tiempo, tiene el más alto valor en los índices de Desarrollo Humano y de infraestructura y el menor índice de marginación del país. En contraste, Chiapas es el estado con el menor PIB per cápita del país, el índice de marginación mas alto, el IDH más bajo, el índice de infraestructura más bajo, y ello propicia que sea el estado con la más baja eficiencia recaudatoria y la más baja recaudación per cápita en todo el país. Ejemplos similares son Oaxaca, Guerrero y Tlaxcala.

Esto significa que el desarrollo económico es variable determinante de la recaudación fiscal.

RECAUDACIÓN FISCAL BRUTA DE INGRESOS FEDERALES TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA E ÍNDICE DE DESARROLLO 2000-2002							
Entidad federativa	Recaudación total		Índice de eficiencia recaudatoria	Recaudación per cápita (Pesos por persona)	Índices de Desarrollo		
	Miles de pesos	%			De Infraestructura	De Marginación	IDH
Total	3,307,863	100.0	54.7	33,092			
Distrito Federal	2,194,977	66.4	159.2	254,280	3.9598	-1.5294	0.8730
Nuevo León	184,694	5.6	46.0	46,850	0.9124	-1.3926	0.8440
Tamaulipas	156,681	4.7	87.9	55,167	0.5271	-0.6905	0.8030
México	135,730	4.1	21.4	9,924	-0.4700	-0.6046	0.7900
Jalisco	95,723	2.9	24.7	14,823	0.5246	-0.7608	0.8020
Veracruz	73,088	2.2	27.2	10,490	-0.6483	1.2776	0.7420
Baja California	54,312	1.6	29.1	20,445	0.3962	-1.2685	0.8230
Chihuahua	47,111	1.4	18.6	14,927	-0.0668	-0.7801	0.8200
Coahuila	46,818	1.4	24.6	19,950	0.7712	-1.2020	0.8290
Puebla	39,229	1.2	19.4	7,458	-0.6795	0.7205	0.7560
Guanajuato	28,911	0.9	14.3	6,072	-0.7991	0.0797	0.7600
Colima	28,418	0.9	82.3	50,408	0.7434	-0.6871	0.8070
Querétaro	25,075	0.8	25.4	17,085	-0.4258	-0.1073	0.8020
Sonora	22,513	0.7	13.5	9,935	0.5355	-0.7559	0.8180
Sinaloa	17,730	0.5	13.7	6,872	-0.1147	-0.0996	0.7830
Michoacán	15,741	0.5	10.6	3,912	-0.7329	0.4491	0.7480
Aguascalientes	15,616	0.5	23.6	15,957	0.5159	-0.9734	0.8210
San Luis Potosí	15,254	0.5	14.6	6,532	-0.6076	0.7211	0.7660
Quintana Roo	13,533	0.4	16.6	14,197	-0.2004	-0.3592	0.8200
Yucatán	13,412	0.4	16.8	7,901	0.3527	0.3813	0.7700
Morelos	12,794	0.4	15.3	7,999	-0.2237	-0.3557	0.7900
Hidalgo	8,500	0.3	9.8	3,728	-0.7403	0.8770	0.7470
Guerrero	8,215	0.2	7.8	2,616	-0.7194	2.1178	0.7180
Tabasco	7,965	0.2	10.6	4,089	-0.6180	0.6554	0.7660
Oaxaca	7,567	0.2	8.0	2,152	-1.2634	2.0787	0.7040
Zacatecas	7,398	0.2	15.1	5,452	-0.9059	0.2984	0.7530
Chiapas	6,720	0.2	6.2	1,653	-1.4784	2.2507	0.6900
Campeche	6,272	0.2	9.1	8,834	0.1071	0.7017	0.8150
Baja California Sur	5,703	0.2	17.1	12,812	1.6252	-0.8017	0.8180
Durango	5,126	0.2	6.6	3,531	0.1781	-0.1139	0.7900
Tlaxcala	3,983	0.1	12.2	4,002	-0.5260	-0.1849	0.7630
Nayarit	3,054	0.1	8.6	3,285	0.0711	0.0581	0.7670

Fuente: Elaborado por el CIAE con datos de SHCP, Página electrónica

## **REFORMA FISCAL Y CRECIMIENTO. LAS FALACIAS DE FOX.**

*14 d enero de 2004*

Uno de los principios fundamentales de la política neoliberal es el de la reducción del gasto público como medio para mantener en equilibrio las finanzas públicas y reducir la participación del Sector Público en la economía.

Ese principio ha sido la guía de la política fiscal en nuestro país desde los ochentas, momento a partir del cual los sucesivos gobiernos neoliberales implementan una profunda reforma económica.

Uno de los resultados relevantes de esta reforma, es el hecho de que el crecimiento del país dejó de depender del gasto público como lo hacía hasta antes de los ochenta. Se encontraron nuevas fuentes de expansión productiva, que sustituyeron al gasto público como es el caso del sector exportador, gracias al cual, la economía mexicana pudo crecer a pesar de la constante caída del gasto gubernamental, hasta que la economía internacional entra en crisis y debilita esa fuente de dinamismo provocando una fuerte recesión al interior del país. Por desgracia en ese momento, el gasto público ha perdido ya todo su poder para convertirse nuevamente en motor del crecimiento. Por un lado debido a su profunda reducción y por otro debido a su menor capacidad institucional para influir en el crecimiento.

En términos reales, de 1982 a 2002, el gasto del sector público federal se redujo en un -13.22 por ciento; pero como proporción del PIB, pasó de representar el 42 por ciento a sólo un 23 por ciento en 2002, es decir su peso en la economía se redujo prácticamente a la mitad y con ello su capacidad para dinamizarla.

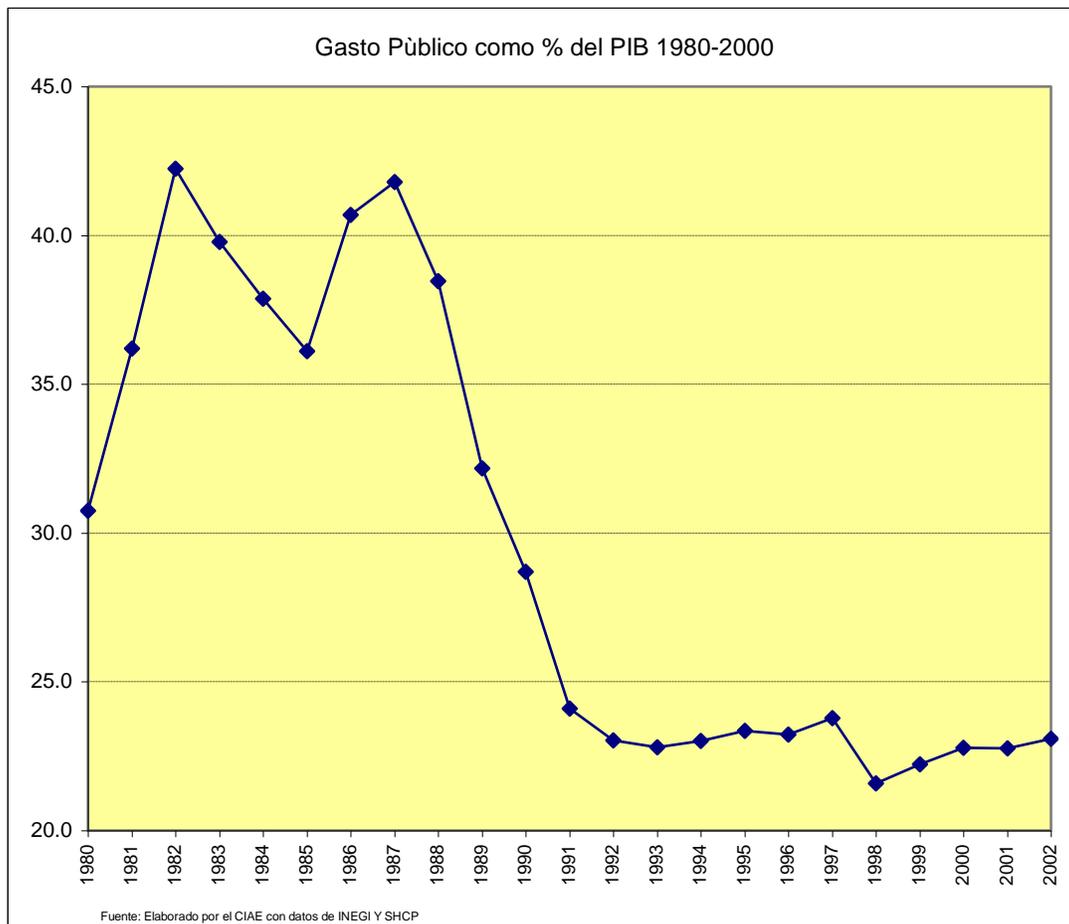
El presidente Fox ha insistido que el país no puede crecer porque el Poder Legislativo le ha impedido obtener más recursos fiscales; y que por no haber aprobado su propuesta de Reforma fiscal, durante 2004, tampoco podría haber un adecuado crecimiento. Sin embargo, ese argumento es una falacia. La economía mexicana a podido crecer desde a pesar de la contracción del gasto, por lo menos desde 1987. Débilmente algunos años y otros con retrocesos, pero en general de ese año al 2002, se tuvo el PIB creció un 56 por ciento, en términos reales. En

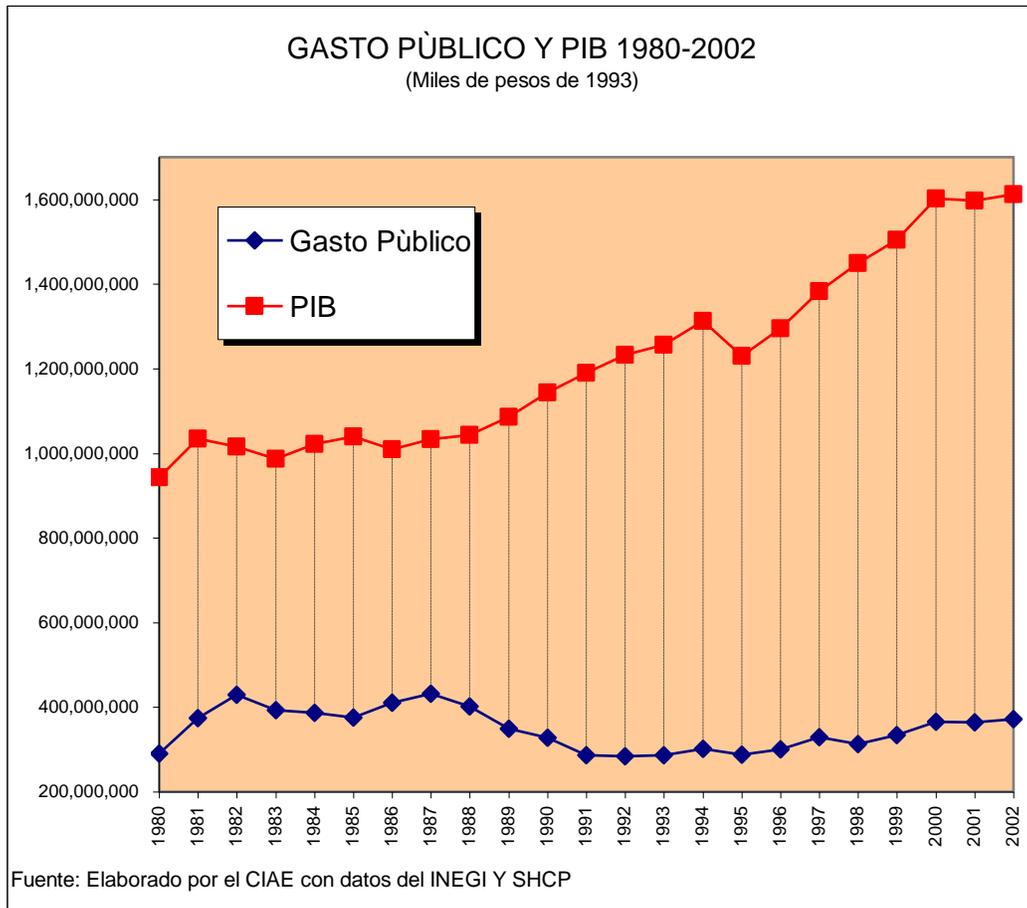
cambio, en el mismo periodo, el gasto público disminuyó un -14 por ciento. Esto significa que el gobierno no ha necesitado gastar más para crecer y que si ahora la economía no crece no es por falta de gasto sino por la crisis por la que pasa el sector externo y toda la estructura productiva nacional. Es decir, el problema del país no es un problema fiscal o financiero, es un problema de falta de estrategias para impulsar el crecimiento de los sectores.

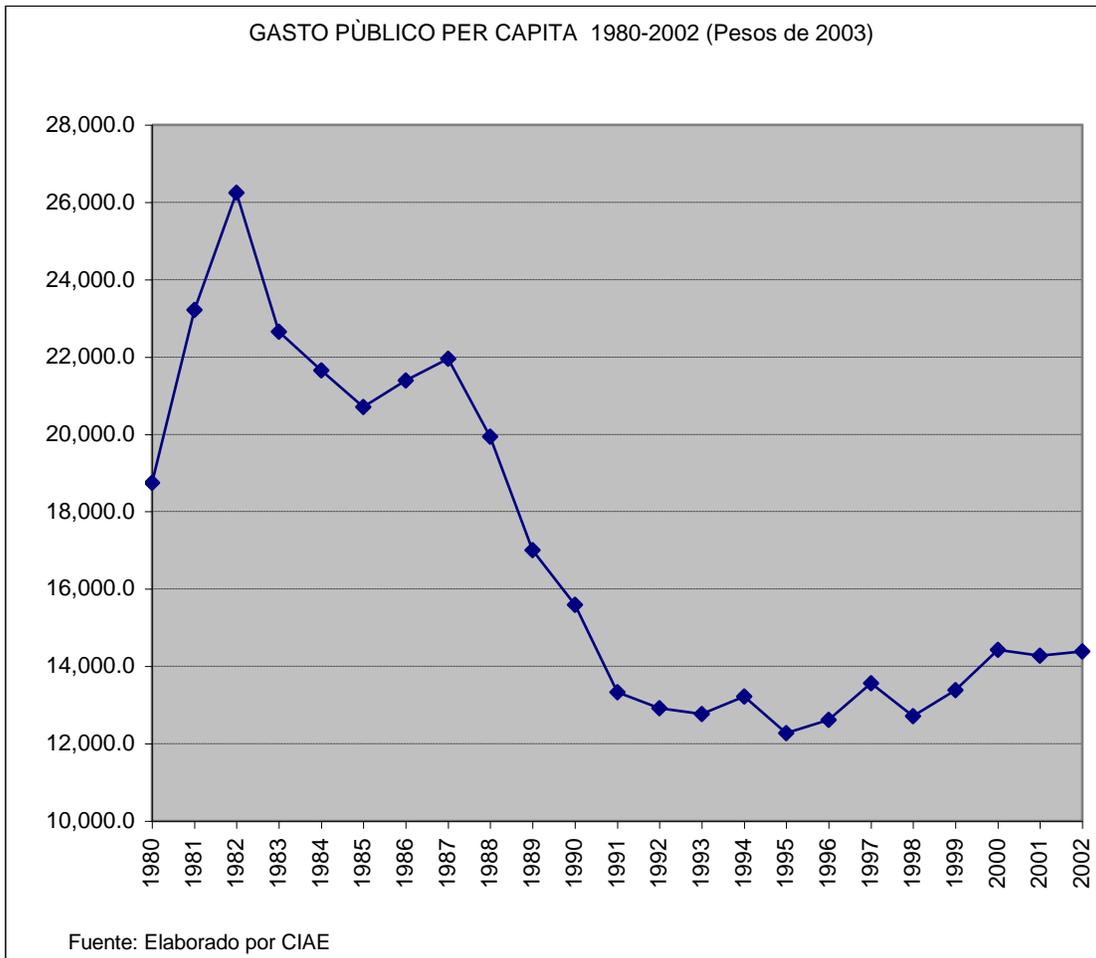
Por supuesto, es muy probable que si el gobierno gastara más, podría impulsar más el crecimiento económico, pero no hay que olvidar que por convicción propia los neoliberales abandonaron la vía del presupuesto para crecer. ¿ya se dieron cuenta que el mercado no es tan eficiente y poderosos como creían.

Por desgracia parece muy tarde para esta reflexión. Según se ve la caída del gasto en las últimas dos décadas ha sido tan grande que para devolverle su carácter de fuente de crecimiento debería crecer mucho más de lo que el propio presidente solicitaba, pues tan sólo de 1987 a 2002, el gasto público per cápita se redujo en un 45 por ciento, lo que significa haber renunciado a la mitad de su capacidad para atender los problemas de los habitantes de este país.

Las quejas del Presidente no son sino pretextos para justificar su incapacidad para hacer crecer al país por la vía del mercado y la apertura comercial Y es además, una forma involuntaria de reconocer que sus detractores tenían razón.







## **PRIVATIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES Y POBREZA**

*9 de febrero de 2004*

Privatizar en su totalidad los sistemas de pensiones y fondos de retiro vigentes, es la propuesta del Poder ejecutivo federal. Según el planteamiento realizado por Eduardo Sojo (Coordinador de Políticas Públicas) en el marco de la Convención Nacional Hacendaria, es necesario que los actuales regímenes de pensiones para trabajadores federales, de los gobiernos estatales, de las universidades y las empresas públicas, desaparezcan y sean sustituidos por sistemas de cuentas individualizadas manejadas por instituciones financieras privadas.

Esta decisión debe tomarse, según el propio Sojo, porque el déficit de los sistemas de pensiones de los trabajadores estatales, municipales y de instituciones públicas de educación superior junto con el del fondo de retiro de los empleados federales, suma un total de 5.4 billones de pesos, esto es, el 75 por ciento del PIB.

Evidentemente, existen razones financieras, de suficiente peso para pensar en la necesidad de buscar urgentemente una solución a este problema. Sin embargo, esta no tiene por qué ser, necesariamente la que siempre se le ocurre a la tecnocracia en el poder: privatizar para liberar al Estado de toda responsabilidad económica, como si no existiera un compromiso social, moral y ético de los Estados modernos para resolver con justicia los problemas de un país.

Y es que un cambio en el sentido que propone Sojo, tiene implicaciones distributivas y de bienestar muy importantes.

En primer lugar hay que recordar que los sistemas de seguridad social son programas de transferencias al mismo tiempo que seguros de vejez. Es decir, no sólo sirven para garantizar un ingreso cuando ya no se está en posibilidades de trabajar (jubilados, viudas, etc.), si no que, también sirven como mecanismo de redistribución del ingreso. A este sistema de seguridad se le denominada "Sistema de Reparto", y está basado en la "solidaridad intergeneracional": las cotizaciones de los trabajadores de hoy sirven para pagar las prestaciones que reciben los beneficiarios del sistema de pensiones.

Este sistema tiene la particularidad de que garantiza un ingreso permanente para el jubilado desde el momento en que se retira hasta que muere.

La solución que propone el Poder Ejecutivo Federal es que pasemos a un “Sistema Contributivo” en donde cada generación financia sus prestaciones futuras, mediante la creación de cuentas individualizadas cuyos depósitos no pueden ser retirados sino hasta el momento de la jubilación. Dichas cuentas, deben pagar un rendimiento determinado a cada persona, el cual, se supone, hace incrementar el monto de su ahorro.

La diferencia fundamental, radica en que este segundo sistema hace depender la magnitud del fondo de jubilación, del ahorro personal. Lo más probable que pase con este sistema, es que, dada las adversas condiciones de salario y empleo, las personas no logren hacer un ahorro lo suficientemente grande en toda su vida productiva, como para financiarles una jubilación que les permita vivir en condiciones socialmente aceptables.

En cambio el Sistema de Reparto”, garantiza un ingreso (que por bajo que sea) permanece hasta la muerte y siempre será mayor y permanente a diferencia del otro.

Además, nada ni nadie esta garantizando que los fondos de ahorro individualizados efectivamente tendrán un rendimiento positivo. Es decir, si las tasas de interés que se les paga a lo largo de los años, es menor que la inflación, entonces, habrá que considerar que el dinero ahorrado, para colmo, habrá perdido su poder adquisitivo y con ello, lo que se disponga para vivir la jubilación será, aún menor.

Un ejemplo aclarará las cosas. Supongamos un trabajador que gana tres salarios mínimos esto es 3, 888 pesos mensuales. Si cada mes su cuenta recibe el 2 por ciento de su salario, que deposita el patrón para formar su fondo de retiro, quiere decir, que mensualmente tendrá 77 pesos con 80 centavos en esa cuenta. Al año tendrá 933 pesos y si trabaja treinta años con ese sueldo, al momento de decidir jubilarse dispondrá de 28,000 pesos para vivir el resto de sus días.

Supongamos que en ese momento de su vida considera que eso no le alcanza para vivir y decide trabajar 20 años más, para juntar otro poco. Entonces su fondo de retiro será de 46,650 pesos. Si esta persona decide que quiere mantener el mismo nivel de vida que tenía cuando trabajaba y opta con gastar de su pensión la misma cantidad que tenía como sueldo mensual (es decir 3,888) entonces, su ahorro le servirá para vivir exactamente un año. Aún si decidiera que no necesita tanto y que puede vivir con la mitad de esa cantidad mensualmente, entonces le alcanzaría para dos años de vida.

Si en esos dos años no se muere (cosa probable dada la precariedad con la que vivirá) al tercer año se convertirá en uno más de los “pordioseros” de este país.

Tendremos finanzas públicas sanas, eso si, pero también tendremos un vergonzoso país de miserables.

Ese es el plan del Sr. Sojo. Ese es el Plan del Presidente Fox.

## **GASTO PÚBLICO Y SECTOR PARAESTATAL. EL LIBRO**

*16 de mayo de 2005*

Después de la segunda guerra mundial, en el mundo se extendió un amplio consenso en torno al papel del Estado en la economía. La idea adquirió aceptación dada la magnitud de los problemas derivados de la guerra y de la gran crisis de 1929. Surge así el “Estado Intervencionista” como una alternativa viable de reorganización económica, política y social pretendiendo resolver, el problema político de la humanidad: la combinación de la eficiencia económica, la justicia social y la libertad individual. Esto dio como resultado una estructura económica novedosa denominada “economía mixta”

Sin embargo, a partir de la década de los setentas, se va a producir un gran rompimiento en torno a dicho consenso. Como consecuencia, durante los ochenta se da un profundo desmantelamiento de estas estructuras a través de amplios procesos de privatización y desregulación económica.

El fin del consenso, sin embargo, no significó el fin de las tesis en favor de la intervención estatal ni de su validez pues no han sido resueltos los problemas del crecimiento económico y mucho menos los del desarrollo.

Al mismo tiempo, las condiciones que motivaron el surgimiento de la intervención del Estado, aún prevalecen en el mundo capitalista. Así, hay claros signos de que la discusión acerca de la intervención del Estado en la economía no se encuentra agotada, está vigente y es, hoy, urgente y necesaria.

En este contexto se vuelve necesaria una revaloración de las verdaderas capacidades del Estado para ser artífice del desarrollo económico, por ese motivo, me di a la tarea de estudiar los factores teóricos y empíricos que pudieran fundamentar la pertinencia y viabilidad del intervencionismo estatal en México o, en todo caso, el rechazo de esta idea.

Este es precisamente el trabajo que realicé al escribir el libro “Gasto Público y Sector Paraestatal” que ha sido publicado por la Universidad de Xalapa y que el viernes pasado se presentó al público en un interesante evento académico, en las instalaciones de esta misma universidad.

Este libro constituye una contribución al estudio del papel del Estado en el proceso de desarrollo económico de México y más particularmente del Sector Paraestatal, ofreciendo elementos que permiten valorar sus resultados históricos, su pertinencia, su validez y vigencia.

En el libro se demuestra que este sector fue factor fundamental en dicho proceso, al permitir que el Estado cumpliera con el objetivo de promover la acumulación de capital y la justicia social, por supuesto, no sin contradicciones, errores y omisiones.

El libro es un esfuerzo teórico para encontrar los elementos que explican la conformación social del país durante el siglo XX y entender la forma en que el Estado tuvo los alcances que conocemos. También se hace una revisión de la información estadística disponible en materia de gasto público federal y sobre producción nacional desde 1917 y hasta el año 2000 con el fin identificar la relación existente entre la actividad del Estado en materia económica y el propio desarrollo del país y de ésta manera ofrecer la evidencia empírica necesaria y suficiente que permita hacer afirmaciones categóricas sobre un tema que se ha convertido en un mito en México y sobre el cual se opina mucho, pero con bases poco sólidas y, por lo mismo, con poca solvencia.

Invito a la lectura de este libro a todos los preocupados por el futuro de México, hoy que estamos en una disyuntiva histórica y debemos definir que tipo de organización económico social queremos para nuestro país. Hoy que el debate entre más Estado y menos Estado está abierto y vivo y requiere definirse pues de eso depende lo que podamos hacer, como país, en el futuro. Este libro, sin duda, aporta elementos para fundamentar una opinión respecto a este tema y derrumbar el mito desgastado del “Estado ineficiente” que ha dejado al mercado la responsabilidad del desarrollo nacional y que sólo ha servido para profundizar la recesión económica, la pobreza y la desigualdad en nuestro país guiados.

## **EL COSTO DE LA ELECTRICIDAD**

*20 de marzo de 2006*

Se equivoca el presidente Fox al decir que no es posible bajar las tarifas de energía eléctrica y el precio de los combustibles. Tal como lo señaló el Director de PEMEX, Luis Ramírez Corzo el problema central radica en que, para ello es necesario reducir los costos de producción. En ese sentido vale la pena preguntarse ¿por qué las tarifas eléctricas son tan altas en México? La respuesta tiene que ver con el alto costo que representa la operación y la administración de todo el sistema eléctrico.

Particularmente es necesario señalar que la Comisión Federal de Electricidad, invierte una gran cantidad de dinero en las prestaciones que otorga a sus trabajadores en activo y jubilados. Desde 1974 incluyó en el Contrato Colectivo del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas el otorgamiento de 350 kilowatts hora mensuales de energía eléctrica gratuita y el cobro de un centavo por cada kilowatt-hora adicional. Esto ha llevado a un enorme desperdicio de recursos energéticos y al encarecimiento del servicio eléctrico.

En virtud de esta prestación, los trabajadores de la CFE y sus jubilados, pagan por la electricidad que usan, (unos 966 kilowatts hora al mes promedio) 6.16 pesos mensuales. En cambio, cualquier usuario residencial, con el mismo consumo, paga alrededor de 2 mil 199 pesos mensuales, más un cargo fijo de 54 pesos. Esto representa un costo 367 veces más alto que el que representa para el un trabajador de CFE.

Pero hay más. En virtud de que la energía eléctrica no les cuesta o les cuesta muy poco estos trabajadores y jubilados usan de manera excesiva este servicio, pues durante 2005 el consumo por hogar fue en promedio de 966 kilowatts hora mensuales, lo cual es seis veces más la energía que consumen los clientes residenciales comunes, unos 150 kilowatts hora mensuales. Incluso, este consumo es superior a la media que registran los clientes residenciales DAC (Domésticos de Alto Consumo) la cual alcanza un total de 543 kilowatts hora por mes.

Evidentemente, en la medida que se regala la energía eléctrica a unos, los que si pagan tienen que soportar un precio más alto, para compensar el costo no cobrado por la empresa a los beneficiarios de esta “prestación”. Ello resulta, no solamente injusto, sino, además, económicamente inaceptable, particularmente porque atenta contra la viabilidad de la propia empresa y los bolsillos del resto de los mexicanos que no tenemos ese privilegio. Los trabajadores de la CFE consumieron durante 2005 un total de 968 millones 134 mil 368 kilowatts-hora, mismos que le costaron a la empresa 2 mil 23 millones de pesos, considerando que el costo de producir y distribuir cada kilowatt-hora tuvo un costo, el año pasado, de 2.09 pesos. Esa cantidad, representa la mitad de las ganancias reportadas por la empresa durante el 2005, que fueron del orden de 4 mil 70 millones de pesos.

La CFE no puede seguir regalando la energía eléctrica, porque es un bien público y en la medida que lo regala, impacta negativamente la estructura de costos de las empresas y les resta competitividad a estas y al propio país, el cual es menos atractivo con esos costos. Adicionalmente, impacta negativamente el bienestar de las familias, que deben invertir más para su consumo diario de energía, lo cual deteriora su nivel de bienestar.

También impacta negativamente en las finanzas públicas, porque los menores ingresos de la CFE debido a este “regalo” a sus trabajadores, deben compensarse con parte del presupuesto público, es decir, dinero que viene del cobro de los impuestos, dinero de los contribuyentes ¿le parece justo eso?

Pero, además, el consumo excesivo de electricidad, atenta contra la capacidad que tiene la propia empresa de seguirla produciendo y contra los costos que le representa producirla. De hecho el horario de verano se implementó para reducir el consumo en ciertas horas del día; mismo consumo que podría reducirse si se deja de regalar la electricidad, pues de ese modo, se le daría un uso más racional. La CFE debe dejar de regalar electricidad. Ese tipo de regalos no los puede hacer una empresa pública, una empresa del Estado, una empresa que es de todos los mexicanos y de la cual nos debemos beneficiar todos por igual. No puede seguir

regalando un bien público, que además no es renovable. Es como si a algunos se les regalaran los bosques, o los ríos o el aire puro y otros tuviéramos que pagar por ello.

Tal vez a estas alturas usted se pregunté por qué los electricistas gozan de ese privilegio. Ello se debe a los grandes privilegios que obtuvieron los sindicatos a cambio de su sumisión al Estado autoritario, pero que el Presidente Fox, que se precia de ser demócrata, no fue capaz de eliminar, bueno, ni siquiera se lo propuso. A lo mejor, ni siquiera lo sabe.

Esa es la tarea para el futuro. Acabar con el uso irracional e indiscriminado de los recursos públicos.

## **PROBLEMÁTICA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

*24 de abril de 2006*

El próximo gobierno tendrá que encarar el profundo atraso económico y social que priva en el país y para ello, deberá enfrentar el grave problema que representan hoy las finanzas públicas, respecto al cual, hay una perspectiva errónea que, al prevalecer, ha equivocado las políticas públicas que deben implementarse.

Para un enfoque adecuado hay que considerar que no es el exceso de gasto público el problema a resolver. A final de cuentas, eso es fácil y los gobiernos liberales (de De la Madrid a Fox) simplemente lo redujeron dramáticamente, pero dejaron sin solucionar el problema del Desarrollo, el cual requiere encarar la enorme precariedad de los ingresos públicos, que limita la capacidad de los gobiernos para implementar una estrategia que acelere el crecimiento económico y mejore el bienestar social.

La gran crisis de principios de los ochenta (que en lo inmediato se manifestó, en una gigantesca deuda pública acumulada durante los setentas) en el fondo es resultado de los enormes déficits presupuestales generados por una escasa recaudación, producto de la fragilidad endémica de un atrofiado sistema tributario, que permitía enormes privilegios fiscales, los cuales no sólo limitaban el tamaño de la base tributaria, si no que, además, propiciaban una enorme regresividad en la tributación directa. Privilegios tales como el anonimato en las acciones, partes sociales, títulos de crédito y depósitos bancarios generadores de intereses y dividendos que impedían la globalización de los ingresos y la tributación progresiva.

Pero esa crisis, también fue resultado de la imposibilidad para implementar una reforma tributaria profunda como la propuesta en 1973 por Hugo Margáin (Secretario de Hacienda en esa época) a la cual, se opusieron, de manera frontal y agresiva, las organizaciones empresariales. Igual suerte corrió el fallido intento de Julio Rodolfo Moctezuma en 1977. Sólo hasta 1979 con David Ibarra, se pudieron implementar cambios trascendentales al crearse el Impuesto al Valor Agregado (que sustituyó al Impuesto sobre Ingresos Mercantiles)

Esta Reforma Fiscal, amplió la base gravable y simplificó el pago de impuestos, pero no acabó con los privilegios, ni con la regresividad del sistema tributario, sin embargo, es notable que represente el cambio más importante en materia fiscal en los últimos 25 años. Esto significa que ningún gobierno neoliberal (de De la Madrid hasta Fox) hizo algo realmente relevante en materia fiscal que permitiera resolver el grave problema de la escasez de ingresos públicos. Por el contrario la recaudación se ha concentrado en los grupos de ingresos medios en un esquema de regresividad debido a lo rápido que aumenta la tasa impositiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR) conforme se incrementa el ingreso, para luego detenerse en un nivel máximo, lo cual deja con la misma tasa a los grupos de alto ingreso que a los de ingreso medio. Además la tasa de este impuesto se ha venido reduciendo para los grupos de ingreso más alto, pasando de un 40% hasta el actual 28%. Para colmo el Presidente Fox propuso una reforma impositiva que pretendía fortalecer la recaudación cobrando el Impuesto al Valor Agregado (IVA) a alimentos y medicinas, lo cual habría aumentado la regresividad del sistema tributario y hubiera deprimido aún más el crecimiento económico del país, pues las mayores tasas impositivas inhiben el consumo y la inversión.

Si hay algo que resolver para fortalecer las finanzas públicas nacionales es reducir la evasión fiscal que se calcula entre un 4% y un 6% del PIB (algo así como 500 mil millones de pesos). Bastaría eso, pero implica una serie de retos que debe enfrentar el gobierno mexicano, de los cuales hablaré en mi próxima colaboración.

## **INEFICIENCIA BUROCRÁTICA Y EVASIÓN FISCAL.**

*22 de mayo de 2005*

He insistido en este espacio, que el problema central del sistema tributario mexicano es la evasión fiscal. De igual modo, he señalado que ésta, antes de ser resultado de la magnitud de las tasas impositivas, se deriva de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados. Esto significa que el tamaño de la evasión guarda una correlación positiva con la incapacidad de un gobierno para detectar rápidamente los ilícitos tributarios y de sancionarlos eficazmente.

El principal argumento para explicar este fenómeno es la limitada capacidad del Servicio de Administración Tributaria (SAT) para combatir y eliminar la evasión, lo cual está relacionado íntimamente con la baja eficiencia de la burocracia responsable del cobro y fiscalización, pero también con la falta de una política clara y sostenida orientada a detectar y sancionar estos delitos.

De manera general, las oficinas de administración tributarias cumplen dos funciones primordiales: a) La recaudación de los impuestos, esto es el cobro efectivo de las contribuciones y b) La fiscalización y auditoría, esto es el establecimiento de los instrumentos administrativos para garantizar la correcta aplicación de la legislación fiscal y aduanera (auditorías, fiscales, clausuras de establecimientos, fiscalizaciones masivas, cruce de información, etc., para inducir al cumplimiento voluntario de los contribuyentes). Aunque tradicionalmente el área de recaudación concentra una gran cantidad de recursos humanos y materiales, el principal frente de lucha contra el incumplimiento se ubica en el área de fiscalización y auditoría.

De acuerdo con el estudio elaborado por Marcelo Bergman del CIDE, en México, sólo el 22% de los empleados de las oficinas de la administración tributaria se ubican en funciones de fiscalización, lo cual es menos de la mitad de lo que destina Chile (45%) país que tiene menores niveles de evasión que el nuestro. Esto significa que hay una proporción muy reducida de personal, en las tareas de mayor incidencia sobre la eficiencia recaudatoria. De igual modo, el costo de la

recaudación es en México más del doble que en Chile y que en Estados Unidos. Por cada 100 dólares que nuestro país recauda, tiene que erogar 1.1 dólares, en tanto que en Chile sólo se gastan 0.4 dólares para el mismo fin y en Estados Unidos 0.5.

El mismo estudio mencionado, señala que México tiene en promedio 1,962 funcionarios de la administración tributaria por cada punto porcentual del PIB recaudado, lo cual es catorce veces más de lo que utiliza Chile para el mismo fin. En el mismo sentido hay que destacar que en nuestro país, hay en promedio, 3,064 habitantes por cada funcionario, en tanto que en Chile la proporción es de 5,183 a uno. Otro aspecto relevante lo constituye el bajo presupuesto de la administración tributaria. En México, equivale al 0.04% del PIB, en tanto que en Chile es casi el doble (0.07) y E. U es casi el triple (0.10)

Los datos anteriores revelan una preocupante realidad: los recursos destinados a la recaudación no son suficientes y no se están utilizando racional y eficientemente, lo cual incide, de manera fundamental, en los volúmenes de recaudación alcanzados.

Otro aspecto esencial que incide negativamente en la capacidad del sistema tributario para recaudar eficientemente, es la ausencia de una administración tributaria profesional y apta y un escaso gasto en profesionalización y moralización de la función pública institucional. En el país ha prevalecido el uso de la función pública como el medio de recompensa a los actores políticos y ha propiciado la inexistencia de una función pública fundada en la honestidad, el mérito, la aptitud y el profesionalismo. El reclutamiento, admisión, promoción, remuneración y exclusión del servicio público, depende de la discrecionalidad de la superioridad jerárquica. Es decir, ser servidor público depende de una determinación política y no de criterios que permitan darle estabilidad, mediante bases y estímulos institucionales que permitan consolidar carreras profesionales.

Lo anterior significa que el aparato burocrático destinado al cobro de impuestos se conforma sin las habilidades y requerimientos adecuados que garanticen la mayor

eficiencia en la recaudación. Y para colmo, los recursos para su sostenimiento y desarrollo de sus funciones está mal aplicado y es insuficiente.

## **RECAUDACIÓN DEL IVA Y EVASIÓN FISCAL**

*15 de mayo de 2006*

En mi colaboración anterior, decía que la evasión fiscal no es resultado de la magnitud de las tasas de impuesto, sino de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados.

En este sentido vale la pena observar lo que ha sucedido con la modificación de la tasa del IVA (impuesto al valor agregado) uno de los impuestos de mayor recaudación en el país.

En 1992 tasa de este impuesto que era del 15% y 20%, se redujo al 10%, sin embargo, la recaudación disminuyó un -10.3% en términos reales con respecto al año anterior y como proporción del PIB cayó, de un 3.4% a un 2.9%. En 1993 aunque la recaudación fue mayor a la de 1992, no logró alcanzar el nivel que tenía en 1991, respecto al cual fue un 7% menor, en tanto que como porcentaje del PIB fue del 3%, también menor a 1991. En 1994, la caída de la recaudación fue aún mas profunda, pues se redujo en un -5% con respecto al año anterior y representó un 2.7% del PIB.

Lo anterior, contradice de manera evidente el argumento de que a menor tasa, mayor cumplimiento, pues sucedió exactamente lo contrario: al bajar la tasa, la recaudación no aumentó sino que disminuyó. La única explicación que puede tener este comportamiento, es que no sucedió lo esperado debido a los altos niveles de evasión fiscal.

En 1995 frente a la grave crisis que vivía el país, se decidió incrementar la tasa del IVA al 15%, con el fin de aumentar la recaudación. Sin embargo, tampoco esto mejoró su recaudación. En 1995 la recaudación absoluta cayó un -2.5% con respecto al año anterior y como proporción del PIB fue del 2.8%. En 1996, con un PIB muy similar al de 1993 en términos reales, la recaudación fue casi del mismo monto en ambos años, sin embargo en 1996 la tasa impositiva era 50% más alta, lo cual implica que la recaudación debió haber sido mucho más alta. Esto demuestra que una mayor tasa tampoco garantiza una mejora en la recaudación.

En ninguno de los casos presentados (ni con una tasa a la baja, ni al alza) se observa una mejora en el cumplimiento del pago de las contribuciones, esto es, en ningún caso la modificación de la tasa es eficiente, porque todo se diluye en evasión.

En 2002 la recaudación del IVA representó el 3.5% del PIB, proporción que es exactamente igual a la que se obtuvo en 1990. Esto significa que después de 12 años, la eficiencia en el cobro de este impuesto no ha cambiado en absoluto, pues tanto en el primer año como en el segundo, cada punto porcentual de la tasa del impuesto permite obtener un 0.23% del valor del PIB. Medido de otra manera, esto quiere decir que en ambos años, se requirieron 4.3 puntos de tasa impositiva para obtener una recaudación equivalente al 1% del PIB. Es más, en 2006 se requerirán 3.9 puntos de tasa, lo cual, si bien es una mejora en la eficiencia con respecto a 2002, expresa una mayor ineficiencia comparado con 1993, cuando sólo se requerían 3.3 puntos porcentuales para el mismo fin. Lo anterior significa que se está desperdiciando una gran cantidad de recaudación potencial, lo que exige mejoras administrativas profundas que permitan disminuir la evasión fiscal.

De acuerdo con un estudio realizado por Marcelo Bergman “La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?” el Servicio de Administración Tributaria (SAT) sólo recauda 3 de cada 10 pesos que podría recaudar, sin contar el IVA vinculado al comercio exterior e incluido el que paga PEMEX; pero si se descuenta este último (que equivale a entre un 15% y un 18% del total) resulta que sólo se recauda uno de cada 4 pesos posibles.

Es pertinente recordar que la base de la reforma fiscal promovida por el presidente Fox, consistía en incrementar las tasas de IVA a alimentos y medicinas lo cual, según sus estimaciones permitiría aumentar la recaudación en un 2% del PIB.

Es razonable pensar, por la evidencia presentada aquí, que no existía fundamento para considerar posible alcanzar esos resultados. En ningún caso, en toda la historia del IVA en nuestro país, eso ha sido posible. En 1982, con una tasa del 10%, este impuesto recaudaba el 2.1%. En 1983 se incrementa su tasa a 15% y la

recaudación aumenta al 2.9% del PIB (un incremento del 0.8 puntos porcentuales) En 1990, la tasa baja al 10% y la recaudación baja del 3.4% al 2.9% (pierde 0.5 puntos) En 1995, la tasa sube al 15% y la recaudación apenas se incrementa del 2.8% del PIB al 2.9 (0.1 puntos).

Así pues, en ningún caso, los resultados se han acercado siquiera al que esperaba el presidente Fox. De hecho desde 1995, en que su tasa es ya del 15%, su más alta recaudación ha sido la de 2005, del 3.8% del PIB.

La incapacidad para aumentar fuertemente la recaudación mediante el aumento o disminución de tasas, se explica por el hecho de que, en ningún caso dicha modificación ha ido acompañada de una reforma administrativa que permita disminuir los márgenes de evasión fiscal. Las grandes reformas tributarias tienen éxito sólo si se acompañan de un fortalecimiento administrativo y una mayor racionalidad jurídica que permitan reducir la evasión fiscal.

Hay que pensar primero en las modificaciones que deben realizarse para acabar con la evasión fiscal, antes de pensar que modificar tasas a la baja es la manera de mejorar la recaudación.

## **LAS CAUSAS DE LA PRECARIA RECAUDACIÓN FISCAL EN MEXICO**

*8 de mayo de 2006*

El problema central de las finanzas públicas en México es la bajísima recaudación tributaria: apenas el 18.1% del PIB (incluidas las contribuciones a la seguridad social y los impuestos petroleros) lo cual es menos de la mitad de lo recaudado por la Unión Europea (40.6%) y por los países miembros de la OCDE (36.3%) y menos, también, que lo que recaudan nuestros socios comerciales: Canadá (33.9%) y Estados Unidos (26.4%)<sup>2</sup>.

Esta situación se debe múltiples causas. El documento "A comprehensive development agenda for the new era" elaborado por el Banco Mundial en 2001, identifica los siguientes problemas del sistema tributario mexicano: a) la evasión es muy fácil y muy escasamente descubierta y castigada; b) el proceso de pago, aún para aquellos dispuestos a pagar, es muy difícil; c) las leyes tributarias son muy complejas; d) su aplicación por quienes las administran es inconsistente (discriminatoria) entre los contribuyentes y en el tiempo; e) el sistema recauda información insuficiente y fracasa en usarla bien".

Casi el mismo diagnóstico presenta el documento "Principios, consideraciones y convergencia hacia una política hacendaria de Estado" resultado del coloquio auspiciado por la UNAM en 2002, según el cual las causas principales de la precaria recaudación en México son: a) La existencia de un sistema de pago complicado y confuso para el contribuyente; b) excesivas exenciones y tratamientos especiales; c) la inequidad del sistema tributario; d) el alto costo y las deficiencias de la administración tributaria; e) la existencia de prácticas de corrupción en la supervisión y aplicación de las disposiciones tributarias; f) los elevados niveles de informalidad y una creciente cultura de incumplimiento de las obligaciones fiscales.

A estas causas, debe añadirse el hecho poco conocido de que en México se cobran menos impuestos y menores tasas en comparación con los países desarrollados. Así, en Estados Unidos la tasa de ISR federal es del 10% la mínima

---

<sup>2</sup> Ver ponencia de José Luis Calva

y 35% la máxima; en Canadá es de 16% y 29% respectivamente; sin considerar que en ambos países se paga, adicionalmente ISR estatal. En nuestro país, en cambio la tasa mínima es del 3% y de 29% la máxima (y en 2007 bajará al 28%) y no hay impuesto estatal de este tipo. Además, en nuestro país no se cobra impuesto a los dividendos distribuidos entre los accionistas de las empresas, ni a las ganancias bursátiles obtenidas por personas físicas, ni a las herencias; en contraste, en otros países como Estados Unidos y Canadá, este tipo de ganancias si están consideradas dentro de los ingresos gravables<sup>3</sup>.

Y es que existe la idea de que una mayor tasa impositiva incrementa los actos de evasión fiscal y disminuye la capacidad recaudatoria del sector público, sin embargo, la experiencia internacional señala que esto no es verdad. La evasión no es resultado de la magnitud de las tasas de impuesto, sino de la percepción que tienen los contribuyentes respecto a la posibilidad de ser detectados y castigados<sup>4</sup>. A mayor abundancia sobre este punto vale decir que cuando en 1992 en México se redujo la tasa del IVA (Impuesto al Valor Agregado) de 15% al 10%, ni mejoró la recaudación, ni se redujo la evasión fiscal.

Por otra parte, hay que considerar también, que existen exenciones y tratamientos especiales aplicados de manera irracional, lo cual genera una enorme pérdida de recursos fiscales, como el caso del “régimen simplificado” para las empresas de transporte terrestre y agropecuarias, que al no discriminar por el tamaño de empresa o el volumen de ingresos, beneficia tanto a pequeños transportistas y pequeños productores rurales, como a grandes compañías de transporte y agropecuarias.

Todo lo anterior significa que se requiere una reforma fiscal muy profunda que resuelva los problemas que aquí se identifican, la cual, sin duda deberá incluir medidas que mejoren y eficienten la recaudación y que disminuyan considerablemente la evasión fiscal.

---

<sup>3</sup> Calva, *ibid.*

<sup>4</sup> Marcelo Bergman, *La Capacidad de Recaudar Impuestos del Gobierno Mexicano: ¿El Tema Previo a la Reforma Fiscal?*, CIDE, México; Fausto Hernández Trillo, Andrés Zamudio Carrillo, *Evasión Fiscal en México. El caso del IVA*, CIDE, México 2004

Sobre las causas de la falta de eficiencia del aparato recaudador y de la alta evasión expondré algunas ideas en mi próxima colaboración.

## **EL CARÁCTER POLÍTICO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

*24 de julio de 2006*

Al vivir en sociedad, los hombres, han propiciado el surgimiento de un conjunto de necesidades colectivas de diverso género. De igual forma, organizados socialmente han construido una comunidad política, que se manifiesta en las formas de Estado que conocemos. Y es, precisamente en el Estado, en quien se recae la responsabilidad de satisfacer dichas necesidades, lo cual no es otra cosa sino la consecución del bien colectivo y constituye la razón de ser de los poderes públicos.

En virtud del compromiso y la responsabilidad que tiene para con la sociedad, el Estado se enfrenta al compromiso de obtener recursos para llevar a cabo sus tareas. Recursos que recauda de la sociedad. Y la contribución de los ciudadanos debe, necesariamente, materializarse objetivamente en bienes o servicios que enriquezcan a la sociedad.

En la práctica, desde luego, las cosas no suceden necesariamente de ésta manera. La actividad financiera del Estado esta sujeta a un conjunto de determinaciones políticas e ideológicas que le despojan de un carácter neutral frente a la sociedad. Así, el cómo financiar, en qué gastar y la misma idea de “bienestar colectivo” tienen una connotación distinta y significan cosas diferentes dependiendo de la óptica política con que se vean.

En la medida que existen intereses económicos y de poder detrás del Estado, producto de la lucha entre clases y grupos sociales, la actividad financiera del Estado, refleja de manera, mas o menos clara ese enfrentamiento que se resuelve en una política financiera pública determinada, que sintetiza los intereses de una clase o grupo hegemónico y que de manera marginal y subordinada llega a incluir los del resto de las clases o grupos en pugna. Desde luego, la problemática económica-social de una sociedad no deja, por ello de manifestarse de una manera concreta, lo que, en todo caso, varía es la forma en que se seleccionan los problemas que habrán de resolverse y los medios que se utilizarán para tal fin.

En la actualidad se encuentra muy extendida y ampliamente aceptada la idea de que el presupuesto público, es un instrumento meramente administrativo o contable, que entraña problemas exclusivamente de orden técnico, que no tiene ninguna connotación política y que es un asunto de Estado. Desde luego, es necesario desentrañar el carácter eminentemente ideológico que subyace tras ésta concepción que niega la naturaleza política de un instrumento financiero del Estado, precisamente respondiendo a causas eminentemente políticas e ideológicas, las cuales se tratan de ocultar tras el velo de lo estrictamente técnico. En el fondo aceptar ésta concepción implica desvincular al Estado de sus compromisos y tareas sociales que le encomienda los ciudadanos y por esa vía, implica anular la capacidad del presupuesto público para perseguir y alcanzar un conjunto de objetivos que tienen que ver con un beneficio de la mayoría de la población de un país. Así pues, el hecho de que se niegue que tiene un carácter político no hace sino evidenciar precisamente la característica que pretende negársele, porque al concebírsele apolítico se le desvincula de los intereses de los grupos sociales portadores de ésta concepción. De aquí mismo resulta evidente que pretenda negársele a la sociedad su injerencia en los asuntos financieros del Estado, puesto que una sociedad que participa, influye y define, es incómoda a los intereses del grupo en el poder. Pero si se le da una connotación eminentemente técnica al trabajo financiero público, se puede entender como un trabajo de especialistas en donde la opinión de la sociedad no tiene lugar. Pero el trabajo financiero del Estado si concierne a la sociedad. De hecho la sociedad es la razón de ser de las finanzas públicas, tanto porque ésta constituye la fuente de recursos para financiar el gasto público, como porque sobre ella recae el ejercicio de los recursos públicos. En ese sentido las finanzas públicas no pueden existir desvinculadas de la sociedad pues a ésta atañe cómo se recaudan los ingresos del Estado y cómo y por qué el Estado los traducirá en un tipo de gasto determinado.

## **ESTADO Y FINANZAS PÚBLICAS**

*31 de julio de 2006*

La naturaleza y el carácter del Estado definen las particularidades que adquiere su actividad financiera. Podríamos decir que, en por lo menos tres de los aspectos mas importantes de las finanzas públicas. 1.- Las fuentes de los ingresos públicos. Una vez que el Estado ha determinado cuales serán sus fuentes de ingresos, el trabajo financiero se reduce a un trabajo meramente técnico. Aplicar la norma de cobro y sancionar al que no pague. Pero la decisión respecto al tipo de fuente de ingresos que se tendrá, implica una decisión política puesto que no representa un impacto social distinto el que, por ejemplo, la fuente de ingresos sea un impuesto que grave el consumo o uno que grave el ingreso o la riqueza. Todo ello tiene una profunda connotación política imposible de ocultar. No sólo porque la elección es un acto de poder derivado del Ejecutivo. También porque esa elección debe ser aprobada por un órgano de poder como es el Legislativo y ello implica la incorporación de la sociedad, a través de sus representantes en la toma de decisiones. Y, por último, porque es una decisión vinculada estrechamente a un programa político que pone en práctica el Estado a través de su gobierno. 2.- Los rubros y los montos en los que se gastan los dineros públicos. La política de gasto del Estado está determinada por los problemas que pretenda solucionar y los objetivos que se plantea. Sean éstos de carácter colectivo, sean de carácter particular o de grupo. El cómo, cuando y para qué gastar son decisiones que tienen que ver con la perspectiva política de quienes ejercen el poder. Con sus compromisos e intereses económicos, de clase e ideológicos. Así, el gasto público puede contribuir a solucionar las necesidades colectivas más apremiantes y ser el motor del desarrollo económico del país. Pero también puede ser utilizado exclusivamente para controlar problemas de inestabilidad de precios o desequilibrios financieros y privilegiar el desarrollo de actividades económicas en beneficio de ciertos grupos de intereses económico. 3.- El equilibrio o el déficit presupuestal como política financiera. La posibilidad de que la actividad financiera del Estado se conduzca de una o de otra manera, está dada por dos factores

políticos: a) La correlación de fuerzas políticas que expresan al interior del Estado. La práctica de mantener déficits presupuestales se fundamenta en la idea de hacer frente al problema de la creciente expansión de las necesidades sociales, que no crecen en contrapartida a la mayor disposición de ingresos, sino de manera independiente. También se fundamenta en la idea de propiciar un desarrollo más armónico del capitalismo, sobre todo por el hecho de que, de acuerdo a la Tesis Keynesiana, el funcionamiento del mercado tiende siempre a propiciar un creciente desequilibrio entre oferta y demanda, entre inversión y ahorro. Ello conduce a una crisis económica que sólo puede ser evitada a través de la intervención del Estado mediante un incremento en su gasto, asegurando con ello la preservación del empleo, el ingreso y la inversión y, desde luego, el bienestar social. Obviamente, el que el Estado tenga esa responsabilidad, implica que incurra cada vez más en la expansión de su gasto, lo que deriva en déficits presupuestales. Pero la existencia de éstos déficits se justifica en tanto se traduce en un beneficio para la sociedad y la economía en su conjunto.

Desde luego, ésta visión no es compartida por todos los grupos de poder que se expresan en el Estado. A los déficits presupuestales se les hace responsables de la inestabilidad de precios y a la mayor intervención del Estado en la economía del malfuncionamiento del sistema en su conjunto. Por lo que desde ésta perspectiva, el Estado debe de procurar la austeridad financiera que conduzca al equilibrio presupuestal y a mantenerse al margen de la actividad económica. b) Las prácticas democráticas en el ejercicio público. Esto tiene que ver con el hecho de si realmente la opción adoptada por el Estado tienen una correspondiente aceptación en la sociedad (lo cual no es el caso de un régimen antidemocrático). Es decir, si hay una legitimidad tal que manifieste que la sociedad avala la actividad financiera del Estado. Y tiene que ver también con las prácticas de corrupción y manejo ineficiente de los recursos públicos que puede causar grandes mermas y que sólo es posible si los círculos de poder político son tan inexpugnables para la sociedad que no puede penetrarlos y no puede impedir la impunidad.

## **LA UTILIDAD SOCIAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

*7 de agosto de 2006*

Las finanzas públicas deben cumplir, por lo menos, tres condiciones para ser útiles a la sociedad: A) Realizar de manera eficiente todas y cada una de las operaciones financieras. Es decir, una vez establecido cuales serán las fuentes de recursos y de qué modo se administrarán y se aplicarán esos recursos, deberán establecerse los principios y mecanismos adecuados para recaudar de manera eficiente y gastar maximizando beneficios y minimizando costos.

Lo que es propiamente el trabajo administrativo debe estar sujeto al más estricto cuidado. En éste sentido quienes lo realizan deben estar dotados de un conocimiento técnico que asegure el manejo eficiente de los recursos. Muchas veces la incapacidad, ignorancia o falta de cuidado de los funcionarios públicos provoca el desperdicio de recursos, lo cual es lesivo para la sociedad. De igual modo lo es que en la estructura administrativa del Estado se paguen sueldos y salarios que no corresponden a la realidad.

B) El manejo de los dineros públicos debe hacerse de manera honesta. Esto tiene que ver con la ética profesional de los funcionarios públicos quienes en muchas ocasiones aprovechan sus puestos para desviar recursos públicos y satisfacer intereses personales. Por ésta vía se pierden muchísimos recursos financieros que merman la capacidad financiera del Estado y su efectividad. Por desgracia la corrupción permea desde las capas mas altas de la burocracia que construye fortunas familiares con recursos del erario público, hasta el mas sencillo oficinista que se lleva a casa lápices, papel o cualquier otro artículo de las oficinas gubernamentales.

C) Las finanzas públicas deben tener un carácter eminentemente social. Este es el aspecto más importante de las finanzas públicas. Estas, podrán manejarse de la manera mas eficiente y atendiendo a principios de estricta ética profesional, pero si no observan ésta característica, la sociedad puede no estarse beneficiando. Es decir, que las finanzas públicas deben basarse de manera fundamental en principios de justicia y equidad.

Las finanzas públicas son un elemento fundamental de toda sociedad, cuyo contenido y manejo representa un compromiso ético y político con la sociedad por tres razones:

a) No todos los ciudadanos pueden contribuir de la misma manera al financiamiento del Estado. Debe, así, respetarse un principio de proporcionalidad. El Estado debe definir y redefinir las fuentes de los fondos públicos de manera que no impliquen un sacrificio económico para aquellos sectores de la sociedad más débiles. Ello puede resultar desproporcionado y por tanto injusto y por ello, puede contribuir al acrecentamiento de las necesidades sociales. b) Los recursos que el Estado recauda y gasta son el medio a través del cual cumple con su fin último, que es el bien común. En éste sentido deben definirse con un sentido de justicia y equidad las prioridades que deberán atender las finanzas públicas en materia de necesidades colectivas. c) Los recursos que el Estado recauda y gasta provienen de la sociedad, la cual le confía a aquél esa alta responsabilidad y ésta espera verse recompensada y favorecida.

Finalmente, para que las finanzas públicas cumplan con ésta condición, es requisito que persiga, primordialmente, objetivos de redistribución del ingreso. Es decir que estén abocadas a la redistribución más equitativa de toda la riqueza generada por toda la sociedad.