



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

EL SECTOR PRIVADO ANTE LA REFORMA FISCAL

DURANTE LOS SEXENIOS

DE LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ Y CARLOS

SALINAS DE GORTARI

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

CRISTÓBAL PELLICER SOTIROFF

DIRECTOR DE TESIS: CARLOS JOSÉ ALBA VEGA

CIUDAD DE MÉXICO, 2006

Para Ana y Jorge,

Alyette y Guy,

y Cecilia.

ÍNDICE

Lista de cuadros

Abreviaturas y siglas

Introducción.....	1
I. Pobreza, desigualdad e impuestos.....	10
El debate en torno al fenómeno de la pobreza.....	12
La pobreza en México.....	15
La distribución del ingreso: una aproximación teórica.....	20
La distribución del ingreso: el debate teórico en México.....	27
La distribución del ingreso: el caso mexicano.....	29
Los impuestos: una aproximación teórica y empírica.....	42
Conclusión.....	53
II. El desacuerdo de los empresarios sobre la reforma fiscal durante la administración de Luis Echeverría Álvarez.....	56
Antecedentes del sexenio de Luis Echeverría Álvarez.....	58
Antecedentes de la propuesta fiscal.....	64
La propuesta fiscal y su fracaso.....	70
Los empresarios ante el Estado.....	74
Los grupos empresariales y su papel en el fracaso de la reforma fiscal.....	83
Consecuencias del fracaso de la reforma fiscal.....	90
Conclusión.....	95
III. La reforma fiscal durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari: un acuerdo entre cúpulas.....	98
Una reforma fiscal paulatina.....	101
“Los conspiradores de la modernidad”.....	103
La evolución económica del sector empresarial.....	109
La evolución política del sector empresarial.....	114
El Consejo Coordinador Empresarial: organización “cúpula de cúpulas”...	119
La reforma fiscal salinista.....	124
Modificación de Impuestos.....	126
Supresión de privilegios y ampliación de la base gravable.....	128
Mejora de los procesos administrativos y aplicación de la ley en caso de evasión fiscal.....	129
Conclusión.....	135
Conclusiones.....	140
Bibliografía.....	157

LISTA DE CUADROS

Capítulo 1.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza en México, 1968-2001.....	16
Cuadro 2. Distribución del ingreso de los hogares e indicadores de desigualdad (1963-2000).....	30
Cuadro 3. Síntesis de la distribución del ingreso de los hogares 1963-2000.....	32
Cuadro 4. Contribución de cada fuente en la distribución del ingreso de los hogares 1984-89.....	34
Cuadro 5. Distribución por fuentes de los hogares en los sectores agrícola y no agrícola y, urbano y rural.....	35
Cuadro 6. Evolución de ingresos totales del sector público: Clasificación tributarios - no tributarios.....	50
Cuadro 7. Carga fiscal total en los países de la OCDE.....	52

Capítulo 2.

Cuadro 8. Recaudación fiscal por país como proporción del PIB (1971).....	58
Cuadro 9. Recaudación fiscal en perspectiva histórica y comparativa, 1925-1980	59

Capítulo 3.

Cuadro 1. Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1980-2005.....	133
--	-----

ABREVIATURAS

AMB	Asociación Mexicana de Banqueros
AMCB	Asociación Mexicana de Casas de Bolsa
AMIS	Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
BM	Banco Mundial
CAMCO	Cámara Americana de Comercio
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de Transformación
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
CNC	Confederación Nacional Campesina
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
COPLADES	Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados
COPLAMAR	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados
ENIGH	Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares
FICORCA	Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios
FMI	Fondo Monetario Internacional
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, geografía e Informática
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
GEI	Grandes Empresas Industriales
PAN	Partido Acción Nacional
PECE	Pacto Económico para el Crecimiento y la Estabilidad
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
SEDUE	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
SEPANAL	Secretaría de Patrimonio Nacional
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
TLCAN	Tratado de Libre Comercio con América del Norte
USEM	Unión Social de Empresarios Mexicanos

INTRODUCCIÓN

Este trabajo pretende ofrecer una visión de conjunto sobre algunos aspectos que emergen del estudio del problema fiscal en México a partir del estudio de los dos actores que por naturaleza influyen en el ámbito de la negociación de la reforma fiscal. El Estado, por su natural interés en recaudar los mayores fondos posibles afín de lograr sufragar su actividad como el principal responsable del buen funcionamiento y desarrollo del país¹. Los empresarios, por ser los principales propietarios y generadores de capital del país, sujetos a la recaudación por parte del Estado y, por ende, los principales “adversarios” de toda reforma impositiva que haga recaer una mayor carga al principal motor de su crecimiento o

¹ Cabe mencionar que las dos tendencias de actores gubernamentales que notamos, a lo largo de la tesis, una más técnica y la otra más social, están de acuerdo sobre la importancia de este papel que tiene el Estado.

beneficio, su capital. Hemos escogido los dos periodos diametralmente opuestos tanto en lo económico como en lo político, de Luis Echeverría y de Carlos Salinas de Gortari, para establecer una comparación que nos permita analizar a estos actores en su lucha en torno a la cuestión fiscal.

En términos de justificación del objeto de estudio, en primer lugar, es la el reconocimiento de que los problemas de la pobreza y de la inequitativa distribución del ingreso son los primeros en generar el atraso del país, nos conduce a tratar el tema fiscal, pues consideramos que una aplicación inteligente, justa y redistributiva de la política fiscal es uno de los aspectos clave de una solución más global a esos dos problemas. La importancia que tiene el resolver los profundos problemas de desigualdad social reside en que ellos impiden el desarrollo prospero de la sociedad mexicana en su conjunto y afectan cada aspecto de la vida socioeconómica, política y cultural del país. El análisis que emprendemos tiene también como justificación el querer entender las razones del porqué del fracaso del ámbito fiscal en lograr darle un impulso efectivo a la solución de estos graves problemas.

De la misma forma, creemos que es relevante el estudio del tema desde el ámbito político pues en lo que respecta a la reforma fiscal los análisis que se han abocado al tema prefieren hacerlo desde un aspecto casi siempre técnico y economisista. Esto, dejando a un lado, o repasando escuetamente, el estudio político del tema. Por igual, nos parece importante subrayar el aspecto fiscal del ataque a esos males que aquejan al país, pues muchas veces se obvia el asunto al enfocarse en lo que, a nuestro parecer, son aspectos más obvios como los programas de ataque a la pobreza.

Creemos también que el análisis de los dos actores, el empresariado y el gobierno, es relevante pues nos lleva a desestimar prejuicios en contra de uno u otro actor y a darnos

cuenta de la realidad política compleja que rodea al tema fiscal; también nos permite descubrir la responsabilidad conjunta que tienen estos dos actores en cuanto a la concreción de una reforma fiscal adaptada a las necesidades de nuestro país.

Finalmente, en el estudio de las relaciones internacionales, el problema que más nos preocupó a lo largo de nuestra carrera fue el de la disparidad imperante entre unos cuantos países desarrollados y la mayoría de los otros que luchan por alcanzar un nivel de desarrollo satisfactorio para su población. Este problema mundial no nos pareció tener una solución global o, por lo menos, nos pareció demasiado amplio como tema de estudio relevante para poder llegar a alguna conclusión relativamente interesante. Es por eso, y por medio del amplio aprendizaje en el rubro de las ciencias políticas que nos proveyó la carrera, que decidimos estudiar el problema desde un ámbito nacional. Pues a nuestro parecer, el estudio específico del tema puede ser proyectado para complementar otros trabajos que logren aportar elementos para entender el problema y buscar soluciones.

Por otra parte, la discusión del tema fiscal, como muchos otros temas socioeconómicos, ha ido volviéndose más y más técnica. Si bien la problemática ha evolucionado, desde Kuznets hasta los planteamientos más actuales de Slemrod², el enfoque ha sido técnico y económico. Asimismo, fuera del ámbito académico, en el aspecto político, la tendencia actual y desde hace ya unos años, es la de propugnar cambios fiscales enfocados a mejoras técnicas en la recaudación. Así, se deja de lado el aspecto distributivo, para delegar la solución del problema a programas de compensación social focalizados y eficientes, en especial los programas de combate a la pobreza, obviando así el aspecto fundamental que para el desarrollo de los países tiene un enfoque de distribución dentro de

² Autores que abordaremos en el primer capítulo.

las propuestas de las reformas fiscales³. El querer a toda costa tecnificar un problema social es, sin embargo, uno de los problemas de la no solución de la pobreza mundial, como se verá en la tesis pues se trata de imponer preceptos técnico-fiscales que funcionan bien en teoría, pero que faltan de una adaptación crítica a las realidades de los países a donde se quieren aplicar.

Por estas razones nos ha interesado estudiar el problema desde una dimensión política. A partir de esta, la formulación de nuestra hipótesis principal se plantea en los siguientes términos: en el transcurso de los últimos treinta años la evolución de la cuestión fiscal y de su reforma, ha dependido, en parte, de la voluntad política y de la búsqueda de un acuerdo entre el gobierno y sus oponentes principales y más poderosos: los empresarios. Ahora bien, los cambios que se dieron en la década de los ochenta, notablemente la tecnificación de los asuntos de la administración pública, modificaron el acuerdo que había estado en crisis durante las administraciones de Luis Echeverría Álvarez y López Portillo. Aunado a este cambio práctico e ideológico en la función pública, fue viable emprender un cambio fiscal, pero debido al alejamiento de un enfoque distributivo de este último, es decir, en ausencia de una verdadera reforma fiscal, el éxito de ese cambio fiscal fue muy cuestionable.

Por lo mismo, nuestra hipótesis, nos lleva a formular varias preguntas generales y particulares a cada capítulo, las cuales servirán de guía de investigación. Las preguntas más generales son las siguientes, ¿Cuál fue la relación entre empresarios y Estado en torno a la reforma fiscal, y su evolución entre los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari? ¿Qué importancia tuvo la voluntad política del Estado en el éxito de las reformas? ¿Cuál fue la relevancia del cambio ideológico en la administración pública para

³ En referencia a las entrevistas con Alma Rosa Moreno e Ifigenia Martínez.

el éxito de la reforma salinista? ¿Cuál fue la evolución del empresariado entre los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y el de Carlos Salinas de Gortari? ¿Cuáles fueron, finalmente, los factores relevantes del fracaso o éxito de las reformas y, en qué medida fueron estas exitosas en el ámbito redistributivo?

En el primer capítulo será relevante preguntarse sobre tres temas vinculados entre sí: la pobreza, la distribución del ingreso y la cuestión fiscal. Las preguntas serán: ¿Cuál es la importancia, cuál es la discusión internacional y nacional y, posteriormente, cuál es la evolución factual del tema de la pobreza en México? ¿Cuál es la discusión y cuál es la evolución empírica del tema de la distribución del ingreso? ¿Qué categorías de impuestos existen, qué tipo de sistema impositivo propone el Banco Mundial y, cuál es el más benéfico para fines de redistribuir la riqueza en México?

En el segundo capítulo nos plantearemos las siguientes preguntas: ¿En qué estado se encontraba la cuestión fiscal mexicana al llegar Luis Echeverría Álvarez al poder? ¿Cuáles fueron las razones del fracaso político de su intento de reforma fiscal? ¿Cuál fue la resultante de este fracaso y la herencia que se le hizo al gobierno de Carlos Salinas de Gortari?

En el tercer y último capítulo será importante preguntarnos, ¿Qué cambios ideológicos se dieron en el gobierno federal? ¿Qué cambios, tanto económicos como de postura frente al Estado, se dieron en el sector privado? ¿Cómo afectaron estos cambios al éxito de la reforma fiscal y, en qué medida fue exitosa?

En el desarrollo de esta tesis, como lo explicamos en los objetivos del primer capítulo, emprenderemos un método *sui generis*, pues tomaremos como impulso de los dos últimos capítulos, el tratamiento, en el primero, de tres temas (pobreza, distribución del ingreso e impuestos) para poder contextualizar la envergadura de los problemas que

podrían ser aliviados por el desarrollo del ámbito de la redistribución fiscal. Por otra parte, nos abocaremos a un análisis documental y a una revisión de la bibliografía básica sobre el tema y, en su defecto, bibliografía paralela al tema, pero útil a la consecución de la hipótesis general. Asimismo, nos serán de gran ayuda entrevistas con informantes clave en ámbito fiscal. Tanto la entrevista con Ifigenia Martínez de Navarrete, como la realizada a Alma Rosa Moreno, ambas expertas en la materia pero con visiones distintas del problema y de su solución; por lo tanto la diversidad de posturas enriquecerá la tesis.

Como ya lo hemos subrayado, el alcance de esta tesis será básicamente político, y se definirá en los contextos que rodean a las reformas fiscales de 1972 y 1989-1991. Por otra parte, es importante señalar que la tesis está basada en la información disponible; eso significa que existe un límite muy claro de acceso a información confidencial de carácter estratégico sobre las negociaciones entre el sector privado y el gobierno. Gran parte de estos acuerdos cupulares no están plasmados en fuentes escritas en lo tocante a la reforma fiscal. Es por esto que trataré de dar una visión de conjunto alrededor de las reformas fiscales y serán, finalmente, inferencias y argumentos indirectos los que nos podrán llevar a establecer ciertas conclusiones derivadas del análisis.

La tesis esta organizada en tres partes. El primer capítulo pretende ser el que impulsa a los subsiguientes. Sin embargo no desde una perspectiva usual, es decir, no es la base estrictamente teórica de la relación entre los dos actores, empresarial y estatal, que se presenta en los dos capítulos posteriores. No presenta las diversas aproximaciones teóricas que podrían existir sobre relaciones entre actores dentro de una nación. Más bien pretende acercarnos al problema fiscal desde los diferentes aspectos que lo generan y perpetúan. Es decir, mediante el abordaje de la pobreza, de las dificultades para medirla, y de su evolución histórica, para el periodo que nos concierne, buscaremos acercarnos al principal

fenómeno que la genera o que es generado por ésta, según la perspectiva con la que se aborde⁴: la desigualdad en la distribución del ingreso en México. Nos abocaremos, entonces, a la descripción, tanto teórica como empírica, del tema de la desigualdad, en lo general, para la época que abarca la tesis, que es desde los años setenta hasta la década de los noventa. Asimismo, llevaremos a cabo un cuadro de los argumentos alrededor de las diferentes modalidades impositivas que pueden existir y su incidencia en la solución del tema antes referido. Describiremos, subsiguientemente, la tendencia actual de la recaudación en México, comparándola con la de otros países. Además, enmarcaremos tanto al tema de la pobreza como al de los impuestos con las posiciones que el Banco Mundial (BM) ofrece al respecto y, en el caso de la pobreza, discutiremos estas últimas. La importancia de señalar tanto el debate internacional como el nacional, en cuanto esos tres temas, reside en situar la tesis en el contexto, tanto empírico como teórico, de la profundidad de los fenómenos de desigualdad y pobreza en el país, para posteriormente ligarlos con la utilidad de la que gozan en su alivio las reformas fiscales redistributivas.

El segundo capítulo tiene como objetivo describir el ámbito que rodea a la reforma fiscal que se pretendía llevar a cabo bajo el gobierno del Presidente Luís Echeverría Álvarez, en 1972. Para lograr llevar a buen puerto este cuadro nos enfocaremos en el aspecto histórico de la reforma; es decir, nos será imprescindible describir los años anteriores a esta, la evolución fiscal que se dio, los demás intentos fallidos y la situación presupuestaria que recibió el gobierno entrante. Asimismo, será relevante describir los aspectos estructurales de la relación imperante entre los dos actores, el estatal y el empresarial, para poder enseguida esbozar el fracaso de la reforma y los factores

⁴ No ahondaremos en la tesis sobre la aporía de qué es resultado de qué (“el huevo o la gallina”), la pobreza o la desigualdad, pues nos parece que aquí el problema es un círculo vicioso que se tiene que romper atacando los dos problemas, lógicamente, de manera conjunta.

coyunturales inmediatos que provocaron este naufragio. Finalmente, nos abocaremos en este capítulo a la resultante estructura fiscal en la que se quedó estancado el país luego del intento fallido, tanto por su valor crítico como por el vínculo que generará con el tercer y último capítulo. Concretamente, la relevancia residirá en comprender el estado general del ámbito fiscal que seguirá vigente cuando llegue al poder Carlos Salinas de Gortari. El objetivo global del capítulo será el de contribuir a un entendimiento sobre las razones del fracaso de un gobierno que se desarrollaba en condiciones opuestas a las que más tarde el gobierno pro empresarial de Carlos Salinas de Gortari. Por esto deseamos decir que la descripción de un gobierno abiertamente en desacuerdo con el sector empresarial, pero con condiciones económicas relativamente favorables⁵, complementará la visión de conjunto que tendremos al describir el periodo salinista que contaba con condiciones económicas muy desfavorables, pero una coyuntura política, hacia el empresariado, de mucha mayor concordancia.

El tercer y último capítulo tendrá como propósito describir las causas del acuerdo entre las elites empresarial y la gubernamental, cómo se dio el éxito y, cuáles fueron los resultados de la reforma fiscal del gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Al haber descrito básicamente varios de los factores estructurales de la relación entre el Estado y el empresariado en el segundo capítulo y, sobre todo, la composición del sistema fiscal en el país al final de éste, el tercer capítulo tendrá una composición diferente que tomará en cuenta el factor complementario del segundo. En el último capítulo, trataremos de esbozar los cambios paulatinos que se dieron antes de producirse la reforma fiscal salinista. A su vez, describiremos los radicales cambios que se dieron en la forma de pensar en el ámbito

⁵ Nos referimos al hecho de que la economía estaba cerrada, lo que disminuía las presiones externas consecuentemente, y el gobierno gozaba de buena notoriedad en los círculos financieros internacionales.

estatal y, también la metamorfosis política que sufrió el estado en los años ochenta. El objetivo de ello será describir como la concentración de poder y la uniformidad en la cúpula política del principio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari influyó en la voluntad política de cambio, específicamente en el rubro fiscal. Asimismo, forjaremos una perspectiva histórica de la evolución del sector empresarial. En primer lugar, describiremos el fenómeno de concentración económica que se dio en los ochenta, en gran parte con ayuda del Estado, para después, en un segundo lugar, explicar cómo el desarrollo del sector privado en el ámbito político sufrió cambios debidos, por un lado, a la concentración del capital y, por el otro, en reacción a las acciones estatales de principios de la década. Finalmente, el capítulo describirá la relación que existió entre sector privado y público en el periodo de la reforma fiscal salinista, las tensiones que se dieron y el resultado relativamente exitoso de la reforma. Asimismo, nos enfocaremos, en un punto final, en el cuestionamiento sobre el verdadero éxito de tal reforma en los términos, claro está, del objetivo redistributivo general en el que hace énfasis esta tesis. El objetivo global del capítulo reseñar el ambiente socioeconómico y político del periodo que precedió e influyó al sexenio salinista en comparación al que imperó en el de Luis Echeverría Álvarez, demostrando las causas del éxito de la voluntad política de cambio fiscal en el sexenio de principios de los noventa.

Pobreza, desigualdad e impuestos

Equity is complementary to the pursuit of long-term prosperity. Greater equity is doubly good for poverty reduction. It tends to favor sustained overall development, and it delivers increased opportunities to the poorest groups in a society.

Francois Bourignon

En este capítulo nos interesa abordar dos de los grandes problemas que afronta la sociedad mexicana: la pobreza y la desigualdad social, y, a su vez, el instrumento de política pública que ha tratado de aplicar el Estado para hacerles frente, el fiscal.

Las preguntas generales que sirven de guía a este capítulo son: ¿En qué consiste tanto en términos teóricos como empíricos el problema de la pobreza y la desigualdad en México? ¿Cómo se ha tratado de abordar? ¿Cuál ha sido el debate en torno a las propuestas que se han tratado de introducir en México para aliviar la pobreza y disminuir las desigualdades sociales? ¿Cuál ha sido el debate en torno a las propuestas del Banco Mundial sobre estos dos temas? ¿Cuáles son las propuestas del organismo en materia fiscal?

En este principio del siglo veintiuno, la existencia de un Estado que puede subvenir a los gastos de cualquier ciudadano en caso de enfermedad o de situación de desempleo y que interviene, activa y eficazmente, para proteger y alentar su economía es una realidad que si bien a veces percibimos como relativamente extendida, al hablar de globalización, por ejemplo, no lo es. Ese bello paraíso social en donde las cosas marchan relativamente viento en popa, solo concierne a un reducido número de habitantes de la Tierra. Este esquema se repite dentro de todos los países en vías de desarrollo, donde unos cuantos tienen acceso a todos los bienes y servicios y los demás intentan cualquier estrategia para poder sobrevivir ante la opresión diaria que significa su estado de pobreza.

Este último tema ha sido el objeto de un intenso debate desde la década de los ochenta, y si bien el marco de posiciones diametralmente opuestas en el que se sitúa ha llegado, en los últimos años, a ser menos antípoda, dada la interacción de sus diversos “deliberantes”, es de gran interés exponer las diferentes posiciones y propuestas de estos.

Asimismo, será relevante describir, en el mismo apartado, el desarrollo de este fenómeno, y sus principales indicadores, en el país. No profundizaremos aquí, sobre el tema de la pobreza, pero será importante su tratamiento para poder adentrarse al análisis del fenómeno íntimamente ligado a esta: la desigualdad social.

En el tratamiento de este último problema será imprescindible hablar de la teoría que lo rodea, las discrepancias que existen para su medición correcta y las dificultades que varios autores señalan.

Una vez aclarados los problemas que existen para llegar a un análisis del fenómeno a través del tiempo, describiremos lo que han significado estas últimas tres décadas para la distribución del ingreso en México y plantearemos algunas de las explicaciones que se han dado respecto al tema.

El debate en torno al fenómeno de la pobreza

Es relevante emprender el análisis de lo que ha sido el fenómeno de la pobreza en nuestro país, pero antes es interesante mencionar una parte del debate global que se ha dado sobre este tema.

Si bien, en teoría, los defensores de una política de lucha contra la pobreza enfocada más en términos de desempeño económico y ataque focalizado, como el Banco Mundial (BM), han logrado también alimentarse del debate entorno a ésta y, modificar su aproximación al tema, la discrepancia con sus críticos sigue vigente. Ahora bien, el BM ya contempla muchos ámbitos de la pobreza, como lo es el acceso al agua potable, a la vivienda digna, a la tenencia de la tierra, al empleo, a los mercados, a la infraestructura, a la participación política y a la educación. Asimismo, provee prestamos en condiciones favorables, provoca debates continuos sobre cómo se debe de promover el desarrollo, y se presenta como una institución abierta con debates internos y criticas externas que la retroalimentan. No se podría decir lo mismo del Fondo Monetario Internacional (FMI), que sigue siendo una institución cerrada y empecinada en sus miras macroeconómicas en el ámbito mundial.

En su último *Reporte sobre la pobreza* del 2000¹, el Banco Mundial modifica la visión de mercado que proponía en las dos décadas anteriores y amplía ésta, para basarse en tres líneas de ataque a la pobreza que son oportunidades (empleo, crédito, carreteras, electricidad, mercados abiertos, escuelas, servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y salud,...), potenciamiento (responsabilidad y rendición de cuentas del gobierno,

¹De la pagina de Internet
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:115635~pagePK:64020917~piPK:64021009~theSitePK:40941,00.html>

interacción de sus instituciones con los estratos pobres, eliminación de barreras de género o etnia, solidificación de instituciones públicas,...) y seguridad (reducción de la vulnerabilidad a las crisis económicas, desastres naturales, enfermedades, discapacidad y violencia personal; acrecentar activos de los pobres, crear mecanismos de protección desde obras públicas hasta seguros contra la evasión escolar y de salud), todo esto, promovido de manera integral. El rubro de oportunidades pretende expandir las opciones económicas para los pobres, a través del desarrollo de sus recursos y del incremento de los beneficios que obtienen de éstos, por medio de acciones encausadas vía el mercado o no. El ámbito de potenciamiento aspira a que las instituciones del Estado sean pro pobres y que se quiten las barreras sociales hacia la reducción de la pobreza. Finalmente, la esfera de la seguridad ambiciona ayudar a los pobres a manejar los riesgos que enfrentan a diario, así como las crisis nacionales, a fin de que puedan minimizar su impacto.

No obstante, las críticas al reporte son profusas y es interesante mencionar aquí algunas de ellas². Una va dirigida al marco teórico, a su vaguedad y su falta de integración coherente. El noruego Knut G. Nustad señala que el reporte no es una publicación académica sino simplemente un documento de políticas, pues al usar solo los hechos que le son útiles, redundante en esto último. Afirma que los que promueven esas políticas están justamente limitados por sus propios instrumentos y, que sus políticas no son otra cosa que una acción derivada de la política. Asimismo, aclara que el reporte del BM está legitimado por el supuesto conocimiento científico que deriva de sus variables que afín de cuentas pueden ser manipulables. El autor dice, finalmente, que “al reducir intransigentemente la pobreza a un problema técnico, y al prometer soluciones técnicas al sufrimiento de las

² Estas críticas las hemos extraído del reporte, “A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2007. Attacking Poverty” de Internet www.crop.org/publications/files/report/Comments_to_WDR2001_2002-ny.pdf

personas desposeídas y oprimidas, hoy la problemática hegemónica del desarrollo es la principal manera por la cual la cuestión de la pobreza es “despolitizada”³.

Por otro lado, una segunda crítica va dirigida más a la esencia economicista del BM. Else Oyen indica que este tiene más que la pobreza en su agenda³ y que por lo tanto sus metas son contradictorias. A su vez, la institución no cuestiona su legitimidad, pues le parece normal cambiar de vocabulario y de métodos sin aceptar que en el pasado actuó de manera muy diferente y que esto podría generar desconfianza en los gobiernos. Asimismo, el BM afirma que tiene que haber cierta redistribución pero no entabla ninguna medida exhaustiva de esta índole⁴. Asimismo, cuestiona la nueva afirmación de que a mayor crecimiento económico, menor desigualdad, pues éste necesita una proporción determinada de ésta para poder desarrollarse plenamente. El autor plantea que el BM obvia el hecho de que reducir la pobreza no es la meta de todos y que existen intereses muy poderosos que no quieren reducirla y que incluso llegan a pelear por que no se reduzca afín de mantener el *status quo* y sus privilegios. Por otro lado, critica la afirmación de que la democracia le da poder a los pobres, pues muchos de ellos no pueden votar o simplemente no lo hacen libremente, entre muchas razones. Incluso la descentralización en un estado débil, corrupto o incompetente puede ser contraproducente a nivel local para ayudar a los estratos más pobres. Como habitante de uno de los países con el Estado de bienestar mas desarrollado, señala que es una pena que no se tome en cuenta la experiencia de su país, pues afirma que los países escandinavos eran relativamente pobres al terminar la segunda guerra mundial, que en ese entonces crearon las bases institucionales de un Estado benefactor que

³ Con esto quiere decir que, probablemente, el BM no solamente quiere solucionar el problema de la pobreza con sus métodos si no, también, adelantar sus preceptos económicos liberales como lo pueden ser, por ejemplo, la liberalización de economías o la creación de mercados

⁴ El reporte menciona que habría que redistribuir, pero no menciona cuales son los pasos a seguir específicamente para llegar a redistribuir la riqueza.

difícilmente pudieron ser removidas después y, que lograron erradicar, de esta manera, casi totalmente la pobreza de su país. A su vez, cuestiona la razón por la cual no se critica en ningún momento el hecho de que EE.UU. no haya logrado erradicar la pobreza en su territorio. Describe que el concepto de pobreza es uno de necesidad, y como este concepto ha evolucionado, también su definición. No obstante, afirma que la meta de desarrollo del BM es de modernidad y, específicamente, de un mercado económico global moderno, lo que encierra las necesidades dentro de un marco de valores de mercado, convirtiendo a la lucha contra la pobreza en algo meramente instrumental y obviando el hecho de que los valores de mercado no son tan afines con la justicia social y no tienen gran contenido moral.

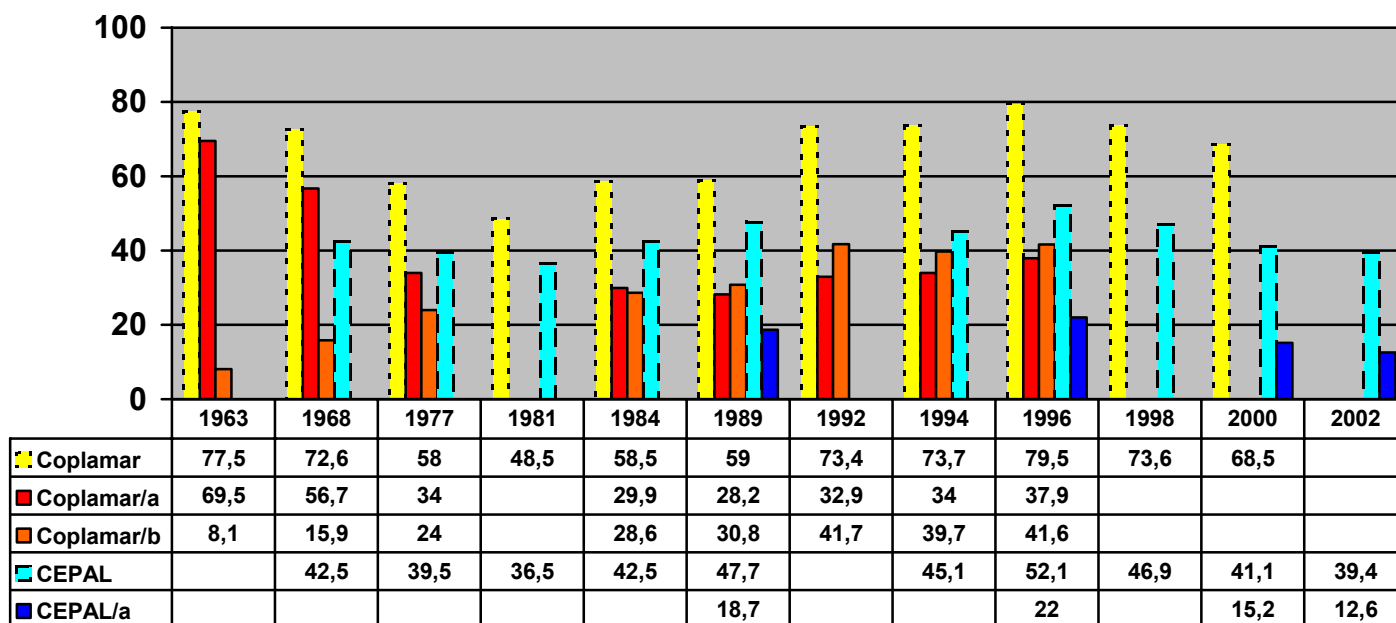
Finalmente, a pesar de que el Banco Mundial ha podido modificar y transformar sus puntos de vista sobre la lucha contra la pobreza y, que ahora incluye mucho más indicadores dentro de su análisis, es relevante señalar que siguen siendo los indicadores económicos y, sobre todo, los ligados con el ingreso, los que tienen un peso mucho mayor al que se le otorga a las medidas políticas. Sin embargo, el BM ha dado un gran paso al otorgarle mayor importancia a las instituciones de este rubro en cada país para contribuir al desarrollo y a la lucha contra la pobreza.

La pobreza en México

En el caso específico de México, el debate entre cálculos distintos para medir la pobreza y la lucha en contra de ella, es muy complejo y su tratamiento a fondo rebasaría los

límites del tema de la tesis⁵. No obstante, nos parece interesante describir lo que ha sido la evolución de la pobreza, a grandes rasgos, en las últimas tres décadas desde dos puntos de vista complementarios.

Cuadro 1. Evolución de la pobreza en México, 1968-2001 (porcentaje de la población)



Fuente: Coplamar (1981, 1998 y 2000) y CEPAL (1968-1984, 1994 y 1998) Araceli Damián, "Panorama de la pobreza en América Latina y México", en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coord.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Siglo XXI, México DF, 2004, p.151// Coplamar/a y Coplamar/b Hernández Laos, "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México" *Comercio Exterior*, v.54, México, octubre, 2000.// CEPAL (1989, 1996, 2000 y 2002)

La primera línea de pobreza, denominada Complamar⁶, proviene del análisis que hacen de la pobreza Hernández Laos y Julio Boltvinik, a partir de la canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), "que incluye entre otros, los rubros de alimentación, vivienda, cuidados básicos de salud e higiene, cultura, recreación básica, transporte y

⁵ Para tener una visión detallada sobre este debate es interesante consultar las obras de Enrique Hernández Laos, "Retos para la medición de la pobreza en México", *Comercio exterior*, octubre de 2001, pp.860-868, Julio Boltvinik, "Opciones metodológicas para medir la pobreza en México", *Comercio exterior*, octubre de 2001, pp.869-878, "Tipología de los métodos de medición de la pobreza", *Comercio exterior*, Mayo de 2003, pp.453-461, Fernando Medina H., "La pobreza en América Latina: desafío para el nuevo milenio", *Comercio exterior*, octubre del 2001, pp.885-896, y para un análisis comprensivo, el libro de Julio Boltvinik y Araceli Damián (coord.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Siglo XXI, México DF, 2004.

⁶ Pues quién la instituye es una dependencia de la presidencia llamada la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) en la década de los setenta.

comunicaciones, vestido y calzado, y pequeñas partidas de presentación personal...”⁷. Es una línea de pobreza sumamente comprensiva, que quisiera englobar todas las necesidades básicas para contar con las herramientas necesarias para desempeñarse correctamente en la sociedad. Esta línea está subdividida en la Complamar/a de *pobreza extrema* y Coplamar/b de *pobreza*. La primera incluye a todas las personas que tienen un ingreso familiar per cápita⁸ inferior a la “Canasta submínima” (CSM) que toma en cuenta necesidades básicas de alimentación, vivienda, algunos gastos menores en salud e higiene y material educativo básico. La Coplamar/b incluye a las personas que no tienen un ingreso familiar *per cápita* equivalente al costo de la CNSE, pero mayor a la CSM⁹.

La segunda línea de pobreza es la utilizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Esta utiliza una canasta básica alimenticia para su *línea de indigencia* o pobreza extrema (CEPAL/a) y multiplica a esta por un factor constante de dos para zonas urbanas y 1.75 para zonas rurales para obtener su *línea de pobreza* (CEPAL)¹⁰.

No es nuestro interés aquí comparar los costos de cada una de las canastas ni lo acertado de tal o cuál método de línea de pobreza, sino más bien poner un énfasis en las tendencias que tienen las dos mediciones, en la congruencia de estas, dentro de sus respectivas cuantificaciones, y, sobre todo, en el valor complementario, dentro de la descripción, que tiene el mencionar a los dos métodos

⁷ Hernández Laos, “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México”, *Comercio Exterior*, v.48-6, México, junio de 1998

⁸ Este ingreso es el que se presenta en las encuestas de ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), ajustados a cuentas nacionales.

⁹ Los que utilizan estas mediciones reconocen que existe un factor excluyente en torno a las posibles transferencias que se pueden dar vía la educación pública, el acceso a la salud pública o el acceso al agua corriente en la vivienda. Estos factores harán que las mediciones sobreestimen la pobreza en zonas altamente urbanizadas o la subestimen en zonas rurales con poco acceso a este tipo de transferencias. Hernández Laos, “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México” *Comercio Exterior*, v.54, México, octubre, 2000, p.870

¹⁰ CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004*, 2005, en el sitio www.cepal.org/publicaciones

Es interesante subrayar cómo las dos mediciones concuerdan en las tendencias de la pobreza en general, tanto para el periodo en que esta disminuye (1963-1981) (1996-2002), como para cuando aumenta (1981-1996).

En el primer periodo (1968-1981), la CEPAL describe una disminución de seis puntos porcentuales de la pobreza, siendo el monto de la disminución el mismo entre 1968-1977 y 1977-1981. En ese periodo, la Coplamar muestra un drástico descenso de 14.6 puntos porcentuales en 1968-1977 y otra disminución importante de 9.5 puntos porcentuales para 1977-1981. Esto se debe probablemente al crecimiento económico y a la redistribución del ingreso¹¹ que se da en el periodo. Asimismo, entre 1963 y 1977, según la Coplamar, se reduce la pobreza extrema en 35.5 puntos porcentuales de la población. No obstante, es relevante señalar que la mayor disminución se da en el periodo del sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1968-1977) con 22.7 puntos porcentuales. Ultimadamente, el crecimiento de la pobreza de 15.9 porcentuales de 1963 a 1977 se dio de manera simétrica en los dos subperiodos (63-68 y 68-77) significando que fue también en el periodo de Luis Echeverría Álvarez en el que el mayor porcentaje de la población pudo acabar con ella, probablemente debido a la inercia del crecimiento económico del periodo del desarrollo estabilizador y al fuerte gasto social que se dio en los años de Luis Echeverría Álvarez.

En el segundo periodo (1981-1996), la tendencia se revierte, tanto la CEPAL, con un aumento de 15.6 puntos porcentuales de su línea de pobreza, como la Coplamar, con un aumento de 31 puntos porcentuales en la suya, indican un aumento drástico en los niveles de pobreza al llegar a 1996 y, sobre todo, un porcentaje de pobreza que en las dos mediciones resulta superior a los niveles de 1968. No obstante, en el detalle podemos constatar que los saltos en el aumento se dieron en los periodos de 1981 a 1989 y de 1994 a

¹¹ Como lo veremos más adelante.

1996. En la primera fase (81-89), la Complamar indica un aumento de 10.5 aunque esta cifra es puesta en duda por su autor¹². La CEPAL, por su parte, asegura un aumento de 11.2 puntos porcentuales. Este aumento es debido ciertamente a la gran crisis económica que se vive en esta década, como lo veremos en detalle más adelante. En el periodo intermedio (89-94), correspondiente al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, notamos un baja en los índices de pobreza de la CEPAL de 1.6 puntos porcentuales. Aunque la Coplamar indica un aumento drástico de 14.7 puntos para el periodo también nota un descenso en la *pobreza* de 3 puntos entre 1992 y 1994. Esto debido posiblemente a la incidencia del programa Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) de ataque a la pobreza lanzado en ese sexenio. Sin embargo, esta leve disminución se ve borrada entre 1994 y 1996 debido a la nueva fuerte crisis que sobreviene en el país y que hace aumentar fuertemente la pobreza extrema (CEPAL +3.3 y Coplamar +3.9) y la pobreza (CEPAL +7 y Coplamar +5.8)¹³.

Finalmente, en el periodo de 1996 a 2000, las dos mediciones están de acuerdo en registrar una disminución en los índices de pobreza de once puntos porcentuales¹⁴. Asimismo, la CEPAL registra una disminución de la pobreza extrema de 6.8 puntos en ese periodo. No obstante cabe mencionar que la CEPAL, que extiende sus cifras hasta el 2002, denota una baja en el monto de disminución de la pobreza entre el periodo de 1996-1998 y 1998-2000 con 5.8 puntos porcentuales, y el de 2000-2002 que solo disminuye en 1.7 puntos. Esta diferencia se debe probablemente a la diferencia en los grados de crecimiento

¹² Hernández Laos pone en duda su medición aduciendo al hecho de que el cálculo se hizo en base a la distribución del ingreso de 1984, lo que matiza el aumento. Hernández Laos, "Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México" *Comercio Exterior*, v.54, México, octubre, 2000, p.871

¹³ Hay que notar aquí la discrepancia entre las mediciones de la CEPAL y la Coplamar que atribuyen la mayor parte del aumento de la pobreza entre 1989 y 1996 a diferentes subperiodos. La CEPAL a la crisis de 1994 y la Coplamar al inicio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, probablemente acusando la inercia del fenómeno de concentración de la riqueza que se vino dando desde el principio de los ochentas, aunque el autor no especifica la razón.

¹⁴ El que sea la misma disminución es una coincidencia pues como ya lo mencionamos los dos métodos utilizan diferentes parámetros de medición.

económico entre los dos periodos¹⁵ que lograron una mayor disminución en los índices de pobreza general para el periodo del sexenio de Ernesto Zedillo.

Esta visión de conjunto de las tendencias generales de la pobreza en las últimas tres décadas nos ayuda a complementar nuestro análisis sobre la distribución del ingreso. Aunque no hemos profundizado en el debate nacional sobre mediciones, nos ha interesado describir dos métodos para demostrar la congruencia general de las tendencias. Ahora bien, es importante pasar al problema paralelo de la pobreza, el de la desigualdad en el ingreso, no sin antes hacer una aproximación teórica a este tema.

La distribución del ingreso: una aproximación teórica

En primer lugar, para analizar la evolución de la distribución de los hogares en México es importante señalar la teoría más importante que aborda este tema, para luego ahondar en sus supuestos e incluso ver aportaciones posteriores.

La teoría más clásica, constituida por la hipótesis de Kuznets-Lydall, se finca en la relación entre el proceso de crecimiento económico y su influjo en la evolución de la distribución del ingreso. Es ésta la que se adentró en el tema de la distribución inicialmente en los años cincuenta. Su ya famosa curva de “U” invertida es la explicación gráfica de una ilustración teórico-práctica que afirma varios supuestos, a lo largo del tiempo, en el desarrollo de la distribución del ingreso, en un país, vinculado con el crecimiento económico¹⁶. La forma de la curva deriva de la relación entre el coeficiente Gini¹⁷ y el nivel

¹⁵ El crecimiento del PIB en el periodo de 1996-2000 fue en promedio de 5.42% en comparación el promedio de 0.3% del periodo de 2000-2002. *World Development Report 2002*, Banco Mundial, 2003.

¹⁶ Supuestos que no implican determinismos históricos y que fueron puestos a prueba con estudios comparativos de Alemania, Estados Unidos e Inglaterra. Kuznets afirma, después de varias advertencias que “esto sugiere que necesitamos más investigación si queremos aprender mucho de la información disponible

de crecimiento del ingreso per cápita y, significa que el nivel de desigualdad aumenta con los primeros pasos de una nación preindustrial hacia la industrialización moderna aunado a un crecimiento económico dinámico, para después estancarse y que posteriormente estos niveles de desigualdad se reducen considerablemente¹⁸.

La esencia de la explicación se encuentra en el dualismo que existe entre el sector agrícola (A) y el no agrícola (B) de un país. Inicialmente, Kuznets supone que un amplio sector de la población se encuentra en el primer sector. Enseguida, paralelamente al crecimiento de la economía, las fuertes diferencias de ingresos que se generan entre los dos sectores provocan un movimiento del primer sector hacia el segundo. A lo largo de todo el proceso el ingreso per cápita del segundo es el doble que el del primero, el nivel de desigualdad familiar en este último es substancialmente menor y su población va en disminución paulatina. Los movimientos que se dan entre estos sectores provienen de los niveles de crecimiento económico y productivo de cada sector y de los desplazamientos poblacionales intersectoriales. De esta primera fase, Kuznets afirma que: “si la diferencia en el ingreso per cápita se incrementa a favor de B o si la distribución del ingreso es más desigual en B que en A, un incremento en el tamaño relativo de la población de B trae consigo un marcado incremento en la desigualdad de la distribución a nivel nacional [...] Si la diferencia en el ingreso *per cápita* entre los dos sectores se incrementa y si la distribución del ingreso es más desigual en el sector B que en el A, entonces con el traslado

sobre la estructura *secular* del ingreso”, S. Kuznets, “Economic growth and Income Inequality”, *Economic Growth and Structure: selected essays*, Nueva York, W.W. Norton, 1965, p.263

¹⁷ Mide el grado en que la distribución del ingreso (o, en algunos casos, los gastos de consumo) entre los individuos o los hogares de una economía se desvía de una distribución perfectamente igualitaria. El coeficiente va de 0 (que significa igualdad perfecta) a 1 (una desigualdad total).

¹⁸ Las diferentes explicaciones teóricas que aquí damos provienen de la excelente presentación que hace de ellas Enrique Hernández Laos en “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México”, *Comercio Exterior*, v.48-6, México, junio de 1998, y en *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México, 2003, y, Fernando Cortés en *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI, México, 2000.

de la población del sector A al sector B, la participación del 20% más pobre de la población disminuye más que el incremento logrado por el 20% más rico”¹⁹. Esta aseveración implica que en esa fase inicial y su subsiguiente, la desigualdad a nivel nacional tenderá seguramente a aumentar²⁰.

Conforme el proceso de desarrollo avanza, la economía se torna paulatinamente más competitiva, específicamente el sector no agropecuario. Esta situación, bajo los supuestos económicos de libre competencia, genera una aproximación de los niveles de productividad que le corresponden a cada uno, tanto de asalariados como de capitalistas. El consecuente agotamiento del producto, por la repartición que se hace de él, implica que cualquier divergencia entre los dos sectores llevará a que los dos actores movilicen sus fuerzas hacia el sector que más productivo les parezca²¹, limando de esta manera las desigualdades presentes en toda la economía²². En el mismo tenor, Kuznets aclara que el único factor que es un contrapeso real para la acumulación del ingreso es el “dinamismo de una sociedad creciente y económicamente libre”²³. Asimismo, la decreciente fuerza del sector agrícola dentro de la economía, debido al empuje de “nuevas tecnologías que tienden a repartirse en nuevos campos y a participar con nuevos actores”²⁴, empuja a la baja, la relevancia de la renta de la propiedad dentro del ámbito económico, redundando esto en más bajas en el

¹⁹ S. Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, marzo de 1955 citado en, Enrique Hernández Laos, “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México”, *Comercio Exterior*, v.48-6, México, junio de 1998, p.444

²⁰ Enrique Hernández Laos en “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México”, *Comercio Exterior*, v.48-6, México, junio de 1998, p.444

²¹ Por una búsqueda natural del beneficio o bienestar máximo.

²² “Sin embargo, como hay imperfecciones de mercado y de información, la igualación solo sería tendencial”, es decir, no llegaría a igualar perfectamente los ingresos de los diferentes factores de la economía. Fernando Cortés, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI, México, 2000, p.21-22

²³ Pues solamente con una economía libre (movimiento de personas, acceso a la información, etc.) es posible que se de una verdadera distribución equitativa del ingreso gracias a las leyes del mercado. S. Kuznets, “Economic growth and Income Inequality”, *Economic Growth and Structure: selected essays*, Nueva York, W.W. Norton, 1965, p.268

²⁴ *Ibid.*, p.267

coeficiente de desigualdad. Por último, el autor de la teoría aclara, que en las fases más avanzadas del desarrollo, el Estado toma un papel preponderante y con la aplicación de políticas públicas redistributivas termina por disminuir substancialmente los niveles de desigualdad²⁵.

Ahora bien, esta teoría se basa en las diferencias que existen entre un sector atrasado, el agrícola, y uno avanzado, el no agrícola y, a su vez, en las importantes influencias que tienen los movimientos demográficos rurales-urbanos. Las diferencias de productividad entre los dos sectores son las que los desencadenan²⁶. Es aquí donde otro autor, H. Lydall, aporta nuevos complementos a la teoría de Kuznets.

²⁵ Es importante, en el caso de México, señalar la advertencia que nos hace Kuznets: “Existe el peligro en las analogías simples; en argumentar que dado que en el pasado hubo una distribución desigual del ingreso en Europa occidental y ésta produjo la acumulación de ahorros y el financiamiento de la formación de capital, mantener o acentuar las desigualdades del ingreso existentes en los países subdesarrollados es necesario para asegurar el mismo resultado. Aún haciendo de lado las implicaciones para los grupos de menores ingresos, podemos encontrar que en al menos algunos de estos países hoy día las propensiones al consumo de los grupos de altos ingresos son mucho mayores, y las propensiones al ahorro mucho menores que las que tuvieron aquellos grupos de altos ingresos más puritanos, en los países desarrollados del presente. Es peligroso argumentar que en virtud de que probaron ser favorables en el pasado los mercados completamente libres, la falta de penalidades implícitas en los impuestos progresivos, y similares, son indispensables para el crecimiento de los ahora países subdesarrollados. Bajo las condiciones presentes los resultados pueden ser totalmente opuestos – retiro de los activos acumulados hacia canales relativamente “seguros” ya sea a través de fuga de capitales o bienes raíces; y la incapacidad de los gobiernos de servir como agentes básicos del tipo de formación de capital indispensable para el crecimiento económico” en S. Kuznets, “Economic growth and Income Inequality”, *Economic Growth and Structure: selected essays*, Nueva York, W.W. Norton, 1965, p.284 citado en Fernando Cortés, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI, México, 2000, p.18-19. Sin embargo, Kuznets aclara que sería un error “tomar la posición opuesta, y afirmar que los problemas presentes son totalmente nuevos y que tenemos que dar soluciones producto de una imaginación no limitada por el pasado, y, por lo tanto, llenas de violencia romántica”, S. Kuznets, *op.cit.*, p.284. Asimismo, explica que en los países subdesarrollados: 1) “la desigualdad mayor en la estructura secular del ingreso [...] está asociada con niveles promedio de ingreso *per cápita* mucho más bajos... [lo que implica que] el fracaso para llegar a un ingreso promedio de por si bajo entraña una miseria sicológica y material mucho mayor [...] que en los países ricos” y “la posibilidad de ahorrar está situada solo dentro de los deciles más altos [...] concentrando aún más el ingreso”, 2) “esta distribución desigual del ingreso presumiblemente coexiste con niveles bajos de crecimiento económico [...] no hay la esperanza, a lo largo de la vida de una generación, de que se de un aumento significativo en el ingreso real”, 3) “La desigualdad en el ingreso probablemente no se ha reducido en décadas recientes” debido a la falta de ahorro de las clases altas y de apoyo, por parte del Estado, a las clases bajas. S. Kuznets, *op.cit.*, pp.281-282.

²⁶ Pues los individuos en búsqueda de mejores niveles de ingreso siempre buscarán encontrarse en los sectores más productivos.

Para H. Lydall, es relevante recalcar que es la productividad, y no la pertenencia a uno u otro sector lo que importa. La existencia de un sector moderno y otro atrasado no está forzosamente correlacionada con una contraposición intersectorial. Para Lydall, dentro de cada sector cabe la posibilidad de que se den fuerzas modernizadoras y, por lo tanto, asume que la relación es más bien intrasectorial, de una esfera poco productiva a una con alta productividad. Esto produce cambios de fondo, aún así, conservando la forma de la teoría de Kuznets. Para Lydall, “la esencia del proceso de desarrollo es la introducción de nuevas técnicas y esto puede ocurrir en cualquier industria”²⁷. El autor señala que la agricultura no tiene por qué ser forzosamente atrasada y la industria vanguardista y, propone una división entre un sector “tradicional” y otro “moderno”. El primero utiliza técnicas preindustriales y el segundo métodos de organización y técnicas modernas²⁸. Las diferencias de ingreso se reflejarán entonces en la productividad que tenga cada sector. Esto causa que las migraciones se den de zonas con bajos salarios (tradicionales) a las de más altos salarios (modernas). Incluyendo así, migraciones rurales-urbanas en las primeras fases del desarrollo, pero también rurales-rurales e incluso abre la posibilidad de migraciones de la ciudad a sectores modernos del campo, y también dentro de la urbe. “Estos últimos podrían entenderse como parte del sector informal urbano”, supone Fernando Cortés, al acercar la teoría a una aplicación nacional²⁹. Si bien el proceso temporal de la distribución del ingreso es el mismo para las dos teorías, nótese que la curva en U sigue vigente. Lydall añade que “esta interpretación de hechos observados esta reforzada por el hallazgo de que el patrón de cambios en las proporciones de los ingresos dentro del modelo de dos sectores es

²⁷ H. Lydall, *A Theory Of Income Distribution*, Clarendon Press, Oxford, 1979, p.210

²⁸ El sector tradicional no solo cuenta con el campesino y su arado, si no también con los artesanos y personas laborando en el comercio y otros servicios. El sector moderno incluye al granjero mecanizado, los transportes modernos y los servicios mecanizados o de capital y técnicas intensivas. *Ibid.*, pp.210-211

²⁹ Fernando Cortés, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, *Op.cit.*, p.24

remarcablemente parecido al patrón de cambios en las proporciones del ingreso observados³⁰, específicamente la tendencia de que las proporciones de los grupos de más altos ingresos lleguen a su máximo [...antes...] de que el grupo de más bajo ingresos llegue a su mínimo”. El autor señala, también, que no es condición *sine qua non* que no exista cambio alguno del rendimiento en los dos sectores a lo largo del tiempo, como señala Kuznets, y que existen factores que pueden modificar la desigualdad intrasectorial, como son: “(1) la proporción de los salarios y las utilidades en la distribución, (2) la distribución personal los salarios, (3) la distribución personal de las utilidades, y (4) la composición y el tamaño de los hogares y, por lo tanto, del ingreso de cada hogar”³¹.

Muchas de las aportaciones posteriores no modificaron en esencia las predicciones de la teoría de Kuznets-Lydall; otras señalan que es importante tomar en cuenta un análisis a partir de la demanda, para poner en relieve que los cambios en los precios de cada sector y su consecuente elasticidad pueden llegar a contraponerse a la predicción de que al final, el proceso desembocará en más equidad³². Las recientes aportaciones que parten de la situación en América Latina son las que nos interesan más pues nuestro análisis se enfoca en México. Estas hacen notar que el supuesto de que el proceso de desarrollo económico es estable y progresivo, sin interrupciones, es cuestionable actualmente, pues las crisis económicas de las últimas dos décadas y los consecuentes programas para subsanarlas le han dado un revés a tal aseveración.

³⁰ Lydall, en este capítulo 12, analiza una serie de datos sobre ingreso en EE.UU. que son aquí los observados que contraponen a los teóricos. *Op.cit.*, pp.205-226.

³¹ H. Lydall, *Op.cit.*, p.223

³² Hernández Laos señala esta divergencia de opiniones citando a Bourguignon: “el desarrollo puede conducir a una condición no ambigua de mayor equidad si la elasticidad precio de la demanda de los bienes tradicionales es menor que la unidad; pero si tal elasticidad no es constante y aumenta con el desarrollo, *el proceso dejará de ser igualitario después de haberlo sido por un tiempo* (cursivas del autor), lo que es contrario a la hipótesis de Kuznets”. F. Bourguignon, “Growth and Inequality in the Dual Model of Development: The Role of Demand Factors”, *Review of Economic Studies*, n.57, 1990, pp.215-228 citado en “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México”, *Comercio Exterior*, v.48-6, México, junio de 1998, p. 246.

Las recurrentes crisis económicas que se dieron en muchos países de América Latina cimbraron los fundamentos de la teoría de Kuznets-Lydall. “La industrialización volcada al mercado interno fue insuficiente para garantizar el crecimiento sostenido. Se vivió una fuerte contracción económica, originada por el endeudamiento y el alza en las tasas de interés. Por otro lado, los gobiernos abrazan la idea de la participación estatal limitada para garantizar la eficiencia económica a través del libre juego de los mercados. [...] Las autoridades pertinentes deciden la apertura de la economía externa...”³³. Cortés señala, asimismo, que la transferencia de la fuerza laboral hacia el sector informal, el uso de éste para aminorar costos por parte de las empresas formales y, sobre todo, las diferentes reacciones que desarrollarán los hogares ante la crisis y las políticas económicas, prueban que no se puede inferir, a ciencia cierta, cuales serán los efectos de estos factores sobre la distribución del ingreso.

Las discusiones teóricas sobre la influencia de tendencias históricas o factores económicos sobre la distribución del ingreso en un país son mucho más enredadas, y la multitud de precisiones y argumentos que se entretajan de manera compleja nos imposibilitan resumir el todo dentro de nuestra exposición. No obstante, es relevante que hayamos hecho esta breve parada, pues podría ser útil para entender argumentos más adelante. Ahora bien, es importante pasar a una fase más pragmática y descriptiva del desarrollo de la distribución del ingreso, en el caso de México, durante las últimas décadas.

³³ F. Cortés, Op.Cit., p.27

La distribución del ingreso: el debate teórico en México

Dentro de todo debate teórico la importancia de la aplicación práctica es grande. Por eso es necesario ahora describir sucintamente el debate sobre la medición de la distribución en México.

Es importante señalar primero, que en el rubro de la practicidad para describir el fenómeno distributivo en México, existe también una discusión para saber que método es el más efectivo para medir la desigualdad. El querer describir esta cuestión rebasaría los límites de nuestra tesis y nos acotaremos a explicar brevemente la solución compartida por diversos autores, entre ellos Hernández Laos y Fernando Cortés, para describir el fenómeno distributivo.

Hernández Laos enfoca su análisis crítico de la medición de la desigualdad en el problema del subreporte. Nos indica que si bien en las Encuestas Nacionales de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) se incluyen los ingresos monetarios, los ingresos por transferencias y en especie, estos sufren de un problema de medición, pues los ingresos que reportan están por debajo de los que presenta el Sistema de Cuentas Nacionales de México. Esta medición oficial que últimamente se ha presentado dividida por sectores institucionales ha sido la más precisa y prueba que las sospechas eran acertadas, el grado de subreporte en las ENIGH es considerable e incluso varía por fuente de ingreso. El autor señala que para que los cálculos de los años 1992 a 1996 tuviesen coherencia con los años anteriores, decidió ajustar los datos de la ENIGH a los de las Cuentas Nacionales, siguiendo la metodología de un estudio de O. Altimir que aquí solo mencionaremos³⁴. Señala que esto le permite estudiar un plazo amplio de tres décadas y analizar la evolución que tuvo la

³⁴ O. Altimir, "La dimensión de la pobreza en América Latina", *cuadernos de la CEPAL*, num.27, Santiago, Chile, 1979.

distribución del ingreso e incluso la pobreza en el mismo periodo. Admite, finalmente, que sus cálculos seguramente variarán con los de otros investigadores y que una de las críticas más constructivas e interesantes la hizo Fernando Cortés³⁵.

Cortés afirma que “para trazar la tendencia de la distribución del ingreso en México, no sólo hay que tomar en cuenta la fuente de información y los conceptos de ingreso, sino también las dificultades que surgen de las diferencias en las muestras empleadas”³⁶. Por un lado, señala la misma idea expresada por Hernández Laos sobre el subreporte, y admite que si bien existen problemas de concurrencia entre estudios, las estrategias (ajuste a Cuentas Nacionales...) para aminorarlo resultan efectivas. Pero por el otro lado, afirma que esto no resuelve el problema de subestimación que surge de las deficiencias de cobertura. En primer lugar, indica que los coeficientes de expansión que se utilizan para ajustar los ingresos a cuentas nacionales van en aumento según la posición del estrato estudiado. Esto genera un alto coeficiente para los estratos más altos, pues se basan en las grandes fortunas del país, que generalmente no aparecen en los reportes y no responden a las encuestas. Al ajustar los cálculos estadísticos a Cuentas Nacionales se da una transferencia tácita hacia los que sí respondieron y finalmente oscurecen los coeficientes de desigualdad que se obtienen. Por otro lado, observa que en el método de división por deciles se pasa por alto que existen notables diferencias entre hogares con muchos perceptores y que tienen el mismo ingreso total que otros con pocos perceptores pero que finalmente son más ricos y no deberían de estar en el mismo decil. Si bien existe la solución del muestreo por persona, éste se complica en los años anteriores a 1977 por falta de datos. Asimismo, finalmente

³⁵ Hernández Laos, “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México”, *Comercio Exterior*, v.48-6, México, junio de 1998. Del mismo autor, “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México” *Comercio Exterior*, v.54, México, octubre, 2000.

³⁶ Fernando Cortés, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI, México, 2000, p.64

identifica otro problema de investigación, pues si el muestreo por persona es útil para responder ciertas preguntas, puede llegar a obviar el hecho de que en el hogar tanto hay gastos que son invariables y en donde todos los miembros participan conjuntamente, como existen decisiones que emanan del hogar y no de cada individuo, afectando así el análisis de la distribución del ingreso³⁷.

La distribución del ingreso: el caso mexicano

Una vez que hemos presentado algunas perspectivas sobre la distribución del ingreso en un ámbito teórico, y habiendo exployado el debate nacional sobre el tema para facilitar al lector su comprensión, es necesario ahora aterrizar el tema y pasar a la descripción empírica de la distribución del ingreso en México.

Para tal propósito, nos abocaremos a hacer una síntesis histórica de los procesos económicos para los dos periodos de estudio considerados en la tesis. Dividiré en dos³⁸ los periodos de evolución de la desigualdad en México: 1963-1984 y 1984-2000³⁹.

En el primer periodo, la aplicación de la curva de Kuznets parece acertar. Si nos basamos en estudios de los años sesenta, parece ser que los índices máximos de desigualdad en el desarrollo del país se habrían alcanzado a finales de los cincuenta⁴⁰, desde 1956, y que por consiguiente, siguiendo la “∩” invertida, en las dos décadas

³⁷ *Ibid.*, pp.64-71.

³⁸ Las razones principales para hacer esta división son tres. La primera radica en la utilidad para el análisis de los dos periodos es que en el primero la teoría de Kuznets llega a ser aplicable y en el segundo no. La segunda en que el corte que representa el principio de la crisis económica de la década de los ochenta modifica los patrones de distribución del ingreso. La tercera es porque en 1982 no hay datos precisos para su análisis.

³⁹ Para la descripción subsiguiente de la distribución rebasaría la tesis hacer un análisis comparativo de las dos posibles periodizaciones. Nos basaremos entonces, con el sesgo estadístico ya anunciado, en las tablas que nos proporcionan tanto el Banco de México para el periodo 1963-77 (por hogar), como las ENIGH (por personas) ajustadas a cuentas nacionales para los años posteriores, citadas en el análisis de Hernández Laos.

⁴⁰ I. Martínez, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, UNAM, 1960.

posteriores, la desigualdad disminuyó paulatinamente, de un coeficiente de Gini de 0.606 en 1963 a uno de 0.501 en 1984. En el segundo periodo se rompe con la mayoría de los supuestos de Kuznets, pues el crecimiento económico se ve truncado por la “crisis de la deuda”. A partir de entonces la desigualdad, con variaciones dentro del periodo, aumentó de un 0.501 a un 0.564 (coeficiente de Gini).

Cuadro 2. Distribución del ingreso de los hogares e indicadores de desigualdad (1963-2000)

Deciles de población	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000
1	1.00	0.90	1.10	1.14	1.54	1.23	1.35	1.32	1.02	1.07
2	1.60	1.60	2.10	2.02	2.25	2.19	2.29	2.34	1.89	2.00
3	2.10	2.40	3.10	3.21	2.86	3.01	3.13	3.14	2.74	2.81
4	2.80	3.20	4.10	4.09	3.83	3.83	3.93	3.96	3.64	3.54
5	3.70	4.10	5.20	5.53	4.76	4.69	4.95	4.92	4.55	4.54
6	4.70	5.20	6.50	7.03	5.77	5.91	6.26	6.17	5.66	5.73
7	6.30	7.00	8.30	9.46	7.18	7.42	7.89	7.54	7.10	7.10
8	9.80	10.50	11.60	12.65	9.31	9.89	10.47	9.81	9.36	9.47
9	17.80	16.80	17.90	16.82	13.57	16.05	15.41	15.08	14.61	15.43
10	50.20	48.30	40.10	38.05	48.93	45.80	44.30	45.72	49.43	48.31
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
DIØ/D01	50.200	53.667	36.455	33.368	31.773	37.236	32.815	36.636	48.461	45.150
C.GINI	0.606	0.586	0.518	0.501	0.549	0.543	0.528	0.534	0.570	0.564
DSTLOG	1.1790	1.1681	1.0504	1.0401	0.9947	1.0356	1.0036	1.0044	1.0953	1.0244

Fuente: ENIGH ajustadas a cuentas nacionales de Hernández Laos, Op.Cit., p.78

Para simplificar el análisis de estos dos periodos nos basaremos en los cortes, en deciles, que hacen primordialmente Cortés y, luego, esquemáticamente, Hernández. El primero propone una asimilación de grupos de deciles dentro de grupos o estratos sociales⁴¹. Los tres primeros deciles son el estrato más bajo en la escala social; comprenden a hogares muy pobres, generalmente situados en el campo o en municipios de baja densidad poblacional, con más de cinco personas en promedio por familia y que desempeñan diversos empleos, desde jornaleros hasta empleados domésticos. Entre el cuarto y séptimo decil, se encuentran los hogares de cinco personas, situados en zonas de alta densidad (más de 2500 habitantes), que además de no lograr obtener más de dos y medio salarios mínimos, no logran subvenir a sus necesidades con la producción de autoconsumo (como el primer grupo), por lo cual recurren al mercado para adquirir lo necesario para subsistir. Se pueden considerar como pertenecientes a una clase baja o media baja, que desempeña una amplia variedad de labores, desde el ambulante, pasando por trabajadores del estado, hasta prestadores de servicios menores. Entre el octavo y el noveno decil se encuentran los hogares de la clase media, generalmente urbanos y con ingresos moderados (cuatro y medio salarios mínimos) para alimentar no más de cuatro bocas en promedio, y que laboran por cuenta propia o como asalariados no agropecuarios. En el último decil, Cortés coloca a la clase media alta, urbana, con ingresos de once salarios mínimos que sirven para alimentar a no más de 3.5 bocas y que laboran en los mismos rubros que el grupo anterior, pero lógicamente, en situaciones mucho más acomodadas. Finalmente, el autor señala que no incluye a los más “ricos”, pues generalmente se les subregistra o simplemente no responden a las encuestas.

⁴¹ F. Cortés, *Op.Cit.*, pp. 72-76. Aunque advierte que no es una estratificación de la sociedad mexicana y es más bien “un cuadro impresionista”.

Hernández, en cuyo estudio nos basaremos, pues es más esquemático⁴², se inspira de esta división en grupos, pero los divide en tres estratos. El 40% más pobre (deciles 1 a 4), el 50% intermedio (deciles 5 a 9) y el 10% más rico (decil 10).

Cuadro 3. Síntesis de la distribución del ingreso de los hogares 1963-2000
(porcentajes)

Percentiles de Población	Participación en el ingreso total										Puntos porcentuales		
	1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	1984-1963	2000-1984	2000-1963
40% más pobre	7.5	8.1	10.4	10.5	10.5	10.3	10.7	10.8	9.3	9.4	+3.0	-1.1	+1.9
50% intermedio	42.3	43.6	49.5	51.4	40.6	43.9	45.0	43.5	41.3	42.3	+9.1	-9.1	0.0
10% más rico	50.2	48.3	40.1	38.1	48.9	45.8	44.3	45.7	49.4	48.3	-12.1	+10.2	-1.9
Total	100.0										0.0		

Fuente: Hernández Laos, Op.Cit., *Globalización, desigualdad y pobreza*, p.82

En el periodo de 1963 a 1984, los cambios que se dieron en la participación del ingreso nacional fueron restándole importancia al grupo más rico (-12.1), y esta pérdida benefició en mayor medida al grupo intermedio (9.1) y de menor modo al más pobre (3). El periodo respetó muchas de las suposiciones del modelo de Kuznets, pues el crecimiento gradual y continuo de la economía mexicana logró que se crearan empleos formales en las zonas urbanas con salarios reales en aumento, lo que provocó fuertes migraciones rural-

⁴² Nos referimos a “esquemático”, pues nos parece que el análisis de Cortés, si bien es útil mencionarlo para obtener un punto de vista más complejo, que nos describe quienes conforman los grupos de deciles, nos llevaría demasiado lejos, para los propósitos de este trabajo.

urbanas. Conjuntamente, la disminución de las presiones demográficas⁴³ y la importante generalización de la educación⁴⁴ y del acceso a ella de los sectores de menores ingresos, lograron darle un empuje a la disminución de la desigualdad, además de los factores que favorecieron el cambio de la organización productiva hacia sectores modernos. Por otra parte, los sectores modernos, lograron disminuir el dualismo, como lo predecía la teoría. Aunque esta absorción de los dos sectores por parte del sector moderno no se logró completamente, eso debido al rompimiento que se dio con el modelo proteccionista y cerrado de las décadas anteriores a los ochenta y a la aplicación de nuevas políticas económicas⁴⁵. Es importante señalar que nunca se llegó a un modelo redistributivo estatal, como lo sugería la teoría Kuznets-Lydall, aunque hubo aproximaciones.

Es una historia diferente y más complicada la del periodo de 1984 al 2000. En términos generales se registró una disminución de la participación en el ingreso de la esfera intermedia (-9.1) y la más pobre de la población que también perdió participación en el ingreso, aunque en menor medida (-1.1), lo que se tradujo en un aumento considerable de la esfera más acaudalada (+10.2). Estas cifras demuestran así la ganancia del estrato más rico de la población a costa de las capas más pobres y sobre todo de las clases medias⁴⁶.

⁴³ La tasa anual media de crecimiento de la población pasó de 3.35 en la década de 1960 a 2.59 en la década de 1970. *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*, INEGI, México DF, 2001.

⁴⁴ El índice de analfabetismo pasó de 40.1% del total de la población en edad escolar en 1960 al 20% en 1980. INEGI, *Ibid.*

⁴⁵ Es importante señalar que aquí estamos infiriendo que existen dos razones por las cuales no se hubiese dado la eliminación del dualismo. La primera es la enunciada, pues el cambio de modelo cerrado al abierto rompe con el desarrollo normal de la disminución del dualismo. La segunda, no enunciada, es que, de todas maneras, aunque se hubiese continuado con el mismo modelo este ya tenía fuertes signos de debilidad y de desaceleración económica y, por ende, la crisis era inminente y la afectación de esta a los procesos de desarrollo del sector moderno también. Aunque el contrafactualizar nos remite al terreno de la especulación, lo cierto es que la eliminación del dualismo no se iba a dar con las condiciones macroeconómicas de principios de los ochenta.

⁴⁶ Además, esto fue perceptible para la población que durante estas dos décadas de crisis y estancamiento o magro crecimiento económico, al tiempo que cayeron los ingresos y los niveles de bienestar de grandes sectores sociales, presenciaron que un segmento de la población acrecentó su fortuna, en muchos casos por medio de la especulación y dentro del sistema financiero, como lo veremos en el capítulo 3.

Es relevante señalar que los grandes cambios dentro de la estructura de la distribución del ingreso se dieron en el quinquenio de 1984 a 1989. Para demostrar esto habría que “descomponer” las variaciones que tuvo el coeficiente de Gini para cada fuente de ingreso.

Cuadro 4. Contribución de cada fuente en la distribución del ingreso de los hogares

1984-89 (porcentajes)

	1984	1989	1984-1989
Sueldos y salarios	39.2	16.3	-22.9
Ingresos empresariales	36.4	51.4	15.0
Rentas de la propiedad	19.0	28.7	9.7
Alquileres	4.2	8.0	3.8
Intereses	14.8	20.7	5.9
Transferencias de dinero	3.2	2.2	-1.0
Ingresos en especie	2.2	1.4	-0.8
Total de fuentes	100.0	100.0	-

Fuente: Hernández Laos, Op.Cit., junio de 1998, p.459

En el cuadro 4 resalta la magnitud de la contribución a la desigualdad (por su forma de distribuirse y su importancia en el ingreso total) que tienen las remuneraciones salariales (39.2%), seguidas de cerca por los ingresos empresariales (36.4%) y, en menor cuantía por las rentas de la propiedad (19%). Al término de este lustro, las participaciones cambiaron radicalmente y se tradujeron en un aumento de la participación del ingreso empresarial (+15%) y de las rentas de la propiedad (+9.7%), en contraste con un franco descenso de la participación de los ingresos salariales (-22.9%)⁴⁷.

⁴⁷ Este dato ayuda a explicar la pérdida de dinamismo del empleo asalariado en la economía formal, y la expansión del empleo por cuenta propia en el sector informal.

Cuadro 5. Distribución por fuentes de los hogares en los sectores agrícola y no agrícola y, urbano y rural (1984-1989)

Deciles de población	Agrícola		No Agrícola		Rural		Urbano	
	1984	1989	1984	1989	1984	1989	1984	1989
1	1.52	1.98	1.98	2.35	1.38	1.82	1.71	2.54
2	2.70	2.32	3.11	2.82	2.59	2.23	2.84	2.87
3	3.42	3.35	4.64	3.50	2.93	4.09	3.86	3.51
4	4.83	3.89	5.26	4.23	3.77	4.78	5.00	4.14
5	5.23	6.51	6.28	5.26	4.92	5.58	6.26	4.77
6	6.02	7.74	7.92	6.10	7.86	7.11	7.52	5.65
7	7.90	8.77	9.65	6.57	8.49	9.13	10.12	6.84
8	9.71	10.57	10.45	9.49	12.52	11.51	11.09	8.84
9	14.58	13.85	15.48	13.33	16.51	16.23	15.40	12.72
10	44.54	41.02	35.23	46.35	39.04	37.53	36.20	48.13
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
GINI	0.51	0.48	0.43	0.51	0.50	0.47	0.45	0.52

Fuente: Hernández Laos, *Distribución del Ingreso*, Op.Cit, p.460

Por otro lado, son notables los cambios disímiles que se dan en la distribución del ingreso entre el ámbito agrícola-rural y el no agrícola-urbano. El cuadro 5 señala como los deciles 1, 3, 4, 5 y 7 aumentaron su participación en el ámbito rural, provocando la disminución de los deciles más altos y, por ende, disminuyendo los índices de desigualdad. Por el contrario, en el ámbito urbano, estas tendencias fueron contrarias, pues si los deciles más bajos (1 y 2) tuvieron un ligero aumento en su participación y el décimo tuvo uno mucho más significativo (más de 10 puntos), los deciles intermedios (3 a 9) incurrieron en

una disminución clara de su contribución, promoviendo de esta manera un aumento revelador de sus indicadores de desigualdad. Ahora bien hay que explicar las posibles razones de estos movimientos.

La “crisis de la deuda” paralizó la economía y está no se recuperó en el quinquenio, lo que mermó notablemente la creación de nuevos empleos asalariados en el sector capitalista. Asimismo, los controles impuestos por las políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI), que encarnaban prácticas devaluatorias y disposiciones recesivas y de contención salarial, provocaron una pérdida en la participación en el ingreso de los salarios y sueldos, y estos redujeron su “anchura” salarial conduciendo a una pauperización generalizada de los asalariados. Esto se dio, en general, en las zonas urbanas o no agrícolas, incluyendo un amplio espectro de hogares comprendidos en los estratos medios y medios altos. Cabe mencionar que, paradójicamente, esto llevó a que entre estos hogares las disparidades de ingreso se redujeran debido al ya mencionado empobrecimiento general, por lo que Cortés y Rubalcava hablan de “equidad por empobrecimiento”⁴⁸.

Por otra parte, debido a esta pérdida en los salarios reales, muchas familias recurrieron, sobre todo en el medio urbano, a reunir dentro del mismo hogar a varios perceptores (mujeres y jóvenes), crearon negocios caseros, rentaron algún cuarto o ingresaron al mercado laboral informal para mantener y, en algunos casos, incrementar su participación en los ingresos (deciles 1 y 2 en el cuadro 4) por la vía de la “autoexplotación forzada”, como lo explica profundamente Fernando Cortés en su libro⁴⁹. En los sectores

⁴⁸ Fernando Cortés y Rosa María Rubalcava, *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento : la distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984*, CES, COLMEX, 1991

⁴⁹ Fernando Cortés, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Porrúa, México, 2000, Cap. III, IV y V.

rurales gracias a programas como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)⁵⁰ los precios agrícolas pudieron mantenerse, ayudando de esta manera, por algún tiempo, a los estratos bajo (decil 1) y medio (deciles 3 a 5).

Por otro lado, el inicio de las políticas de estabilización tuvo un efecto concentrador de riqueza, pues las devaluaciones, los altos índices de inflación y las altas tasas de interés a nivel internacional y nacional promovieron una transferencia de riqueza a los estratos más acaudalados, llegando a que sus ingresos representaran 80% de la contribución a la desigualdad en el ingreso. Esta cifra fue probablemente inflada, con la de la participación de la renta empresarial, por el fuerte empuje que tuvieron en esos años el trabajo por cuenta propia y el sector informal. El dominio que ejercían algunos grandes consorcios empresariales sobre el mercado cuando la economía estaba cerrada, y la concentración a manos del gran capital que se dio posteriormente; como se explicará en el capítulo 3, ayudó también a que se mantuviera una concentración elevada en esta fuente de ingreso.

Entre 1989 y 2000, en el ámbito rural las modificaciones no fueron importantes en los estratos medios, aunque todos perdieron en términos de participación, y los estratos de ingresos bajos se beneficiaron relativamente por los programas de apoyo como el Procampo y el Progreso; el estrato más alto tuvo un aumento importante en su participación, probablemente siguiendo las tendencias nacionales concernientes a las rentas de la propiedad.

Por otro lado, las participaciones en el sector urbano y no agrícola, que fueron las que influyeron mucho más a nivel nacional, tuvieron un comportamiento diferente a las del

⁵⁰ Aunque el SAM se da a conocer el 18 de marzo de 1980 lleva ya varios años en aplicación. No pretende abarcar todo el problema del agro sino explícitamente se concentra en atacar dos problemas principales: a) lograr la autosuficiencia en la producción de alimentos básicos (fríjol y maíz) y; b) intervenir en la distribución de estos alimentos (canasta básica recomendable) y subsidiar el consumo con el fin de proporcionarle una dieta mínima a los sectores con ingresos más bajos del país. Silvia Gómez Tagle, “El SAM: intenciones ocultas o fuerzas reales”, UNAM, *Nueva Antropología*, num.17, mayo 1991, p.61

lustro anterior. La participación de la desigualdad salarial recobró importancia a lo largo del periodo 1989-1994 y 1996-2000 debido, en términos cuantitativos, al regreso a las filas del mercado formal de un contingente no despreciable, al aumento generalizado de los salarios a principios de los noventa y sobre todo a la apertura estructural de la economía que propició un descenso en las ganancias extraordinarias, propias de “buscadores de rentas” más que “buscadores de beneficio”, características de finales de los setenta y principios de los ochenta. En términos de desigualdad, la participación de este rubro se incrementó debido al aumento de los salarios ubicados en los ámbitos más altos del rango salarial y, sobre todo, porque en ese periodo, el mercado informal iba ya en franco aumento, pues pasó de 24.7% en 1980 a 48% en 1995⁵¹, demostrando la creciente importancia, como factor fundamental, del sector informal. Esto es relevante, pues es en este sector en donde se registran las pérdidas más sustanciosas de remuneraciones reales al trabajo⁵² provocando así fuertes desigualdades en esta fuente de ingreso. La participación de la renta empresarial en la desigualdad fue en franco descenso en el periodo 1989-2000 debido, en términos generales, a que las medidas recomendadas por el Banco Mundial, plasmadas en la apertura comercial, la desregulación y el TLCAN, tuvieron un efecto de disminución en los grados de concentración, es decir, en el “grado de monopolio” dentro del sector⁵³. Asimismo, tanto las transferencias en dinero como los ingresos en especie aumentaron marginalmente su

⁵¹ Hernández Laos, “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México”, *Comercio Exterior*, México DF, octubre de 2000, p.865

⁵² “Esta última pérdida [remuneraciones reales al trabajo] es mayor en sectores con predominio de actividades informales [...] De 1991 a 1997 el salario mínimo real se redujo 32%; el salario contractual promedio, 29%; en la industria de la construcción, 23%, y en el sector comercial, 24%. En contraste, las reducciones [...] en sectores caracterizados por el predominio del empleo formal fueron menos drásticas: 10% en el sector manufacturero; 5% en la industria maquiladora, y 6% en los salarios base de cotización del IMSS” *Ibid.*, p.865

⁵³ Hernández Laos, “Políticas de estabilización y ajuste y distribución funcional del ingreso”, *Comercio Exterior*, febrero 2000, p.162

participación en el ingreso, debido, probablemente para el primero, a la misma liberalización de los mercados financieros nacionales.

No obstante estas diferencias, la participación de la renta de la propiedad en la desigualdad habría aumentado y mantenido su valor a lo largo de los dos subperiodos. Conjuntamente, los mayores índices de desigualdad se registraron en las zonas urbanas, aumentando a su vez las disparidades rural-urbanas, e influyendo de esta manera, sobre los índices nacionales de desigualdad. Al mismo tiempo, los autores señalan, con mucha cautela, que las regiones del norte lograron menores índices de desigualdad que las del centro y, sobre todo que las del sur, apuntalando al hecho de que las primeras economías estaban probablemente mejor integradas y sufrían menos del dualismo de la teoría de Kuznets-Lydall⁵⁴.

Para cerrar esta sucinta exposición de algunos de los diversos ángulos con los que podemos abordar el tema de la distribución del ingreso y su comportamiento en México, es importante recalcar lo que nos señala Hernández Laos, al afirmar que “en un contexto de largo plazo, las distintas facetas del proceso de globalización económica alteraron el sendero del crecimiento dualista en México, lo que aunado a otros fenómenos preexistentes, acrecentó la desigualdad en la distribución en México”. Es decir, en términos de nuestra exposición, no pudieron respetarse tres de los supuestos de la teoría sugerida por Kuznets y Lydall.

En primer lugar, los movimientos poblacionales del sector tradicional al moderno tuvieron una fuerte desaceleración y, en algunos casos, incluso un retroceso. Esto debido al entrelazamiento de la evolución de las variables económicas y demográficas. Esta último, desde la década de los setenta se encontraba en plena transición demográfica, dándole un

⁵⁴ Hernández Laos, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México, 2003, p.93

empuje al número de individuos que integraban las esferas poblacionales en edad de trabajar. Asimismo, en este periodo, el empuje se dio principalmente en las zonas urbanas, lo que incrementó a su vez las tasas de participación y de productividad de la población activa. Este incremento en el número de brazos dispuestos a trabajar no fue a la par de la evolución de la economía. Esta, en las últimas dos décadas creció magramente, no pudo incrementar el proceso de acumulación de capital y no supo contrarrestar las elevadas tasas de importación con mercados competitivos, lo que llevó a muchas empresas a quebrar o reestructurarse imposibilitando así la absorción de una creciente fuerza laboral que naturalmente encontró refugio por dos vías: en un mercado informal urbano naciente, el cual se fortaleció y expandió a lo largo de la década de los noventa; y en la migración a Estados Unidos. En efecto sobre este último fenómeno se calcula que el volumen de mexicanos que emigraron a Estados Unidos entre 1980 y 1990 pasó de 2.10 a 2.60 millones de mexicanos⁵⁵.

En segundo lugar, el supuesto de que dentro del sector moderno la desigualdad se mantendría invariable, fue desechado por dos tendencias. El auge de un sector exportador que requería de mano de obra calificada y fiel al constante cambio tecnológico provocó un sesgo hacia una parte de la población activa y, por consecuencia, un recrudecimiento de la desigualdad salarial. Asimismo, la elevada concentración de la tierra⁵⁶ provocó una

⁵⁵ El flujo migratorio neto anual se ha multiplicado en términos absolutos más de 10 veces en los últimos treinta años al pasar: de 260 mil a 290 mil entre 1960 y 1970; de 1.20 a 1.55 millones entre 1970 y 1980; de 2.10 a 2.60 millones entre 1980 y 1990; más de 3 millones durante la década pasada. *CONAPO*, comunicación social, 2003.

⁵⁶ Después de la reforma al artículo 27 (1992) en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se pudo oficializar lo que ya era una costumbre “por debajo del agua”, es decir, el subarrendamiento de la tierra ejidal. No obstante, el arrendamiento de la tierra es difícil de medir pues las estadísticas nacionales no la registran. Sin embargo, un estudio (con una muestra de 6 024 unidades productivas en 10 distritos de riego, que corresponde a 45% del total de la superficie de los 78 distritos de riego del país) establece que 20% de los productores cultivan tierras ajenas (en renta, aparcería o permuta), y que esas tierras representan 30% de las tierras cultivadas en esas regiones. El estudio precisa, que de esas tierras 60% se rentan, 39% se dan en administración, mientras

pauperización de los salarios de los trabajadores no calificados impidiendo que estos pudiesen adquirir nuevos conocimientos para ingresar a los sectores más avanzados⁵⁷.

En tercer lugar, la proposición de que la relevancia de la desigualdad intersectorial perdería paulatinamente su peso por los movimientos poblacionales de un sector al otro y el incremento en la productividad laboral conjunta, cae por las notables disparidades que existen entre el sector exportador avanzado y de alta productividad y otros sectores que no logran vincularse al mercado externo, a la vez que existe un ensanchamiento de los existentes antagonismos entre las regiones del norte y las del centro y sur⁵⁸.

Es claro que las hipótesis de Kuznets y Lydall tenían mucho que decir en el desarrollo de la economía mexicana durante el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que estaba volcado hacia adentro y con protección de la competencia exterior. Sin embargo, al aparecer recurrentes crisis económicas, con sus diversas y complejas consecuencias, y al abrirse la economía al mercado global, esas hipótesis resultan menos aplicables. No obstante, nos llevaron a una exposición, que aunque escueta e incompleta, nos da una pincelada de lo que fue la evolución de la distribución del ingreso en México en las últimas décadas y, sobre todo, pone de relieve que la cruda realidad del país sigue siendo la de una elevada concentración de la riqueza, casi a niveles de los años sesenta, y de una escasa política fiscal redistributiva que ayude a aminorarla, como lo veremos en los capítulos subsiguientes.

menos del 1% se toman en aparcería. "Como consecuencia, 20% de los usuarios que acceden a la tierra mediante formas combinadas, que implican o no la propiedad del predio, controlan 74% de ese recurso." Sergio Villena y Ma. Luisa Torregrosa, "Productores y tierra en diez distritos de riego", ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre Nuevos Procesos Rurales*, Taxco, Guerrero, del 30 de mayo al 3 de junio de 1994, en nota del artículo de Hubert C. de Grammont, "Política agraria y estructura territorial", *Políticas pública alternativas en México*, La jornada, , 1996, p.222

⁵⁷ Hernández Laos, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México, 2003, p.120

⁵⁸ *Ibid.*, pp.103-141

Antes de pasar al análisis de los dos periodos ejemplificadores del trato que se le dio al tema fiscal en los ámbitos empresarial y gubernamental, es conveniente hacer una breve descripción de los tipos de impuestos relevantes a nuestro estudio.

Los impuestos: una aproximación teórica y empírica

Es importante recalcar el problema de fondo de la distribución del ingreso en México, pues es el que nos da la pauta para poder analizar uno de los posibles causantes o agravantes del tema de la desigualdad en tal distribución. No obstante, también es de suma relevancia hacer una aproximación general a tal causante o agravante, es decir, al sistema tributario. Si le damos tales terminologías a este último es porque consideramos que el sistema fiscal en todo país es determinante para poder redistribuir el ingreso. Incluso los administradores públicos, tanto de la vertiente tecnocrática como los de la “socialdemocracia”⁵⁹, están de acuerdo en la utilidad de los impuestos para redistribuir el ingreso en México, aunque cabe mencionar, que no lo están en el método. Por ende, si esta herramienta de distribución de la riqueza no es utilizada apropiadamente, se convierte en una de las causantes o agravantes de la desigualdad de esta distribución. Ahora bien, tenemos que describir cuáles son los principales tipos de impuestos, cuál es el debate

⁵⁹A falta de adjetivo que sea demasiado estricto, definimos como socialdemócrata a una corriente de centro izquierda en el debate de la reforma fiscal, representada, en el caso de la tesis, por Ifigenia Martínez. Aunque detallaremos más adelante, en el capítulo 3, quienes son los tecnócratas, en lo concerniente a la reforma fiscal tomaremos como representante de esta corriente a Alma Rosa Moreno. Gracias a las entrevistas personales que nos concedieron, pudimos darnos cuenta de que las dos visiones fiscales están de acuerdo en la utilidad de la reforma fiscal como promotora de la distribución de la riqueza y la igualdad social en México. Aunque Ifigenia Martínez ve al ingreso presupuestario como una herramienta de distribución al promover un ISR personal global (que incluya ganancias de capital, rentas de la propiedad, ingreso...) que pueda captar la riqueza del capital sumamente concentrado del país y, Alma Rosa Moreno, ve al egreso presupuestario como el que es capaz de redistribuir la riqueza mediante programas de ataque a la pobreza, inversión en educación y salud, etc. y, al ingreso presupuestario, solo como una herramienta de captación en la que no habrá sesgo distributivo, si no solamente una intención de recaudar lo más posible gracias al mayor número de contribuyentes. Entrevista personal con Ifigenia Martínez, jueves 13 de octubre del 2005. Entrevista personal con Alma Rosa Moreno, martes 4 de octubre del 2005.

teórico en torno a ellos y los problemas que rodean su aplicación. Posteriormente, será importante describir cuál es el estado de la recaudación fiscal en México actualmente.

Los impuestos, en términos muy generales, se pueden catalogar en regresivos y en progresivos. No es este el lugar para discutir el debate político de cuánto tendrían que contribuir cada uno de ellos; más bien nos gustaría describir en un ámbito más teórico sobre las diferentes opciones que se ofrecen con estos instrumentos.

El primer tipo de impuesto, el regresivo, es un gravamen que generalmente tiene una tasa fija, como la del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y que, por lo mismo, a mayor ingreso del contribuyente mayor el monto que tendrá que pagar este, pero menor el costo real que se le infligirá a su ingreso total. Este tipo de carga por naturaleza es justa, en términos de que todos los que lo pagan tendrán la misma tasa, pero desde otro ángulo es injusta, pues el esfuerzo al que será sometido el ciudadano con menores recursos para cumplir con esta, será mucho más importante que el del contribuyente con mayores recursos.

El segundo impuesto, el progresivo, es un instrumento que tiene tasas variables que alteran su valor conforme se modifiquen diferentes valores al aplicarse diferentes acercamientos a su cálculo. Supone, en algunos casos, como en el del Impuesto Sobre la Renta (ISR), una capacidad redistributiva mayor y, por lo tanto, sería un gravamen mucho más justo. Más aún, este tipo de impuestos tiene varias maneras de aproximársele, pues el modo en que debe de ser calculada la tasa variable para ser más “justa” y el tipo de “justicia” que se busca, son objeto de debate. Existen tres acercamientos: la regla del

beneficio, la regla de habilidad de pago o de igual sacrificio y la del sacrificio mínimo y máximo bienestar⁶⁰.

La regla del beneficio está en sintonía con las reglas del mercado, pues el gobierno ofrece servicios públicos a través de un “precio impuesto” (lo que costaría en un mercado privado) transformándolo en un impuesto justo y eficiente en términos de un intercambio dentro de un mercado. Los individuos obtendrán su porción de los servicios conforme lo que puedan pagar y de acuerdo con lo que ganan. Este tipo de política fiscal no tiene acción redistributiva y su progresividad depende de la elasticidad de la demanda del servicio, dependiendo si se encuentra por arriba, en el mismo nivel o por debajo de la elasticidad del precio del mismo. Sin embargo, dentro del marco de la redistribución, existe la posibilidad de que los individuos hagan donaciones, lo que crea beneficios sociales y externalidades que satisfacen al donador. La regla del beneficio es eficiente pero para ser justa tiene que ser aplicada en un contexto de estado de justicia distributiva, lo cual existe en contados países (como, por ejemplo, Canadá o los países escandinavos).

La regla de la habilidad de pago es la más común pues se basa en que cada quién tendría que pagar lo que puede, siendo esto más justo si se respeta la equidad de pago horizontal (mismo ingreso mismo impuesto) y vertical (a mayor ingreso mayor impuesto). Aunque, según el autor, la separación que se da entre el impuesto y los beneficios que pueda recibir después el individuo crea distorsiones horizontales que afectan a la progresividad vertical, pues en un mismo rango de pago de impuesto horizontal existirán individuos que después de recibir ciertos beneficios estén, en realidad, pagando menos,

⁶⁰ Nos basamos en la excelente presentación de Richard A. Musgrave, “Progressive taxation, equity, and tax design”, en Joel Slemrod (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality*, University Press, Cambridge, NY, 1994.

afectando, de esta manera, la progresividad a la que se quiera llegar⁶¹. La equidad de pago tiene como referente la premisa de la equidad del sacrificio y se basa en la función de la utilidad marginal del ingreso para calcular la tasa impositiva. Dependiendo de si la “igualdad” se quiere ver en términos absolutos o proporcionales, la tasa será regresiva o progresiva⁶².

Derivado de este análisis de la marginalidad, una buena parte de los economistas se inclinaron en su momento por una respuesta más utilitaria al problema y dieron con la noción del sacrificio mínimo o máximo bienestar. Esta noción sacrifica la equidad para situarse en un ámbito de eficiencia, en donde gracias al sacrificio marginal, que redunda en un impuesto sumamente progresivo por el que los ingresos más altos son absorbidos para obtener la contribución deseada, se genera el sacrificio mínimo total y por lo mismo esto resulta en una maximización del bienestar general. El problema de este tipo de cálculo es que presupone que el individuo, al confrontarse a una situación de riesgo, preferirá tener una porción menor del ingreso para obtener un mayor bienestar general. Esta presunción de imparcialidad y de una actitud desinteresada por parte del individuo puede parecer desatinada.

En realidad los economistas demuestran diferentes formas de aplicar impuestos y cálculos “justos” o “eficientes”, pero no logran ser tajantes sobre cuál es la correcta pues también depende de la respuesta que tenga la economía a los diferentes impuestos y, sobre todo, de la norma de equidad subyacente en la sociedad. Esta depende de cómo es visto el problema de la justicia distributiva.

⁶¹ La incapacidad de tomar en cuenta los beneficios por ingresos de capital (intereses, dividendos...) en estratos de ingreso altos, los de las rentas en estratos medios y pensiones en estratos bajos afectan la igualdad de pago horizontal, afectando así, lógicamente, la progresividad que se quisiera obtener verticalmente.

⁶² Para una explicación más detallada ver Slemrod, Op.Cit.

La apreciación pública de equidad fiscal penosamente armoniza con los modelos antepuestos. Las actitudes pueden tener un deseo de parasitar y dejar que el costo sea pagado por todos. Sin embargo, en una sociedad democrática los intereses pueden ser reconciliados alrededor de una noción de equidad. La noción de horizontalidad y de que individuos con el mismo ingreso deberían de pagar lo mismo, está fincada en nuestros valores de igualdad más básicos. La noción de verticalidad, por el contrario, sufre de diferencias, pues a los estratos bajos del ingreso se le debe de tratar con leves correcciones y apoyos, a los estratos medios se les tiene que cobrar de manera que todos hagan el mismo sacrificio total y a los ricos con una tasa progresiva, pues las grandes riquezas son sinónimo de exceso de poder y eso esta mal visto por lo general. Estas nociones de equidad varían en el tiempo.

La igualdad es cara y compleja de obtener a través del tiempo, aunque esto no tiene que afectar el hecho de que escoger un instrumento es de suma importancia según las necesidades de una sociedad. Cuando se busca un diseño eficiente de imposición, primero se tienen que buscar los patrones que se requieren de las tasas reales impositivas (misma cantidad por igual para todos, una cantidad proporcional, una progresión en el pago...) y luego los instrumentos. Asimismo, cuando se quiere progresividad, el análisis se tiene que hacer por estratos y no de manera global.

Además, en teoría los impuestos al consumo podrían verse de manera progresiva si el sistema se transformara, y se calculara el consumo de manera personalizada y anualizada, por ejemplo, por medio del flujo de dinero. Aunque en el caso de México esto no entra dentro del debate y se ve lejanamente aplicable.

Finalmente, sigue en pie la contradicción entre impuestos al consumo regresivos pero eficientes recaudadores y gravámenes progresivos pero que difícilmente llegan a

imponer a todo el espectro del ingreso. Posteriormente, estos últimos necesitan de una base gravable personalizada y bien informada para poder actuar de forma eficiente y esto requiere de una hacienda fuerte y centralizada. Ultimadamente, no hay que olvidar que la eficiencia económica no es la que debe de imperar, si no la de la necesidad para cada sociedad de tal o cuál patrón de imposición. Es decir, en el caso de México, la progresividad probablemente tiene que ser la que tenga mayor importancia y la opción de cualquier instrumento tiene que venir después en respuesta.

Por otra parte, aunque ya lo haremos en los capítulos que siguen para las reformas que se quisieron dar en cada época tratada, nos gustaría presentar algunas de las propuestas fiscales que el Banco Mundial, acorde con este capítulo más general y actual, ha avanzado en su último reporte de septiembre del 2005⁶³.

En primer lugar, propone ampliar la base gravable tanto de los impuestos sobre el consumo (IVA) como sobre el ingreso (ISR). En el caso de los primeros, señala que al extender una tasa uniforme a todos los bienes y servicios la eficiencia en su cobro aumentará, por la simplificación del proceso, y que sólo en algunos casos la tasa podrá ser aumentada ya sea por la negatividad de sus externalidades o la inelasticidad de su demanda (alcohol, gasolina, tabaco...)⁶⁴. En el segundo caso, la ampliación consiste en gravar a todos los ingresos de manera conjunta, provenientes de todos los tipos de fuentes y de manera uniforme, es decir, con la misma tasa.

⁶³ World Development Report 2006 de la pagina de Internet, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2006/0,,menuPK:477658~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:477642,00.html>

⁶⁴ Por “externalidades negativas” inferimos que son productos que causan un “mal” social. Por “inelasticidad de la demanda” queremos decir que la demanda de estos productos varía muy poco si se aumenta o disminuye su tasa impositiva.

En segundo lugar, propone bajas tasas impositivas para incrementar la recaudación y que éstas sean tasas únicas para aminorar las distorsiones que puedan crear⁶⁵. Aunque recuerda que estas bajas no pueden ir más allá de lo que requiera el Estado como ingreso para financiar sus gastos apropiadamente y, que tampoco pueden ser totalmente uniformes pues necesitan respetar las necesidades distributivas de los tipos de tasas graduales.

En tercer lugar, aconseja que se permitan exenciones en el IVA en casos específicos que ayuden a aminorar la carga impositiva sobre el sector más pobre de la población, como lo puede ser la exención al consumo sobre alimentos. Y alude al hecho que las pérdidas en ingresos pueden recuperarse en otros rubros como, por ejemplo, en el del transporte privado⁶⁶.

En cuarto lugar, recomienda subir las tasas impositivas sobre el ingreso en los países en desarrollo. Sin embargo, acepta que, inicialmente, los esfuerzos tienen que dirigirse hacia la eliminación de lagunas jurídicas y al fortalecimiento del cumplimiento del pago de los gravámenes. Asimismo, invita a que las tasas personal y corporativa sobre el ingreso sean iguales para evitar la elusión fiscal.

⁶⁵ Por distorsiones generalmente se refiere a la “evitación fiscal”, fenómeno que proviene del hecho que, “los impuestos siempre comportan una pérdida neta, -un peso muerto (*deadweight loss*)- para consumidores y productores, pues un impuesto además de reducir el bienestar de ambos en la medida del gravamen que establece (disminución compensada con la renta obtenida por el gobierno que cobra el impuesto), reduce adicionalmente los excedentes del productor y del consumidor. Nótese que, entonces, el impuesto genera un incentivo claro tendiente a evitar su pago: consumidores y productores estarán dispuestos a incurrir en gastos que pueden llegar a igualar la suma que deberían pagar más el peso muerto que resultaría de su pago efectivo: en la práctica, el rodeo jurídico en que incurrirán para evitar o evadir el impuesto podrá superar la cuota tributaria a pagar.” Pablo Salvador Coderch, Albert Azagra Malo y Antonio Fernández Crende, “Autonomía privada, fraude de ley e interpretación de los negocios jurídicos”, *InDret*, Working paper n°229, Barcelona, Julio de 2004, p.16. “Desde el punto de vista macroeconómico de las finanzas públicas, Joseph E. Stiglitz distingue tres formas de evitar el pago de impuestos: (i) la transferencia de renta entre individuos, que implica fraccionar la base impositiva con el objeto de evitar el impacto de la progresividad de los tipos, es decir, un contribuyente que tenga un tipo marginal más elevado tenderá a transferir renta a otro como por ejemplo y típicamente, un padre a su hijo. [...] (ii) la postergación del pago del impuesto, que se basa en el concepto de que un euro hoy vale más -en términos reales y debido a la inflación- que uno de mañana. Por lo tanto es más barato pagar en el futuro. [...] (iii) el arbitraje impositivo, que consiste en beneficiarse de los diferentes tipos a que están sujetas las diferentes clases de rentas o las distintas personas.” *Ibid.*, p. 18.

⁶⁶ Hay que señalar que justamente ese rubro goza de exenciones al IVA en México.

En quinto lugar, considera que se debería de fiscalizar de una mejor manera a los impuestos sobre la propiedad y las herencias. Los de la propiedad deberían de tener una base amplia y actualizada de contribuyentes, con penalidades fuertes para los morosos, para poder ser realmente efectivos y aceptados por la mayoría de los propietarios. Asimismo, aclara que si bien los impuestos sobre la herencia no serán fácilmente recaudables, ni tendrán un fuerte impacto sobre la desconcentración de la riqueza, si podrán generar un mejor control sobre las transferencias de ésta, de una generación a otra, fomentando así la eficiencia económica.

Finalmente, el Banco Mundial hace énfasis en la importancia de que las naciones que cuentan con una renta proveniente de las industrias extractivas deberían de poner mucha atención en la transparencia y responsabilidad (“*accountability*”) con la que se maneja esta. Estos dos factores pueden ayudar sustancialmente a que esos fondos puedan ser canalizados directamente hacia proyectos de desarrollo o de alivio social, y no simplemente a que la renta sea una fuente de financiamiento más del presupuesto fiscal general.

La discusión en torno a la aplicación de un impuesto regresivo o uno progresivo y la posibilidad de aplicar los consejos que hace el Banco Mundial son, eminentemente decisiones políticas y, por lo tanto, es imprescindible el análisis político de la relación entre los sujetos a impuestos, los ciudadanos, y el que impone, el Estado, si se quiere entender el problema fiscal. En nuestro caso, nos interesará abordar en los siguientes capítulos una parte muy poderosa de los actores políticos ciudadanos, los empresarios, y su relación con el que tiene la responsabilidad máxima de preservar y alentar el bienestar general y la igualdad dentro de una nación, el gobierno. No obstante, antes de pasar a ese tema es

necesario comentar brevemente cuál es la situación actual de la recaudación fiscal en México.

Actualmente, en México los dos impuestos que más contribuyen a la recaudación federal pertenecen cada uno a una de las dos categorías comentadas anteriormente. El Impuesto al Valor Agregado (IVA), es un impuesto regresivo y el Impuesto Sobre la Renta (ISR), se podría calificar como progresivo. Si bien el primero, en su forma actual es joven, pues se creó en 1980, y el segundo es relativamente añejo, ya que sus inicios se dieron en 1924-25, los dos contribuyen actualmente con porcentajes semejantes al erario federal, con un 23.68% de los ingresos presupuestarios federales por parte del ISR, y un 16.16% para el IVA en promedio para el periodo 2001-2003, como lo muestra el cuadro 5.

Cuadro 6. Evolución de ingresos totales del sector público:

Clasificación tributarios - no tributarios

Concepto	Promedio 1988-1994		Promedio 1995-2000		Promedio 2001-2003 ^{a/}		Promedio 1988-2003 ^{a/}	
	% del PIB	% del Total	% del PIB	% del Total	% del PIB	% del Total	% del PIB	% del Total
Ingresos Presupuestarios Totales	24.56	100.00	21.94	100.00	21.76	100.00	23.05	100.00
Gobierno Federal	15.76	64.17	15.22	69.36	16.12	74.05	15.62	67.77
Tributarios	11.13	45.31	10.09	45.96	11.70	53.78	10.85	47.04
ISR	4.88	19.88	4.32	19.70	5.15	23.68	4.72	20.49
IVA	3.08	12.54	3.10	14.14	3.52	16.16	3.17	13.75
IEPS	1.84	7.50	1.62	7.40	2.13	9.76	1.81	7.87
Petrófilero	1.19	4.86	1.26	5.73	1.72	7.90	1.32	5.71
Resto	0.65	2.64	0.37	1.67	0.40	1.86	0.50	2.16
Importaciones	0.87	3.56	0.59	2.67	0.44	2.04	0.69	2.97
Otros Impuestos ^{b/}	0.45	1.83	0.45	2.05	0.47	2.14	0.45	1.96
No Tributarios	4.63	18.86	5.14	23.40	4.41	20.28	4.78	20.73
Derechos por Hidrocarburos	3.03	12.35	3.24	14.75	2.77	12.72	3.06	13.27
Resto	1.60	6.51	1.90	8.65	1.64	7.55	1.72	7.46
Organismos y Empresas	8.80	35.83	6.72	30.64	5.65	25.95	7.43	32.23
Pemex	2.93	11.94	2.43	11.07	2.18	10.00	2.60	11.29
Resto	5.87	23.89	4.29	19.57	3.47	15.95	4.83	20.94
Memoranda:								
Ingresos Petroleros	7.16	29.15	6.92	31.56	6.66	30.62	6.98	30.27
Ingresos No Petroleros	17.40	70.85	15.02	68.44	15.10	69.38	16.08	69.73
Ingresos No Recurrentes	1.85 ^{d/}	7.53 ^{d/}	0.67	3.03	0.58	2.65	1.07 ^{d/}	4.64 ^{d/}

a/ Para 2003 se utilizaron los valores estimados en la Ley de Ingresos de la Federación 2003.

b/ Incluye ISAN, ISTUV, venta de bienes y servicios suñarios y otros impuestos.

c/ Promedio 1990-1994.

d/ Promedio 1990-2003.

Fuente: "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública", SHCP. Se utilizaron las series acumuladas a diciembre de cada año (1988-2002) disponibles en www.shcp.gob.mx, que a continuación de describen: "Ingresos Presupuestales", Serie GB e "Ingresos Presupuestales del Gobierno Federal", Serie BA. Para la Subsección "Tributarios": "Renta", Serie BAG01, "I.V.A.", Serie BAG02, "Producción y Servicios", Serie BAG03, "Importación", Serie BAG05, "Erogaciones", Serie BAG04 y "Otros Impuestos", Serie BGA06. El IEPS Petrolífero corresponde a "Impuesto a la Gasolina", Serie BAG301 y el "Resto" corresponde a la suma de las siguientes series: "Tabacos Labrados", Serie BAG302, "Alcohol", Serie BAG303, "Teléfonos", Serie BAG304, "Cerveza", Serie BAG305, "Seguros", Serie BAG306, "Aguas Envasadas", Serie BAG307 y finalmente "Energía Eléctrica", Serie BAG308. Para la subsección "No Tributarios": "Derechos por Hidrocarburos", Serie BAH0202 y "Resto" se obtuvo al sumarlo siguiente: "Contribución de Mejoras", Serie BAH01, "Derechos", Serie BAH201, "Productos", Serie BAH03, "Aprovechamientos", Serie BAH04 y "Accesorios", Serie BAH05. Las "Entidades Distintas de Pemex" provienen de "Ingresos Presupuestales de Otras Entidades", Serie GB220. Las series "Pemex", y "Organismos y Empresas" se obtuvieron por diferencia. Las cifras del PIB a precios corrientes provienen del INEGI (publicado en www.inegi.gob.mx).

Por otra parte, la contribución de la renta petrolera al erario federal ha sido, y sigue siendo muy importante, pues ha representado entre un 23.13% del total del ingreso presupuestario, en promedio, en el periodo 1988-1994, y un 22.72%, en promedio, en el periodo de 2001-2003 como lo muestra el cuadro 6⁶⁷. Esto conlleva a una fuerte distorsión negativa dentro del presupuesto que alivia la presión para recaudar más o para gastar menos.

Por el lado de la evasión fiscal, el problema también es grave pues las estimaciones oscilan entre un 50% y un 60% de la recaudación potencial en el ámbito general. Asimismo, en el caso específico del IVA, la Secretaría de Hacienda calculó que la evasión representaba el 37.1% de la captación potencial del impuesto. Se reconoce que una mejora en los niveles de efectividad del Sistema de Administración Tributaria (SAT) a niveles similares a los de Chile o España aumentaría la recaudación en un rango del 17% o 18%, en el ámbito general⁶⁸.

En un aspecto más general, observamos que el nivel de recaudación no ha tenido mayores variaciones con respecto al PIB. Pues, entre 1988 y 2003, su variación ha sido de menos de un punto porcentual (cuadro 6). Asimismo, este nivel de recaudación es el más bajo en comparación a los otros países de la OCDE, y lo que parece aún más grave es que, entre 1990 y 2000, países como Corea o Turquía aumentaron el suyo entre 3.7 puntos porcentuales para el primero y 11.6 para el segundo (cuadro 7).

⁶⁷ No contabilizamos en estos porcentajes los ingresos por concepto de impuestos a la gasolina y sus derivados pues no representan un factor negativo de dependencia del erario federal ya que, como se explicó anteriormente, estos impuestos son eficientes recaudadores.

⁶⁸ Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia : Auditoría Superior de la Federación, México DF, 2001, p.12

Cuadro 7. Carga fiscal total en los países de la OCDE

Países de la OCDE	Carga Fiscal Total ^{a/} (% del PIB)				PIB per Cápita ^{b/}	
	1990	2000	Variación Absoluta	Variación Porcentual (%)	1990	2000
Alemania	22.3	23.1	0.8	3.6	19,562.6	22,855.6
Australia	29.3	31.5	2.2	7.5	20,063.4	25,559.0
Austria	27.2	28.8	1.6	5.9	19,812.8	23,676.5
Bélgica	28.8	31.5	2.7	9.4	19,876.9	23,781.1
Canadá	31.6	30.7	-0.9	-2.8	22,349.7	26,904.5
Corea	18.1	21.8	3.7	20.4	9,952.4	15,875.8
Dinamarca	45.7	46.5	0.8	1.8	21,805.2	26,608.3
España	21.4	22.8	1.4	6.5	14,477.2	18,046.9
Estados Unidos	19.8	22.7	2.9	14.6	26,457.8	33,293.0
Finlandia	35.1	34.9	-0.2	-0.6	20,270.4	23,792.1
Francia	24.0	29.0	5.0	20.8	20,023.3	22,357.7
Grecia	20.5	26.4	5.9	28.8	11,969.6	14,614.0
Holanda	26.9	25.3	-1.6	-5.9	19,480.4	24,312.8
Hungría	ND	27.6	ND	ND	9,602.6	10,439.2
Irlanda	28.5	26.8	-1.7	-6.0	14,157.7	26,380.6
Islandia	30.2	34.4	4.2	13.9	21,051.4	24,777.0
Italia	26.1	30.0	3.9	14.9	19,307.8	21,780.2
Japón	21.4	17.2	-4.2	-19.6	22,220.2	24,675.3
Luxemburgo	29.8	31.0	1.2	4.0	26,891.3	43,989.4
México	15.2	15.4	0.2	1.4	7,333.8	8,762.3
Noruega	30.8	31.2	0.4	1.3	20,445.9	27,060.4
Nueva Zelanda	37.6	35.1	-2.5	-6.6	16,168.6	18,815.7
Polonia	ND	24.0	ND	ND	6,601.0	9,217.0
Portugal	21.3	25.6	4.3	20.2	12,306.8	15,923.4
Reino Unido	30.7	31.2	0.5	1.6	18,322.8	22,189.7
Rep. Checa	ND	22.1	ND	ND	13,586.4	13,666.0
Rep. Eslovaca	ND	21.0	ND	ND	11,982.4	11,409.9
Suecia	39.0	39.0	0.0	0.0	20,786.8	23,635.1
Suiza	20.6	23.7	3.1	15.0	26,130.8	26,413.7
Turquía	16.1	27.7	11.6	72.0	5,740.0	6,832.1
Promedio OCDE	26.8	27.9	1.7	8.5	17,291.3	21,254.8
Desv. Estándar	7.3	6.4	3.2	16.7	5,833.8	7,852.9

a/ Incluye todos los pagos de carácter obligatorio que se realizan al Gobierno General, excluyendo contribuciones a la Seguridad Social.

b/ Dólares de 1996, ajustados por poder de compra.

ND: No disponible.

Fuentes: "Revenue Statistics 1965-2001", OCDE (2002). Cuadro 4 (Pág. 75). El PIB per Cápita se obtuvo de Penn World Tables (Versión 6.1, disponible en <http://pwt.econ.upenn.edu>). Los datos de México provienen de "Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública" de la SHCP (www.shcp.gob.mx).

Nota: Los valores reportados pueden diferir de los de otros cuadros debido a las distintas coberturas y metodologías de las fuentes utilizadas, así como por redondeo en las cifras.

Incluso si se le compara con otros países de América Latina, México sigue teniendo una carga fiscal baja en comparación al PIB. De esta forma, en el 2000, países como Brasil con un 21.2%, Argentina con un 18.1% o Chile con un 17.9%, se encuentran por arriba de la recaudación en México⁶⁹. Últimamente, la baja recaudación del ISR y del IVA, combinada con una fuerte dependencia de la renta petrolera, con la poca eficiencia en el control que se tiene sobre la evasión fiscal, redunda en esta baja captación fiscal que no ha evolucionado significativamente en la última década, ni en décadas anteriores, como lo veremos en el siguiente capítulo.

⁶⁹ "Un comparativo internacional de la recaudación tributaria", Banco de México, Mayo 21 del 2003, ponencia publicada en la página www.banxico.gob.mx

Conclusión

En conclusión, hemos observado que existe una fuerte interrelación entre la pobreza, la distribución del ingreso y los impuestos. La dos primeras se retroalimentan, y generan un círculo vicioso en donde el aumento de la pobreza irá relativamente a la par de un aumento en la disparidad del ingreso. La principal manera de romper este ciclo es mediante la política fiscal. Ya sea mediante el egreso, con el financiamiento de políticas de ataque a la pobreza y, por ende, de reducción de la polarización económica de la sociedad, o bien, mediante el ingreso, con políticas de recaudación que incluyan en su concepción objetivos redistributivos.

Hemos descrito el debate actual que se ha estado dando en torno a la pobreza, con las diferentes propuestas del Banco Mundial sobre una nueva manera, más comprensiva, de acercarse al problema. Asimismo hemos presentado las fuertes críticas que se han dirigido al Banco Mundial, las cuales lo acusan de ser demasiado economicista, técnico y vago, además de tratar de defender las tesis que antes desechaba. En este contexto, las mismas prácticas del Banco Mundial muchas veces no concuerdan con sus análisis que parecen estar hechos por investigadores muy capaces pero que no ejercen la fuerza necesaria sobre el Banco para plasmar sus ideas en los hechos.

Por otra parte, al describir las tendencias de la pobreza en México pudimos percibir que tanto durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez como en el de Carlos Salinas de Gortari esta disminuyó de acuerdo a las dos medidas presentadas. Sin embargo, en el segundo caso esta disminución se vio fuertemente contrastada por aumentos durante el principio y a lo largo del sexenio (Coplamar) o bien al final de éste, con la crisis económica

de 1994 (CEPAL) que estalló al principio de la nueva administración. Lo interesante e impresionante fue observar cómo actualmente la pobreza se encuentra en niveles similares a los de los años sesenta, con la diferencia que implica el crecimiento poblacional y, por ende, el número absoluto de personas pobres en México.

Por otro lado, presentamos diferentes aproximaciones teóricas que se le hacen sobre el tema de la distribución del ingreso desde los inicios hasta modificaciones más recientes. Asimismo, relatamos someramente el debate sobre el tema en territorio nacional. Esta aproximación teórica nos sirvió de sustento y comparación con la aplicación y descripción práctica. En ella pudimos observar las diferentes fases de la evolución de la distribución del ingreso en México. Encontramos semejanzas con las tendencias de la pobreza, pues la desigualdad en el ingreso parece haber disminuido durante los años setenta y aumentado durante la última década, aunque, de manera diferente. La desigualdad en el ingreso en los ochenta siguió un fenómeno diferente llamado, por Cortés y Rubalcava, “equidad por empobrecimiento” en donde, efectivamente, la pobreza aumentó, pero para casi toda la población, logrando así niveles de inequidad más bajos que los esperados en una crisis económica de esa magnitud. Finalmente, las mismas conclusiones que las de la pobreza se dieron en este apartado, en donde constatamos que los niveles de desigualdad en el ingreso actualmente son similares a los de los años sesenta.

En dos apartados finales discutimos el tema de los impuestos, tanto teóricamente como en la práctica. Notamos el intrincado debate que existía sobre la eficiencia y justicia de dos tipos de impuestos, los progresivos y los regresivos. Pude dar cuenta del equilibrio en los argumentos a favor y en contra de cada uno, aunque en el caso de México, dada su situación social, optamos por apoyar un tipo de impuesto progresivo y, por ende, más justo en términos de redistribución del ingreso. Asimismo, introdujimos las más recientes

recomendaciones del Banco Mundial respecto al tema, mismas que parecían concordar con nuestra elección y adelantarían las recomendaciones añejas de Nicholas Kaldor descritas al principio del capítulo dos. En la descripción práctica encontraríamos que el panorama fiscal en México no es actualmente muy alentador. Los niveles de recaudación fiscal son muy bajos, incluso dentro de un ámbito latinoamericano. La dependencia hacia la renta petrolera sigue siendo elevada, lo que impide que haya una fuerte presión para aumentar la recaudación fiscal. El sistema tributario sigue estando plagado de exenciones y, fuertemente viciado por la existencia de un amplio mercado informal que está fuera del alcance de la Hacienda federal, el cual influye negativamente sobre la tan deseada y deseable ampliación de la base gravable. Asimismo, hemos constatado la existencia de un ISR que sigue siendo todavía poco incluyente de muchas formas de ingreso, en comparación de otros países más desarrollados, lo cual incide en que las capas más ricas de ingreso sigan pagando mucho menos impuestos de lo que deberían, tornando poco aceptable su contribución injusta a una sociedad por demás polarizada. En los siguientes capítulos trataré de analizar la influencia de los estratos más ricos, generalmente bien representados por el sector privado, aunque no siempre, en relación con los intentos sucesivos de reformas fiscales que se dieron por parte del gobierno federal en México.

El desacuerdo de los empresarios sobre la reforma fiscal durante la presidencia de Luis Echeverría Álvarez

A lo largo del capítulo primero abordamos los temas de la pobreza y la distribución del ingreso en relación con el estudio de la reforma fiscal. Asimismo, señalamos la importancia de una reforma fiscal comprensiva y progresiva. Por ello, en este capítulo, trataremos de describir la reforma fiscal que el gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez intentó realizar y las razones por las que no pudo efectuarla.

Analizar la actitud del sector privado frente al gobierno alrededor del tema fiscal, en la coyuntura echeverrista, será esencial para llegar a entender las razones complejas que pueden llegar a afectar a la consecución de tal reforma. Asimismo, indicará qué tipo de relación tenía el sector privado con el Estado y, en qué medida esto influyó en el fracaso de la propuesta. Por último, trataremos de subrayar la responsabilidad compartida que estos dos actores tienen en el deficiente sistema tributario que heredará, quince años más tarde, la administración de Carlos Salinas de Gortari.

Nos gustaría indagar sobre la problemática y la importancia de los factores estructurales y coyunturales de la relación entre empresarios y Estado dentro del naufragio

de la reforma, pero matizándolos de manera a equilibrar la responsabilidad que tenga de cada uno en el fracaso, y, sobre todo, señalando que el alejamiento ideológico y el desacuerdo sobre la aplicación práctica de la propuesta fiscal fueron determinantes claves en su resultado negativo.

La pregunta principal que guiará este capítulo es: ¿En qué medida el tipo de relación que llevaba el sector privado con el Estado afectó el fracaso de la reforma fiscal y cuales fueron las consecuencias de éste? Será necesario responder también a otras preguntas complementarias: ¿Cuáles eran los antecedentes estructurales e históricos de los dos actores, sobre todo en torno al tema fiscal? ¿De que manera influyeron en el estado de la cuestión al comenzar el sexenio Echeverría? ¿Cuáles fueron los antecedentes económicos y políticos inmediatos a la propuesta fiscal de 1972? ¿Cómo se propugnó la propuesta dentro del gobierno? ¿Cómo fue la negociación con el sector privado? ¿Cuáles eran las características de los empresarios y su relación con el Estado? ¿Cómo actuaron los grupos de interés frente a la reforma fiscal? ¿Cuáles fueron las consecuencias fiscales del fracaso de la propuesta? ¿Cómo se describiría la estrategia de promoción de la propuesta fiscal llevada a cabo por Luis Echeverría Álvarez?

Con la finalidad de dar una visión de conjunto, deseamos abordar primero los antecedentes históricos que influyeron sobre el tema fiscal en el ámbito económico y social, sobre todo en torno a los actores estatal y empresarial. Detallaremos, después, las causas inmediatas del fracaso de la reforma. Asimismo, nos gustaría profundizar sobre la relación estructural prevaleciente entre el Estado y los empresarios para fines de entender desde la distancia la actuación de estos dos actores. Enseguida será de suma importancia describir justamente a los grupos que los representan y las acciones que llevaron a cabo en torno a la reforma fiscal. Finalmente, para cerrar el capítulo, describiremos las deficiencias en el

sistema tributario que el fracaso de la propuesta de Luis Echeverría Álvarez no logró superar. Estas deficiencias, resulta relevante advertirlo, siguieron afectando al erario federal hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Antecedentes del sexenio de Luis Echeverría Álvarez

En este apartado nos abocaremos a detallar la estructura fiscal y a describir las dificultades económicas que para el erario público significaba la falta de una reforma fiscal, así como las propuestas que se dieron en torno al tema.

El sistema tributario mexicano que existía años antes de la iniciativa de Luis Echeverría Álvarez era regresivo y la tendencia fue agravándose durante los años sesenta. Asimismo, la proporción del producto interno bruto que el gobierno recolectaba por medio de impuestos era de las más bajas del mundo e, incluso, de América Latina, como lo demuestra el cuadro 8.

<u>Cuadro 8. Recaudación fiscal por país como proporción del PIB, en 1971</u>	
Alemania Occidental	37.9
Finlandia	26.3
Estados Unidos	22.5
Venezuela	21.3
Francia	17.3
Canadá	15.4
Kenya	14.7
Sudáfrica	14.4
Perú	14.4
Turquía	13.7
España	12.7
Colombia	12.3
Uganda	11.4
Ecuador	9.5
Brasil	9.0
México	7.2

Fuente: Leopoldo Solís, *Economic Policy Reform in Mexico: a case study for developing countries*, Pergamon Press, Nueva York, 1981,

Esta proporción no logró pasar a los dos dígitos más que bien entrados los años setenta, como lo indica el cuadro 9 y, a su vez, se puede suponer que fue de gran ayuda a este incremento, el descubrimiento de yacimientos de petróleo a partir de la segunda mitad de esa década.

<u>Cuadro 9. Recaudación fiscal en perspectiva histórica y comparativa, 1925-1980</u> <u>(porcentajes)</u>	
Recaudación fiscal del gobierno mexicano, como proporción del PIB	
1925	1.4
1935	1.4
1940	2.2
1950	7.1
1955	7.7
1960	6.5
1965	6.6
1970	8.2
1975	11.2
1980	15.3

Fuente: Leopoldo Solís, *Economic Policy Reform in Mexico: a case study for developing countries*, Pergamon Press, Nueva

York, 1981, p. 64-65

Las leyes fiscales durante las dos décadas previas al sexenio de Luis Echeverría Álvarez tenían profundos vicios de forma y fondo que las inclinaban a ser regresivas, a favorecer la acumulación del ingreso en pocas manos y, a que no fuesen herramientas para la redistribución.

Oficialmente, la estructura del sistema tributario estaba diseñada, paralelamente a la política macroeconómica de sustitución de importaciones (ISI), para promover la industria manufacturera, la formación de capital, la renovación del capital fijo, la reinversión de utilidades y para sobrepasar probables dificultades en la recolección de impuestos. En 1955, se promulgó la “Ley de industrias nuevas y necesarias” que protegería a aquellas industrias “nuevas” que manufacturaran nuevos productos dentro del mercado nacional y a las

industrias “necesarias” que registraran una oferta de bienes menor al 80% del mercado interno. La protección consistía en exentar a estas industrias del pago de impuestos aduanales sobre la importación de materias primas, maquinaria y equipo, en otorgar descuentos fiscales del 40% sobre el pago del impuesto sobre la renta y, el 100% sobre impuestos del timbre y ventas¹. Asimismo, a principios de los sesenta, se añadió la posibilidad de deducir de impuestos la carga de depreciación sobre las utilidades a tasas muy flexibles. A su vez, la existencia de la cláusula XIV de la ley general de aranceles permitía la importación de industrias como paquetes enteros que podían entrar al país en diversos embarques y que promovían la importación de productos que ya eran fabricados en el mercado nacional².

La composición del sistema de protección fiscal³ cimentó la fuerza de grupos empresariales ya existentes, que deseaban lógicamente que se perpetuara éste y que no verían con buenos ojos cualquier intento de reforma⁴.

Nos parece interesante señalar la fuerza que adquirieron estos grupos mediante el fenómeno del crecimiento de la intermediación financiera y la política monetarista en los años sesenta, y el consecuente debilitamiento del ímpetu reformista en el ámbito fiscal. Durante esta década, la estabilidad de precios frente al exterior, el crecimiento del ingreso real, las tasas de interés real en aumento y, sobre todo, la estabilidad que tenían los diversos

¹ Este impuesto es el antecesor del impuesto general sobre ventas que se instauró a mediados de los años setenta. Es también el antecesor del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y cumplía su misma función, es decir, de ser un impuesto al consumo.

² Irónicamente, esta política fiscal promovió la protección de productores de bienes finales dejando en segundo lugar los bienes intermedios y de capital que eran importados fácilmente debido a tarifas arancelarias bajas. Eso redundó en una política anti exportadora pues los bienes finales producidos en el país tenían precios que eran más elevados que los de la economía internacional. Leopoldo Solís, *Economic Policy Reform in Mexico: a case study for developing countries*, Pergamon Press, Nueva York, 1981, pp. 6-7

³ Describiremos con más detalle las deficiencias del sistema fiscal más adelante, para enfatizar en la falta de cambios después de la fallida reforma de 1972.

⁴ Solo mencionamos aquí lo que más adelante será una descripción más detallada de los grupos empresariales y su relación con el Estado.

instrumentos financieros (bonos, obligaciones, etc.) en relación a su valor nominal, fomentaron el fuerte crecimiento del mercado de intermediación financiera⁵. Esto, en el caso de la política del “desarrollo estabilizador”, fue muy positivo pues promovió el desarrollo estable del sector privado y el financiamiento del sector público por endeudamiento interno y con poca inflación. Pero en lo que respecta al tema de una posible reforma fiscal profunda, no sentó las bases de un panorama alentador pues disminuyó las presiones para contemplar un sistema tributario financiado de manera sana vía impuestos y le confirió un elevado poder económico y, por ende, político al sector privado, como lo veremos más adelante.

Los instrumentos de inversión que eran extendidos por las instituciones financieras registraron un crecimiento muy alto, causado por una demanda constante proveniente de los estratos más ricos de la sociedad, y por el aumento de una clase media con posibilidades de invertir. Tanto los bonos como, en mayor importancia, los depósitos a plazo, eran fácilmente redimibles. Aunado a esto, el mercado monetario no tenía ninguna traba para poder convertir la moneda nacional en alguna otra divisa, lo que resultaba en un mercado monetario altamente volátil. Asimismo, la tendencia al crecimiento estable del mercado creó una cómoda displicencia por parte del gobierno a no preocuparse de tener una deuda en estos términos⁶. Esta situación fomentó, por una parte, que la presión sobre el gobierno, para forzar una reforma fiscal, fuese relativamente baja, pues el financiamiento que obtenía por la vía monetaria era suficiente para cubrir sus gastos. Por otra parte, que la iniciativa

⁵ “el record es impresionante: el total de activos de las instituciones financieras aumentó de un tercio a la mitad del PIB en la década”, Solís, *Op.Cit.*, p.14

⁶ Esto, debido a que se pensaba que la estabilidad monetaria perduraría por mucho tiempo y que la compra de papel (bonos, depósitos a plazo...) seguiría en crecimiento compensando, el papel que fuera redimido por otros inversionistas. *Ibid.*, p.15

privada contara con un arma poderosa, la “amenaza” de la fuga de capitales⁷, para persuadir al gobierno de no contemplar una reforma al sistema impositivo. Estos fenómenos siguieron reproduciéndose durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez. “La ironía de la sustitución de la política fiscal por una monetarista era que creaba un círculo vicioso en el cuál los impuestos no podían ser elevados por miedo a socavar la añeja confianza en el sistema financiero”, confianza que compartían tanto empresarios como un buen número de políticos en puestos claves del gobierno⁸.

En 1963, el gobierno mexicano invitó a un reconocido economista keynesiano, Nicholas Kaldor, para que escribiera un informe sobre el sistema impositivo del país, cuyas conclusiones serían publicadas abiertamente hasta 1964⁹. El resumen de ellas en su momento indicó que existe “la necesidad de reformar en general al sistema impositivo mexicano, en vista de que, por un lado, los ingresos corrientes, recaudados por el gobierno federal y provenientes de los impuestos, son insuficientes para afrontar las necesidades de una población en creciente aumento, y debido, por el otro lado, al peligro que el carácter regresivo del sistema impositivo y la actual desigualdad en el ingreso representan para la estabilidad política mexicana”¹⁰. Fueron diversas las proposiciones de reforma que Kaldor hizo, desde la creación de un impuesto anual a la riqueza, hasta la supresión paulatina, pero

⁷ “La fuga de capitales es uno de los flujos de salida de este recurso desde un país hacia el exterior, por medio de la adquisición de activos extranjeros de diversa índole, entre los que destacan divisas, depósitos bancarios, instrumentos de inversión financiera, acciones empresariales, propiedades inmobiliarias y otros bienes físicos. A diferencia de otros flujos “normales”, como intereses, regalías, dividendos, inversiones directas y de cartera, las fugas se consideran “anómalas”, en el sentido que son una respuesta a diversos temores y sospechas sobre la inestabilidad política o financiera del país donde se originan.” José Antonio Fariás Hernández, “La fuga de capitales en México de 1989 a 1995”, *Este País*, México, primero de octubre de 1997, p.2 Matizaremos más adelante esta “amenaza”.

⁸ Silvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, London, 1990, p.87

⁹ Nicholas Kaldor, “Las reformas al sistema fiscal en México”, Comercio Exterior, México DF, (14)4, pp. 265-267

¹⁰ Solís, *La economía mexicana*, FCE, México DF, v. II, p. 12

resuelta, de las exenciones a las industrias antes mencionadas, pasando por el gravamen de las ganancias de capital¹¹.

Si bien estas eran las propuestas más radicales, las que llegaron a plasmarse en la propuesta de reforma de 1964 fueron las que querían la derogación del sistema cédular y la abolición del anonimato sobre la propiedad de la riqueza¹². Finalmente, la segunda propuesta nunca llegó a ver la luz y la primera fue severamente mermada por un artículo transitorio, redactado por la iniciativa privada, que exoneraba al ingreso de capital (ya sea dividendos o intereses provenientes de valores de ingreso fijo) durante los años de 1965 y 1966 y que fue mantenido durante los años siguientes¹³. Además, la nueva división entre ingreso corporativo e ingreso personal creó nuevas lagunas jurídicas y aumentó imprevistamente la carga impositiva sobre la fuerza laboral¹⁴. Finalmente, esta reforma fiscal, que se proponía ser redistributiva y recaudadora, no logró más que cambios en el sentido opuesto. En palabras de Leopoldo Solís: “esos cambios que fueron instituidos tuvieron un impacto regresivo, y los siguientes efectos fueron observados: una fuerte redistribución de la carga dentro del impuesto al ingreso personal, un incremento en la

¹¹ Kaldor, *Op.Cit.*, pp.265-267. Nos parece importante señalar aquí las propuestas, pues muchas de ellas serán retomadas por Luis Echeverría Álvarez.

¹² La primera consistía en que el ingreso fuese declarado de manera conjunta y agregada, a fin de evitar que la progresividad del impuesto resultara anulada por la dispersión del ingreso en varias “cedulas” o categorías de ingreso, y evitar asimismo la discriminación que este sistema mantenía contra los asalariados que no podían dividir su ingreso entre las diferentes categorías. La segunda proponía anular el derecho que tenían los propietarios de inmuebles, acciones, bonos u obligaciones de mantener en el anonimato su riqueza.

¹³ Solís, *Economic Policy Reform in Mexico*, *Op.Cit.*, p.23

¹⁴ En materia de impuesto corporativo, los ingresos por capital eran exonerados y las utilidades de las empresas podían ser deducibles si eran reinvertidas en otras empresas, fomentando la creación de consorcios a fin de evitar el impuesto. Tocante al impuesto personal, la separación entre ingresos laborales y de propiedad fue mantenida, aumentando solamente la progresividad en el primer rubro. *Ibid.*, p.24

proporción de los impuestos derivados del ingreso laboral, y una disminución de la proporción de los impuestos resultantes del ingreso de la propiedad”¹⁵.

La situación resultante fue que el gobierno de Luis Echeverría Álvarez recibió al país con finanzas públicas poco sanas, un sistema impositivo poco justo, con la economía empezando a entrar en pleno desánimo por el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y, sobretodo, con una situación política extremadamente delicada.

Antecedentes de la propuesta fiscal

Si bien estos fueron antecedentes importantes al sexenio del gobierno de Luis Echeverría Álvarez, hay que analizar ahora los factores económicos y políticos que durante los primeros años de su mandato influyeron en el resultado de la propuesta.

Durante la campaña de Luis Echeverría Álvarez se le inyectó, como era de esperarse, nueva energía al discurso político. Los sucesos de 1968 y la masacre de estudiantes en Tlatelolco le habían cargado al gobierno una imagen muy negativa que redundaba en un marasmo político por parte de la sociedad. La “apertura” que propició la actitud del entonces candidato, fomentó el dialogo y las críticas, tanto de intelectuales como de estudiantes, quienes eran invitados a integrar las giras presidenciales. El sector privado,

¹⁵ La contribución al impuesto personal por parte del rubro laboral aumentó de 58.1% en 1960 a 73% en 1970, con un salto de diez puntos porcentuales en 1965 y, al mismo tiempo, el rubro de la propiedad cayó de 40% en 1960 a 18% en 1970 con un salto de ocho puntos porcentuales en 1965.

cuyas diferencias importantes con el gobierno en la primera mitad de los sesenta¹⁶ se habían disipado con el gobierno de Díaz Ordaz, necesitaba de una atención especial pues era un factor clave para el éxito de cualquier proyecto de gobierno. Durante la campaña no faltó un representante de la iniciativa privada y los canales de diálogo estaban abiertos¹⁷. Es importante señalar que el gobierno creía que de esta manera los empresarios se irían dando cuenta de la situación social del país, es decir, de las desigualdades y de la pobreza imperantes, y se verían así forzados a aceptar la inercia de las políticas reformistas¹⁸ que incluso les beneficiarían¹⁹.

Estas buenas intenciones y los esfuerzos por continuar con una buena relación con la iniciativa privada no duraron mucho. Dos semanas después de asumir la presidencia, Luis Echeverría Álvarez anunció su propuesta de crear un impuesto del 10% a bienes suntuarios. La propuesta fue recibida de forma virulenta por el sector privado, tanto por el contenido de la propuesta como, sobre todo, por no haber sido negociada. Este hecho, y otros que ocurrieron durante esta coyuntura, rompieron con un pacto²⁰ no escrito que era la regla de oro entre empresarios y Estado durante el periodo post-revolucionario: la consulta

¹⁶ Léase el conflicto por la nacionalización de la energía eléctrica en 1960, y las fallidas reformas fiscales de 1960 y 1964...

¹⁷ Solís, *Economic Policy Reform in Mexico*, Op.Cit., p.41

¹⁸ Las políticas reformistas englobadas en el proyecto del “desarrollo compartido” se componían de los siguientes objetivos: “a) crecimiento económico con redistribución del ingreso; b) fortalecimiento de las finanzas públicas; c) reordenamiento de las transacciones con el exterior; d) reorganización y reactivación del sector agrícola, y e) racionalización del sector industrial.” Francisco Valdés Ugalde, “Una aproximación al análisis de las relaciones entre empresarios y gobierno en México, 1970-1976”, en Julio Labastida (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza Editorial Mexicana, UNAM, México DF, 1986, p.369

¹⁹ Solís, aunque crítico del sexenio, consideraba que esta era una buena idea y que podría funcionar desconsiderando el arraigo de los intereses, mentalidades y poder dentro de las cúpulas empresariales, además de que el hecho de haber incluido a estudiantes, intelectuales y disidentes en la gira no fue bien visto por los empresarios.

²⁰ Este pacto sería el resultado de la consolidación de poderosos conglomerados burocráticos de tipo industrial y financiero que gozaban de un gran poder de influencia dentro del frágil equilibrio entre el Estado y el sector privado durante el periodo del “desarrollo estabilizador”. Matilde Luna Ledesma, *Los empresarios y el cambio político*, México, 1970-1987, Ediciones ERA, México DF, 1992, pp.30-31.

previa²¹ a los empresarios antes de tomar decisiones en materia económica. En efecto, la propuesta fue enviada al congreso para su aprobación sin consultar previamente a la iniciativa privada, como era acostumbrado. Este hecho generó severas confrontaciones verbales y quejas por parte de diversas organizaciones empresariales, incluso las que eran usualmente afines al gobierno, como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA). El dirigente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), Roberto Guajardo Suárez, declaró que “en los últimos años las más altas autoridades del país han seguido la sana costumbre de dar a conocer a las organizaciones nacionales de empresarios las iniciativas de ley que directa, o indirectamente, puedan afectar la vida económica de México y el normal funcionamiento de las empresas”; esta vez “se nos ha convocado para comunicarnos hechos prácticamente consumados”²². Cabe mencionar que el Ejecutivo se deslindó de este acuerdo implícito aduciendo al hecho de “que no había ninguna ley que lo obligara”²³. Asimismo, es importante que Carlos Tello calificara esta reacción como la de un empresariado receloso del abandono de los métodos tradicionales de consulta que lo favorecían, al creer que se suspendería el diálogo entre los empresarios y el gobierno²⁴, pues demuestra una predisposición a la falta de entendimiento hacia la iniciativa privada y la defensa de sus intereses por parte del gobierno²⁵. La propuesta fue aprobada, pero en una serie de encuentros entre representantes del sector

²¹ Consulta previa que formaba parte de una estrategia, durante los dos sexenios anteriores para “no inquietar a los capitales nacionales y extranjeros, así como enviar señales positivas al gobierno estadounidense”. Asimismo, “las autoridades hacendarias mantuvieron también un estrecho contacto con los empresarios nacionales respecto a los planes de gobierno; aquellos eran informados de las decisiones con toda antelación, tanto en forma individual como a través de sus diferentes organizaciones”. Marcela Briz Garizurieta, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: surgimiento y consolidación*, UNAM, México DF, 2002, p. 89

²² Carlos Tello, *La política económica en México: 1970-1976*, Siglo veintiuno, México, 1979, p.45

²³ Matilde Luna, *Op.Cit.*, p. 42

²⁴ Carlos Tello, *Op.Cit.*, p. 45

²⁵ Carlos Tello, economista, es un defensor de las políticas tomadas durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez pues responden, según él, a desequilibrios anteriores a éste. Es por eso que tomo su opinión como la de un representante del gobierno y de su manera de ver las cosas.

privado y la secretaría de Hacienda, una larga lista de productos fueron excluidos del impuesto suntuario, moderando así su efecto²⁶.

En otro renglón, nos parece relevante anotar otra contribución al clima de animadversión entre los empresarios y el Estado que se estaba gestando anteriormente a la reforma de 1972. Tradicionalmente, los nombramientos a los puestos de dirección de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de la Secretaría de Industria y Comercio (SIC), de la Secretaría de Patrimonio Nacional (SEPANAL) y la Secretaría de la Presidencia, todas ellas formando el corazón económico del gabinete, habían seguido una tendencia, es decir que, anteriormente, se había seguido una pauta de modo a fomentar un equilibrio entre el poder y la influencia de las secretarías. La SHCP contaba generalmente a su cabeza con un abogado moderado o conservador (pues controlaba operaciones de crédito y deuda) y la SIC era manejada usualmente por un liberal (que fomentaba el modelo de substitución de importaciones), de modo que la política ISI fuese balanceada por la de balanza de pagos. La Secretaría de la Presidencia era el brazo derecho del presidente; por último, la SEPANAL era la guardiana de los intereses nacionales y tenía el papel de organismo de control de las otras. Con la llegada de Luis Echeverría Álvarez se mantuvo esta tendencia para todas las secretarías, excepto para la SEPANAL. A su cabeza llegó un personaje franco, directo y autoproclamado como economista de izquierda: Horacio Flores de la Peña, conocido por ser capaz y honesto, pero inconsistente y falto de tacto, cualidad que tanto se necesitaba en ese momento. Su tránsito por la Universidad Nacional como director de la facultad de economía le confería un papel relevante como canal de comunicación con los intelectuales y estudiantes. Pero el tener que “quedar bien” con éstos,

²⁶ Los ingresos por impuestos en proporción al PIB aumentaron 0.08 puntos porcentuales el año siguiente. Solís, *Op.Cit.*, p. 46

lo colocó en una situación de confrontación directa con la SHCP y, sobretodo le impulsó a emitir constantes críticas a los grandes empresarios, con la amenaza de intervenir en caso de que dieran signos de querer rezagar su participación en la economía. Aunque esto era solo en el discurso, el resultado fue que atizó los miedos del empresariado y envió señales disímiles a las otras dependencias, lo que causó confusión.

Pese a la presencia de Flores de la Peña en la SEPANAL, durante los dos primeros años del sexenio, la opinión que preponderó fue la de las dependencias más ortodoxas y moderadas. Luego de que el año de 1970 concluyera con un déficit de cuenta corriente de 908.8 millones de dólares, dos veces la suma del año anterior y, de que el nivel de precios se incrementara en 1.1% en enero de 1971, se acordó restringir el gasto público para sofocar estos dos fenómenos monetarios. Se buscó reducir el PIB y no permitir que la economía se sobrecalentara. El efecto fue mayor del esperado y signos de recesión nublaron el panorama económico. Durante el año de 1971 la tasa de crecimiento del PIB fue de solo 3.4% (los años anteriores había crecido a tasas del 6.9%) debido, probablemente, al recorte en la inversión pública y a una disminución en la inversión privada. Pero la políticamente aislada SHCP²⁷ distaba de creer que esto fuese preocupante, pues creía conveniente esta situación para un futuro crecimiento económico. Además de presionar por que se mantuviese la paridad con el dólar cuando este empezó a flotar²⁸, a mediados de 1971, la SHCP logró imponer de nuevo un presupuesto de gasto público restringido para 1972.

Para principios de 1972 los informes empezaron a aflorar, describiendo el bajo crecimiento y el aumento de la tasa de desempleo. Igualmente, las políticas de la ortodoxia

²⁷ Esta situación derivó del hecho que las secretarías afectadas por el recorte al gasto público la tuviesen por responsable y la aislaran políticamente. Solís, *Op.Cit.*, p.51

²⁸ Causando tensiones innecesarias sobre el peso, pues la SHCP deseaba mantener la estabilidad de precios, desconsiderando que en el mediano y largo plazos -casos recientes como Argentina lo demuestran- la rigidez de esta política podría llevar a una devaluación forzada.

financiera resultaron en el exceso de reservas del Banco Central (2.8 mil millones de pesos)²⁹, situación que elevó las críticas en contra de la SHCP, frente a una obvia recesión. Paradójicamente, este exceso había derivado en la disminución de la inversión privada durante al año anterior ya que el elevado encaje que el Banco Central pedía a los intermediarios financieros repercutía en una restricción de la capacidad crediticia de éstos, y en elevadas tasas de interés que alentaban una actitud rentista y especuladora por parte de los empresarios que consideraban, justamente, más productiva la inversión en activos financieros de gran liquidez que la inversión en capital fijo. Alarmado por la situación, Luis Echeverría Álvarez, y la Secretaría de Presidencia, decidieron ampliar el gasto público.

El explicar sucintamente estos fenómenos económicos y financieros ayuda a explicar como se llegó al incremento descontrolado y poco eficiente del gasto público que tanto molestó al sector privado antes del intento de reforma.

Durante el primer semestre de 1972, y después durante el resto del año, el gobierno, persuadido de que el decrecimiento en la tasa del PIB llevaría a una severa pérdida de empleos, resolvió inyectarle dinero a la economía. El problema fue que la decisión se tomó con fines de generar empleo lo más rápidamente posible y reactivar la economía, y las prioridades que el gobierno se había fijado en un principio fueron desplazadas por necesidades de último momento. Los programas escogidos fueron aquellos que habían sido enterrados o que no tenían prioridad, los cuales generaban muchos empleos pero poco calificados (como la construcción de caminos rurales), que eran poco eficientes y, por ende, los favoritos de una burocracia corrupta. El factor para considerar un programa era la rapidez con la que se podía aplicar. El presidente incluso anuló el proceso de licitaciones, pues demoraba la toma de decisiones. También se autorizaron presupuestos especiales por

²⁹ Solís, Op.Cit., p.63

arriba de lo estimado, lo que derivó, al final del año, en un margen de 7.3 mil millones de pesos de presupuesto autorizado y no ejercido que fomentó otro incremento de 43% del gasto público en 1973. Sumándose a todo esto, a mediados de año, la economía empezó a sobrecalentarse, y la liberación de reservas por el Banco de México, en mayo, resultó tardía, seguramente por presiones políticas³⁰, y promovió la tendencia al exceso de circulante en la economía, lo que provocó presiones inflacionarias³¹.

A estas alturas, en un clima política y económicamente poco relajado y, con la presión del aumento del déficit presupuestario gubernamental, fue como se decidió poner en marcha la creación de una nueva propuesta de reforma fiscal profunda, pues se consideraba peligroso mantener un ritmo de gasto tan elevado, el cual era financiado de manera poco sana, ya que se financiaba en instrumentos monetarios y no de recaudación fiscal.

La propuesta fiscal y su fracaso

Es relevante ahora pasar a la descripción de lo que fue la propuesta fiscal, la forma como se desarrolló la negociación política de esta y ciertos factores coyunturales y personales que influyeron en su fracaso.

En octubre de 1972, el secretario de la SHCP, Hugo Margain³², ya tenía en mente ciertas propuestas de cambios en materia fiscal. Aunque eran ligeros y no estructurales,

³⁰ Tener que quedar bien con los críticos de otras dependencias sobre su exceso de reservas.

³¹ Aunque Solís parece no tener a veces la distancia suficiente para hacer un análisis del tema fiscal, pues él estaba en las negociaciones, nos parece interesante y bien argumentada la explicación económica de este periodo.

³² Hábil negociador entre el gobierno y el sector privado. Ex embajador de México en Washington.

planteaban aumentos generales a los impuestos sobre la gasolina, la electricidad y a las transacciones comerciales (ventas). Estas fueron consideradas poco profundas por Luis Echeverría Álvarez, y en voz del secretario de la SEPANAL, Flores de la Peña, demostraban “una falta de arrojo por la reforma fiscal”³³. El presidente tornó su interés a otra proposición preparada por un grupo de jóvenes tecnócratas que tenían a su cabeza un economista progresista, Francisco Gil Díaz³⁴, quién aseguraba tener una propuesta lista para enviar al congreso en pocos días. Esta fue entregada para su discusión dentro del gabinete a mediados de noviembre. Se basaba en el antes mencionado estudio de Nicholas Kaldor y perfilaba la acumulación de todos los ingresos para el impuesto sobre la renta (ISR), la eliminación del anonimato sobre la posesión de bonos, títulos y valores, la creación de un impuesto sobre la riqueza, la supresión de lagunas jurídicas, la ampliación de la base gravable y el aumento del impuesto marginal sobre el ingreso personal, de 35% a 42%.

La propuesta fue discutida por el gabinete y las divergencias se hicieron sentir³⁵. El director del Banco Central, Hurtado, se oponía a la totalidad del documento; la Secretaría de la Presidencia, lógicamente, la apoyaba; y la SHCP mantuvo una posición centrista pues consideraba, por un lado, que no se debía de incluir a los intereses dentro de la acumulación de ingresos y, por ende, se tenía que seguir gravándolos a tasas bajas como acostumbrado

³³ Silvia Maxfield, *Op.Cit.*, p.90

³⁴ Era asistente del subsecretario de ingresos en la Secretaría de la Presidencia y tenía una visión diferente a la del Banco Central y de la SHCP. Carlos Elizondo, “In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas”, *Latin American Studies*, Cambridge University Press, v.26, p.167.

³⁵ Estas divergencias no eran más que la expresión de la “descomposición de la cohesión burocrática [que] se dio dentro de un proceso en el que la afirmación de la conducción gubernamental de los asuntos de la nación [tendía] a convertirse en la afirmación de la autoridad del presidente no sólo frente a distintas fuerzas sociales sino también frente a distintas fuerzas dentro del mismo gobierno”. Matilde Luna, *Op.Cit.*, p.42. Con ello quiero señalar la imposición poco negociada del Presidente frente al eje financiero de su gabinete, que ya había sido fuente de molestias anteriormente (ver la propuesta de impuesto suntuario).

por las instituciones financieras, pero, por el otro, que sí se tenían que eliminar los bonos y acciones al portador (anonimato). Después de una intensa discusión³⁶, para principios de diciembre, se decidió adoptar la posición de la SHCP.

Hugo Margain procedió a sostener dos reuniones con representantes de la iniciativa privada³⁷ en su casa, para presentar la potencial reforma³⁸ y convencerlos de su necesidad y conveniencia. La oposición de los representantes fue unánime³⁹, incluyendo a la CANACINTRA, quienes argumentaron que implantaría miedo en los inversionistas, alentaría la fuga de capitales y, que existían otras formas de aumentar la recaudación de impuestos. Margain advirtió de los peligros de la inflación y de la posterior devaluación que podría producirse, pero la desconfianza reinaba y la discusión llegó a un punto muerto. Finalmente, la propuesta fiscal nunca fue enviada al Congreso y solo se decretó el aumento a las tasas sobre los impuestos que Margain había anteriormente señalado. Las causas de este abandono, incluso antes de llegar al Congreso, eran varias. Desde las que incumbían al ambiente político del momento, hasta las más estructurales, pasando por las personales, como lo plantearemos enseguida.

En lo que concierne el contexto político prevaleciente para finales de 1972, basta recordar concisamente, pues ya hablamos de ello más arriba, que el gobierno había alentado

³⁶ Pues Hurtado, director del Banco Central, advertía del peligro de la fuga de capitales, del desaliento de la inversión privada y, consecuentemente, la inestabilidad política que traería la reforma. Asimismo, Margain estaba preocupado por el aumento de los gravámenes sobre intereses, que solo lograrían que perdiera competitividad el mercado financiero mexicano, alentando a los inversores mexicanos a mover su riqueza fuera del país. Silvia Maxfield, *Op.Cit.*, p.91. Asimismo, cabe señalar que además de la oposición a la reforma de los “tecnócratas pro negocios”, ciertos políticos temían que la abolición del anonimato revelara fortunas ilegales. Carlos Elizondo, *Op.Cit.*, p.171

³⁷ Banqueros, empresarios, delegados de las diferentes confederaciones nacionales, el presidente de la Asociación Mexicana de Banqueros (AMB) y, abogados, especialistas en impuestos y consejeros contratados por la AMB.

³⁸ La primera era de presentación y la segunda para la discusión. Fue presentada la propuesta fiscal al mismo tiempo que la de la ley de control sobre la inversión extranjera. Solís, *Op.Cit.*, p.75

³⁹ En lo privado la oposición fue unánime y categórica, en lo público esta oposición fue moderada y la información es escasa. Una de las razones fue el efímero tiempo entre las reuniones y el abandono de la reforma. Carlos Elizondo, *Op.Cit.*, p.170

el gasto público y, en opinión de los empresarios, estaba adentrándose en terrenos económicos que normalmente eran privados⁴⁰. La ampliación del Estado en dichas áreas estaba rompiendo con la frontera tradicional público-privada y, los hombres de negocios sentían que el gobierno, de origen revolucionario, podría dar un paso peligroso hacia la eliminación de la propiedad privada, aunque, de facto, durante las dos décadas anteriores los hubiese protegido ampliamente⁴¹. No obstante, aunque no existían hechos que confirmaran una futura eliminación de la propiedad privada, el discurso político⁴² en contra del sector privado, tanto de Luis Echeverría Álvarez como el de algunos de sus colaboradores, no facilitaba que la calma prevaleciera en las filas de este sector⁴³.

En una esfera más personal, habría que señalar que en el sistema presidencialista mexicano, el que tenía la última palabra era el presidente⁴⁴. En este supuesto cabría preguntarse porque Luis Echeverría Álvarez no mandó la propuesta al Congreso, ni invirtió capital político para promoverla. Carlos Elizondo propone dos alternativas: “Una es que el

⁴⁰ A mediados de 1973, el CMHN, bajo la pluma uno de sus miembros más activos, Eustaquio Escandón, presentó un informe, interno al Consejo, sobre la situación económica y política del país, en donde criticaba “la voracidad del Estado como empresario, manejando enormes inversiones que no le corresponden” Marcel Briz, *Op.Cit.*, p.133

⁴¹ Tocante al tema, es interesante la afirmación que hace Marcela Briz cuando argumenta que, pese al cuidado con que se manejaba la relación con el sector privado, bajo el gobierno de López Mateos, los empresarios “en ciertas coyunturas [...] tendieron a magnificar los hechos, valiéndose del ambiente de enfrentamientos imperante, con la intención deliberada de lograr una mayor participación en las decisiones de política económica.” *Ibid.*, p. 109

⁴² Discurso “revolucionario” utilizado frecuentemente por el régimen. Carlos Elizondo, *Ibid.*, p.169

⁴³ Las preocupaciones principales de los empresarios a principios del sexenio eran varias, entre las cuales estaban: “las políticas expansionistas del gasto público, adoptadas a partir de 1972, con el objeto de reactivar la economía ante la disminución de la inversión privada; la apertura y tolerancia hacia las organizaciones obreras y, con ella, las presiones sindicales que se hicieron presentes en la búsqueda de mejores salarios y condiciones de trabajo; la creación de la Comisión Nacional Tripartita, organismo en el que participaban los trabajadores, los empresarios y el gobierno, en la solución de los problemas económicos y sociales del país; las iniciativas de control de precios para frenar la inflación; la decisión de poner límites a la inversión extranjera; y la política exterior en defensa de los países subdesarrollados ...” Marcel Briz, *Op.Cit.*, p.127

⁴⁴ Ver la nota al pie núm.33 sobre esta concentración de poder. También podemos mencionar la declaración del Presidente cuando se le cuestionó sobre la renuncia del Secretario de Hacienda Hugo Margain, cuando afirmó que “las finanzas del país se manejan desde la presidencia de la República”. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978, p.75

presidente percibía que continuar con la reforma resultaría en un costo demasiado alto, debido a la reacción de los empresarios. La otra es que no estuviese suficientemente interesado en la reforma en primer lugar”⁴⁵. Su amplia experiencia en gobiernos anteriores lo pudo haber curtido y prevenido en lo tocante a la oposición empresarial, y el poder subliminal de esta posibilidad lo habría hecho retractarse. Cabe señalar que el presidente, al hacer pública la propuesta de manera temprana, siguió una estrategia que señalaba ignorancia de las prácticas políticas usuales para llevar a cabo reformas difíciles⁴⁶, lo que es poco probable, o, más bien, que no tenía un interés agudo en que esta se aprobara. Esta falta de interés pudo haberse dado por otro factor, el de la disuasión. La propuesta fue presentada conjuntamente con la ley de control de la inversión extranjera y pudo ser un método de presión para que esta fuese aprobada sin que el sector privado se opusiera⁴⁷. El hecho es que el presidente decidió dar marcha atrás, pues creía que tanto el costo económico como el político eran muy altos.

Los empresarios ante el Estado

En el ámbito estructural y social, es decir, en el aspecto de la relación preponderante entre los empresarios y el Estado en ese periodo, conviene desarrollar varios aspectos

⁴⁵Carlos Elizondo, *Ibid.*, p.170

⁴⁶ Llevar todo el proceso de preparación en secreto para mandarla al Congreso y luego hacerla pública. Esa fue la técnica utilizada en 1970 con el impuesto sunuario y los resultados fueron bastante pobres. Al final del capítulo nos abocaremos en una técnica propuesta por Samuel Del Villar que nos parece interesante entorno al tema.

⁴⁷ De manera reiterada, el CMHN, presionó al Presidente Luis Echeverría Álvarez para que no se promulgara la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, pues consideraban que la inversión extranjera “contribuía de manera importante al desarrollo de la economía nacional y a la generación de empleos”. Marcela Briz, *Op.Cit.*, p.128.

importantes sobre la composición del empresariado, la imagen que tenía de él, la que adjudicaba al Estado y la relación con éste.

Para describir ciertas complejidades del hombre de negocios mexicano es necesario ajustarse a la cultura empresarial mexicana. No se puede analizar a éste desde una lupa occidental, pues nublaría una aproximación más exacta del gremio. Ejemplo de ello es que en México el análisis certero de este sector tiene que tener un acercamiento personalizado, pues el individuo, y no la suma de ellos (dentro de una corporación)⁴⁸, es el tomador de decisiones. Además, debido al fenómeno de la preponderancia del control familiar sobre la empresa en México, tiene metas diferentes a la de maximización impersonal de beneficios, pues tiene un matiz más acentuado en la búsqueda de una posición social⁴⁹. Asimismo, el empresariado mexicano se describe frente al Estado y en comparación a éste, no independientemente de éste, pues el Estado fue el que propició en gran medida la creación tardía del sector privado⁵⁰. Además, el empresariado mexicano, si bien es percibido por muchos observadores externos como un actor monolítico, tiene múltiples facetas que incluyen diferencias entre administradores empresariales y capitalistas propietarios⁵¹, pequeños y grandes empresarios⁵² y, su situación geográfica⁵³, entre otras.

⁴⁸ Es decir que la empresa de propiedad pública o corporativa es minoría en México, el control empresarial es preponderantemente familiar y por ende individualizado.

⁴⁹ Albert Lauterbach, *Enterprise in Latin America: Business Attitudes in a Developing Economy*, Ithaca, Cornell University Press, 1966, p.5 en Roderic A. Camp, *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*, México DF, FCE, 1990, p.53

⁵⁰ El empresariado mexicano nace en la era pos revolucionaria mientras que en Europa o Estados Unidos nace independientemente del Estado y en la etapa temprana de la formación del Estado. *Ibid.*, p.53

⁵¹ Camp señala que los administradores tienden a creer en una función más proactiva de la empresa en lo social. *Ibid.*, p.54

⁵² Las pequeñas empresas no ven en el Estado un adversario pues no tienen el poder de las grandes para poder competir con él.

⁵³ Las empresas en México distan de tener un centro de decisiones geográfico pues en distintas regiones han tenido diferentes grados de desarrollo y de cercanía con el Estado centralizado en la Ciudad de México.

Ahora bien, el empresario mexicano⁵⁴ tenía una imagen negativa de sí mismo. Por una parte, fomentada por factores de índole histórica, ya que, aparentemente, fue el inculcado por las recurrentes desigualdades sociales en México (Luis Echeverría Álvarez no faltó al llamado como ya lo señalé). Por otra parte, la imagen negativa de este sector, que habían proyectado muchos intelectuales en México, tendía a crear una percepción simple, superficial, y monolítica de éste en la ciudadanía, especialmente en la más escolarizada. Asimismo, la preponderancia del Estado “revolucionario” en México fomentó un enfrentamiento verbal recurrente que afectó la imagen de la “libre empresa”. Lo relevante de esta percepción del empresario para nuestro análisis es que redundaba en una imagen negativa que impide, tanto a los empresarios, como al mismo gobierno, llevar a cabo negociaciones sin presión de la opinión pública, pues las demandas de los primeros son mal vistas, y que el gobierno negocie con ellos también.

Conjuntamente, es relevante señalar que muchos empresarios concordaban con la idea de que el mundo empresarial no tenía una visión de actor socialmente responsable hasta principios de la década de los setenta⁵⁵. Ya entrados en esta etapa de transición, los empresarios no lograban persuadirse de que el significado de una responsabilidad social iba más allá que la protección social básica de su personal. Esto desembocaba en la percepción negativa que tenían frente a cualquier intervención del Estado en la sociedad, fuera de las necesidades de un “Estado gendarme”⁵⁶. Incluso varios miembros de la COPARMEX en esa época llegaron a afirmar que el Estado y su excesiva intervención era señal de que se

⁵⁴ Nos parece importante señalar que para la descripción de los empresarios nos basamos esencialmente en el libro de Roderic Camp, pues este tiene una aproximación interesante y certera debido al gran número de entrevistas personales que efectuó para su investigación. Esta descripción será completada con una de sus grupos de interés más adelante.

⁵⁵ *Ibid.*, p.60

⁵⁶ Un Estado que limita sus funciones a resguardar la seguridad, la paz e incluso, ya extrapolándose, la salud de sus ciudadanos.

encaminaba peligrosamente hacia el socialismo⁵⁷. No siendo esta la actitud generalizada que tenía el sector privado de la época, conviene resaltar que muchos empresarios veían con buenos ojos a la economía mixta que prevalecía, seguramente debido a la conveniencia de poder ser auxiliados en la búsqueda del desarrollo estable de sus empresas, y muchas veces criticaban la intervención estatal por el simple hecho de que la consideraban llanamente una competencia desleal. Sobra decir que esta actitud resultaba sumamente ambigua y estaba ubicada en los límites de la hipocresía.

Un prominente empresario entrevistado por Roderic Camp explicaba el origen simbólico de esta actitud. Aludía que “el problema del sector privado es que ama su libertad... pero no entiende la diferencia entre su libertad y la libertad de la sociedad. Hará todo lo que pueda para defender su propia libertad como un grupo, pero no la libertad de la sociedad”⁵⁸. Es un hecho que esta discrepancia valorativa cercenaba frecuentemente la relación entre el gobierno y la iniciativa privada, sobre todo cuando el primero intervenía en la “libertad” de la segunda. Ejemplo claro son los diversos intentos de reforma fiscal que no tuvieron éxito en convencer al empresariado de la utilidad para la sociedad, y por lo tanto, para los empresarios también, de expandir la libertad de aquellos que no gozaban de la “libertad” económica de unos cuantos. Además, esta tarea de convencimiento no facilitaba la idea empresarial de que el gobierno era corrupto, incompetente e ineficiente, consolidada aún más por la homogeneidad en los orígenes sociales⁵⁹ de los que pertenecían al gremio. No quiero decir aquí que todos ellos pensarán igual sino que todos ellos gozaban

⁵⁷ Es interesante la declaración contraria que, a este respecto, haría el notable empresario, ex dirigente de la COPARMEX, Roberto Guajardo Suárez, en 1974: “Para cualquier observador objetivo resulta claro que el actual gobierno no ha sido “socialista” ni “comunista” [...] en contraste puede afirmarse que pocos regímenes como el presente se han preocupado más de la promoción y del estímulo a la iniciativa privada”. Francisco Valdés Ugalde, *Op.Cit.*, p.379

⁵⁸ Entrevista personal a Jorge Sánchez Mejorada, en Camp, *Ibid.*, p. 62

⁵⁹ Similitud en el lugar de origen, posición socioeconómica de los padres, nivel y localización de la educación. Además esta homogeneidad es mucho más elevada en los círculos empresariales regiomontanos.

de cierto “sentido colectivo de unidad”⁶⁰, el cual fincaba ciertas concepciones comunes sobre el gobierno. Finalmente, los empresarios tenían la noción de que si participaban de manera reducida en la política, contribuían al equilibrio de las fuerzas que era mantenido por el Estado y, a su vez, se otorgaban una cierta independencia y, por ende, más fuerza frente a este. Aunque, como lo veremos, en los setenta, esta actitud entró en una fase de cambio.

No obstante, también hay que recalcar que este equilibrio era promovido por el sector privado porque lo beneficiaba ampliamente, pues este vio aumentar considerablemente su poder de influencia sobre las políticas estatales relativas al desarrollo del país durante la década de los sesenta. Conjuntamente, como lo afirma Matilde Luna, “el desarrollo del Estado interventor estuvo marcado por un equilibrio inestable entre un rígida disciplina económica impuesta por el eje financiero, un crecimiento caótico de organismos estatales sujeto a condiciones externas al propio régimen y un intento por mantener las bases sociales del Estado, mediante recompensas simbólicas a los selectos sectores populares que tuvieron acceso al aparato estatal, a través de la burocracia sindical vinculada al partido. En este proceso, el Estado subordinó su carácter rector del desarrollo económico y social, a su carácter subsidiario de la empresa privada”⁶¹.

En otro aspecto, la actitud de los políticos hacia la iniciativa privada tampoco era monolítica, pero también gozaba de un cierto consenso alrededor de la idea de la posición que debía de tener el Estado frente a ella. Para lo mayoría de los políticos, esta visión tenía que situarse alrededor de la idea de equilibrio social y político. Dentro de este equilibrio se encontraba el papel regulador del Estado, que si bien distaba de volcarse al socialismo,

⁶⁰ Ibid., p.94

⁶¹ Matilde Luna, *Op.Cit.*, p.31

como muchos empresarios lo creían, sí propugnaba un papel intervencionista del Estado dentro de la economía, para poder subsanar inestabilidades entre las diferentes fuerzas de la sociedad. Asimismo, varios políticos eran críticos del gobierno al que pertenecían, pero en rubros convenientes. La corrupción no era el centro de sus invectivas, si no, irónicamente, la ineficiencia de la burocracia y su expansión en áreas que no le correspondían⁶². Finalmente, consideraban que la participación del sector privado en la política tenía que tomarse con cautela, pues podría fomentar un desequilibrio en esta arena.

En el ámbito de la relación entre el sector privado y el público el poder era también algo determinante. Por un lado, el Estado tenía ciertas ventajas. El nacionalismo permitió, y Luis Echeverría Álvarez lo utilizó ampliamente, que el gobierno descalificara el sector privado como “antipatriótico” cuando no gustaba de sus reacciones; y de manipular lo que era de “interés nacional” para la opinión pública. Asimismo, el sistema político autoritario permitía tener un frente unido, pues el orden en las filas del gobierno era mucho más fácil de imponer que en la iniciativa privada⁶³. Además, el Estado había promovido la creación de muchas de las instituciones empresariales que representaban a estos grupos, lo que le daba cierto poder de influencia sobre ellas⁶⁴. Conjuntamente, el poder económico ha sido útil para, irónicamente, contrarrestar el poder privado. La expansión del sector público que se dio en los setenta, provocó que el gobierno compitiera directamente con el empresariado, y, a su vez, colocara al sector privado en una situación en donde tenía que cooperar para

⁶² Esto lo afirmaba Eduardo Bustamante quién era el predecesor de Flores de la Peña, quien opinaba justamente lo contrario en materia de expansión estatal.

⁶³ Ejemplo de ello fue el constante apoyo que Luis Echeverría Álvarez le dio a la Confederación Nacional Campesina (CNC) para poder apaciguar un sector rural dolido y a la izquierda, y para poder apoyarse en la organización, hecho que consumó en las grandes marchas del 4 de octubre de 1973. También marchó conjuntamente la otra gran central, la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que si bien Luis Echeverría Álvarez había tratado de contrarrestar antes de 1973, gracias al sindicalismo independiente que le restaba poder (en esta búsqueda de equilibrio político que ya mencionamos), rápidamente recobró fuerza ante el gobierno, ya que era más organizada y eficaz como arma de apoyo y de movilización política.

⁶⁴ Más adelante hablaremos sobre esto con más detalle.

poder seguir siendo beneficiario de los insumos subsidiados provistos por las empresas paraestatales y no colocarse, por ende, en desventaja ante sus competidores privados. Esto provocaba fracturas internas dentro del sector empresarial pues era mal vista la cooperación con el gobierno, sobretodo porque se fortalecía el papel interventor de este último dentro de los ámbitos económicos y privados. Relevante es también el hecho de que el crédito a la industria, otorgado por la Nacional Financiera, fuese otro elemento de poder Estatal ante empresarios dependientes que acallaban críticas para no enfadar al mecenas.

Por otro lado, el sector privado también contaba con armas poderosas para contrarrestar los posibles embates del Estado. En primer lugar, situó a un grupo de defensas latentes que podían ser utilizadas y, fueron cobrando importancia con el tiempo, pero permanecían dormitando. El hecho de que muchos altos funcionarios contaran con fuertes inversiones en el sector privado, incluso muchas veces ilegales, lograba contenerlos de fomentar políticas demasiado radicales que los pudiesen perjudicar. Además, si bien el gobierno tenía el recurso de la censura y el monopolio del papel, el sector privado era dueño de varios diarios importantes⁶⁵ que podrían ser utilizados para inclinar la opinión pública en temas relevantes. Asimismo, el control mayoritario de los canales de televisión podría constituir un instrumento de persuasión sobre la población urbana⁶⁶. En segundo lugar, se encontraba el grupo de armas patentes que eran utilizadas frecuentemente por el sector privado. El capital englobaba el poderío de los empresarios, pues nunca vacilaron en emplear, como ya lo vimos, la “amenaza” de la fuga de capitales o la disminución en la

⁶⁵ El Heraldo de México, El Universal, Novedades... todos ellos controlados por familias de empresarios. *Ibid.*, p.274-275. Asimismo, estos fueron usados para propagar rumores que generaran molestia en contra del gobierno (estrangulamiento de mujeres en el DF, contra la policía, o escasez de alimentos, contra CONASUPO) antes de la reforma, pero sobre todo después, cuando el conflicto fue mayor. Miguel Basañez, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*, Siglo XXI, México DF, 1990, p.215

⁶⁶ Televisa fue un fuerte promotor del modo de pensar empresarial durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Por ejemplo, por medio de programas que contenían burlas sobre el presidente y el sector público.

inversión privada⁶⁷. De la misma forma, contaban con los recursos suficientes como para financiar grupos de presión, e incluso partidos políticos (Acción Nacional), aunque el apoyo a este último fue cobrando importancia después del periodo de Luis Echeverría Álvarez⁶⁸.

Más específicamente, resulta importante matizar la “amenaza” que ha representado la fuga de capitales en nuestro país. Es cierto que las tales fugas representan un duro golpe a las expectativas de crecimiento económico elevado, puesto que los capitales invertidos en mercados externos significan un ahorro no disponible para la acumulación interna de capital. No obstante, “existen tres motivos principales por los que se busca convertir activos nacionales a extranjeros: seguridad ante un riesgo extranjero [*motivo generalmente aducido por los empresarios*], especulación financiera y evasión de impuestos. En nuestro país la especulación financiera ha sido el motivo dominante de las fugas de capitales en las últimas décadas...”⁶⁹. Además, el prolongado tiempo de contención artificial del tipo de cambio, como en el periodo del “desarrollo estabilizador” o durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, provoca que se pueda vaticinar una fuerte devaluación y, por ende, que se promueva indirectamente la especulación financiera mediante fuga de capitales. Por lo mismo, una fuerte devaluación significa fuertes pérdidas en el ingreso real de las personas,

⁶⁷ Carlos Arriola menciona cifras proporcionadas por el gerente de la IBM en México sobre el ritmo de crecimiento de la inversión privada (no distingue si nacional, extranjera o ambas). 2.6% (1971), 3.3% (1972), 1.6% (1973), 0.5% (1974). También hace mención de las declaraciones, en 1975, del expresidente de la COPARMEX, Jorge Orvañanos, acerca de la disminución del 20% de la inversión privada durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez. “Los grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)”, *Foro Internacional*, México DF, COLMEX, Vol. XVI, num. 4, p.84.

⁶⁸ Cabe mencionar que el PAN, a principios de los setenta, si bien apoyaba a la empresa privada, consideraba que los empresarios aceptaban el sistema político vigente y, por ende, criticaba el que se mantuvieran en “un inmovilismo sólo explicable por el afán de mantener sin variaciones profundas la situación actual”. Asimismo, la Iglesia, en ese momento, tampoco se encontraba en buenos términos con el sector capitalista, pues los resolutivos del Concilio Vaticano II rechazaban la acumulación capitalista y concebían a la propiedad como una función social. Se entienden así las críticas por parte del sector político conservador hacia los empresarios y las críticas que estos formulaban hacia el clero. Marcela Briz, *Op.Cit.*, p156

⁶⁹ José Antonio Farías Hernández, *Op.Cit.*, p. 2

discriminando así a los estratos que no cuentan con el acceso a este tipo de especulación. Por otra parte, “está claro que, hasta 1982, la fuga de capitales estuvo “financiada” con crédito exterior⁷⁰. [...] El crédito a países en vías de desarrollo (aun si estaban propensos a fuga de capitales) era elogiado como un gran logro de los bancos internacionales para reciclar los excedentes petroleros.”⁷¹ Este tipo de financiamiento “puede limitar la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo social, ya que el pago de intereses corre el peligro de convertirse en un rubro muy absorbente en el gasto gubernamental”⁷². Finalmente, la razón principal de la fuga de capitales, que se dio entre 1973 y 1977 y ascendió a 7.031.3 millones de dólares, no fue el conflicto entre el sector privado y el Estado que era “en todo momento secundario”⁷³. Sin embargo éste si fue un terreno fértil para las fugas. Al respecto, José Antonio Farías concluye: “se podrá culpar a la historia por un país con una personalidad en formación, en el que el nacionalismo es todavía una palabra hueca, fenómeno en el cual los grandes empresarios mexicanos son infelizmente el ejemplo más notorio en las últimas décadas. Pero no se puede dejar de señalar a los sucesivos gobiernos como responsables de alejarse reiteradamente de lo que se entiende como una administración económica prudente del país, así se les halle embozados con la bandera del populismo, del neoliberalismo u otras”⁷⁴.

⁷⁰ “Desde 1983, la fuga de capitales ha estado financiada principalmente con superávit en cuenta corriente y comercial” Ernesto Zedillo, “Estudio de casos, México”, en Donald R. Lessard, *Fuga de capitales y deuda del tercer mundo*, Trillas, México DF, 1990, p.196

⁷¹ *Ibid.*

⁷² José Antonio Farías, *Op.Cit.*, p.4

⁷³ *Ibid.*, p. 4

⁷⁴ *Ibid.*, p. 6

Los grupos empresariales y su papel en el fracaso de la reforma fiscal

Antes de adentrarnos en la descripción de algunas conductas de los grupos de interés durante la primera mitad del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, nos parece útil esbozar brevemente algunas de sus características. Los grupos de intereses organizados⁷⁵ se desarrollaron fuertemente hasta después de la revolución mexicana. Si bien se habían dado intentos débiles por parte de los grupos manufactureros durante el porfiriato y, en 1874, se presenció la creación de la Cámara de Comercio (CAMCO) en la ciudad de México, aquello fue solamente la muestra del crecimiento económico de la época y de la evolución normal de la especialización económica. Pero no fue, en realidad, sino hasta la década de los treinta que los grupos comenzaron a multiplicarse, sus miembros a aumentar y, sus recursos a volverse más cuantiosos. Todo ello, debido al crecimiento económico pero, sobre todo, a que el gobierno estableció la afiliación obligatoria de los empresarios en las diversas cámaras de comercio e industria, y estas estuvieron (y están) organizadas en confederaciones. No obstante, también se notó un incremento en el asociacionismo voluntario⁷⁶ para defender sus intereses, a partir del 24 de septiembre de 1929, con la creación de la Coparmex.

⁷⁵Es importante señalar que el análisis, en México, de los grupos de interés, en general (no solo los empresariales), tiene que tener en cuenta las limitantes que afectaban la actividad y organización de estos grupos. “(1) el sistema de partido único, y la dificultad de crear un partido de oposición efectivo; (2) la incorporación por parte del PRI de una gran cantidad de estos grupos; (3) la ficción del legislativo nacional; (4) la incorporación de los intereses militares dentro del partido lo que elimina la necesidad de estos de buscar la expresión pública o el comunicarse con otros grupos; (5) las muy sustanciales barreras legales, políticas, financieras y de comunicaciones antepuestas al grupo de interés de la Iglesia; (6) la ausencia de grupos de interés consecuentes conformados por veteranos, mujeres, grupos étnicos o consumidores; (7) la imposibilidad de los intelectuales de unirse o de ejercer mucha influencia como individuos; (8) el elaborado aparato y esfuerzo acometido por el gobierno para controlar y satisfacer la comunidad empresarial organizada; y (9) las ventajas sociológicas, técnicas y políticas del gobierno y partido para influir los medios de expresión pública”. Robert Jones Shafer, *Mexican Business Organizations, History and Analysis*, University Press, Syracuse, 1973, pp. 11-12

⁷⁶*Ibid.*, p. 12

Estos grupos se dividían en dos, los semioficiales y los independientes. El primer grupo fue creado por el Estado y fue de afiliación obligatoria desde 1936 hasta 1996. Dentro de éste, se encontraban la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN) y la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), que estaban compuestas, en su mayoría, por empresas del Distrito Federal y el Estado de México. Aunque mantenían una cierta distancia con el Estado en materia de política intervencionista (pues se financiaban con capital privado), tenían una actitud moderada hacia él. Además, estaba la controversial CANACINTRA (o CNIT al momento de su fundación), que había nacido en 1941 y estaba conformada por empresas pequeñas que temían la competencia extranjera y eran dependientes de la protección estatal. Por ello, era afín a los intereses gubernamentales aunque, como lo veremos, esta situación varió en los setentas. Este grupo fue afianzando su independencia con las Leyes sobre Cámaras de 1936 y 1941⁷⁷ que les otorgaron fuerza al convertirlas en agregados de los puntos de vista del sector privado y abogados de este frente al Estado. No obstante, el Estado limitó esta independencia al colocar un delegado del gobierno en cada junta de gobierno de las confederaciones y al controlar la creación, abolición o fusión de estas⁷⁸.

El segundo grupo estaba conformado por asociaciones independientes del Estado y de afiliación voluntaria. Las más importantes eran la Asociación Mexicana de Banqueros (AMB), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMS), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN) y la COPARMEX. Las primeras tres contaban con un número pequeño de miembros y la AMB fue mucho más visible en la arena política.

⁷⁷ Año en que el “nuevo grupo” de pequeños y medianos empresarios industriales de la CANACINTRA se forma dentro de la CONCAMIN. Es el más importante, tanto por el número de afiliados (en 1972 se estimaba a 18 000), como por sus posiciones políticas y planteamientos doctrinarios disímiles a los de la CONCAMIN. Carlos Arriola, *Las organizaciones empresariales contemporáneas*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1977, p.26

⁷⁸ Robert Jones Shafer, *Op.Cit.*, p.188

Asimismo, esta última, era el equivalente político de la CANACINTRA, pues tenía una relación estrecha con el Estado, aunque se distinguía por ser un mediador más que un simple aliado. La COPARMEX era lo opuesto, fue creada en 1929 para asumir una posición crítica hacia el Estado en defensa de los empresarios.

Las cámaras de comercio tenían una base sectorial a la vez que geográfica. La COPARMEX simplemente atraía a todos los patrones sin importar sector o localidad. Asimismo, existían organizaciones muy especializadas (por ejemplo en sectores como el acero, electricidad, etc.) y otras muy heterogéneas (cámaras de comercio nacionales, CONCAMIN o CANACINTRA)⁷⁹.

Resulta importante marcar que todos los grupos de interés empresariales sufrieron, desde su comienzo, de una falta de recursos debido a la falta de miembros; muchos de ellos no tenían interés o no veían utilidad en estas agrupaciones⁸⁰. La afiliación obligatoria representó una gran ayuda para las organizaciones.

Asimismo, en el ámbito doctrinario, a mediados del siglo XX, eran una minoría de grupos los que dictaban la doctrina a seguir pues los otros, o no contaban con los recursos para propagar la suya, o no tenían el interés suficiente y adoptan las de los grupos más importantes. Además, la doctrina empresarial mexicana buscaba la unidad del sector privado en este punto, para poder llegar a promover la solidaridad y la influencia. Finalmente, esta doctrina fue modificándose para alinearse con la opinión del público en general, con miras en la promoción del desarrollo de una sociedad de consumo, y sus planteamientos disímiles a los de la Revolución, paralela al desarrollo del sector privado.

⁷⁹ *Ibid.*, p.54

⁸⁰ *Ibid.*, p.194

Ello, proveniente del particularismo de los grupos de interés privados mexicanos que buscan influir dentro de la sociedad y sobre la opinión pública⁸¹.

No obstante, hay tres decisiones que fueron relevantes e indicarían la estrategia doble que seguiría el sector privado para ganar autonomía e influencia dentro de un sistema adverso oficialmente a su desarrollo. La primera, fue la de declararse organizaciones apolíticas, decisión tomada por la CONCANACO durante el periodo de la revuelta cristera, lo cual facilitó los acuerdos y negociaciones entre estas y el gobierno. La segunda, fue la de aceptar, sin resistencia violenta, un incremento de la intervención del Estado dentro de temas económicos y sociales que empezó con la confrontación que se dio alrededor del tema laboral entre 1928 y 1931. La tercera, constituyó el dejar que existiera un control incrementado del Estado en las confederaciones de comercio e industria en 1936 mediante los representantes de gobierno. Estas tres decisiones constituyeron el meollo de lo que en un primer acercamiento parecería ser la muerte segura de la independencia del sector privado, pero que demostró ser una estrategia de desarrollo en un entorno político adverso que funcionó positivamente a decir del auge de estas organizaciones después de los años sesentas⁸². Es notable, sin embargo, que este auge es atribuido, en la mayoría de los análisis, al crecimiento económico durante el periodo del “desarrollo estabilizador” o “milagro mexicano”⁸³.

Es importante señalar que los empresarios de la época, consultados ampliamente por Camp, describían a sus grupos de interés como poco democráticos y, por ende, poco

⁸¹ *Ibid.*, pp.102-124

⁸² *Ibid.*, pp. 201

⁸³ Durante el periodo de 1946 a 1972, por ejemplo, las industrias manufactureras crecieron en un 8.1% anual. Esta cifra se reflejó, por ejemplo, en el crecimiento de la CONCAMIN, que pasó de 36 cámaras en 1946 a 74 en 1972 o, en el de la CANACINTRA que pasó de 1,684 afiliados en 1941 a 18,000 en 1972. Carlos Arriola, “La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos”, en Carlos Alba (coord.), *Historia y desarrollo industrial de México*, CONCAMIN-Colegio de Jalisco, México DF, 1988, pp.246-247

representativos, tanto de la pequeña y mediana empresa, como de las zonas geográficas situadas fuera del aura de las ciudades de México y Monterrey. El ejemplo más claro de esto era el Consejo Mexicano de Hombre de Negocios (CMHN), creado en 1962, el cual fungía como un selecto club privado, donde solo pocos miembros (10 en 1962, 30 en 1975 y 41 en 1995)⁸⁴ eran admitidos. Estaba constituido por los más importantes empresarios del país, provenientes principalmente de la Ciudad de México, de Monterrey, y, en menor medida, de Guadalajara. Estos empresarios gozaban de un gran poder político que era oculto a la opinión pública, pues operaba sin presidente, no tenía oficinas, no emitía declaraciones públicas sobre temas de importancia y operaba secretamente. Este grupo al que se accede por invitación, también era ejemplo claro de la tendencia a mantener relaciones individuales⁸⁵ con el gobierno, debido a los conflictos de interés internos, que afectaban la institucionalización de dichos grupos de interés⁸⁶. Asimismo, operaba también de forma sutil y poderosa la Cámara Americana de Comercio (CAMCO), que ejercía presión sobre el Estado a través del sector privado, y muchas veces emprendió durante la segunda mitad del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, acciones de franca injerencia estadounidense, como lo describe el interés por desbancar al CMHN de su posición de liderazgo dentro del sector empresarial desde finales de 1972⁸⁷.

⁸⁴ Marcela Briz, Op.Cit., pp.187-190

⁸⁵ A este respecto “también cuenta el arraigado individualismo de los empresarios que, compartiendo la cultura política general de toda la población mexicana, son muy escépticos ante las posibilidades de éxito de la acción organizada y por ello tienden a preferir, en sus tratos con la burocracia, el recurso de otras vías de acción como el soborno, la intervención de influyentes, etc.” Ricardo Tirado y Matilde Luna, “La politización de los empresarios (1970-1982)”, en Julio Labastida (comp.), Grupos económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana, UNAM, México DF, 1986, p.416

⁸⁶ Sobre este punto es relevante señalar que el CMHN, durante los dos primeros años del sexenio de Luis Echeverría Álvarez, propició una mayor institucionalización del grupo. Para ello aumentó su membresía y desplegó una amplia actividad dentro del sector privado, al igual que fincó, ya en los años posteriores del sexenio, un proyecto doctrinario diferente al del gobierno. Este proyecto fue el comienzo de lo que después se plasmaría en los estatutos del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) frente al “patrimonialismo estatista”. Marcela Briz, Op.Cit., pp.176-177

⁸⁷ Miguel Basañez, Op.Cit., p. 219

Ahora bien, la importancia de estas organizaciones para el tema que nos ocupa, deriva de los movimientos que desencadenaron durante el periodo que se analiza. Por tal motivo, los analizaremos en seguida.

Es importante señalar que los principales grupos de interés privado no sufrieron cambios oficiales si no hasta después del intento de reforma fiscal de 1972. Tanto la CANACINTRA, como la CONCAMIN y la COPARMEX, fueron los protagonistas de la fractura interna del sector privado que explotaría en 1973. Antes de este año, la CANACINTRA seguía generalmente la línea de Luis Echeverría Álvarez bajo el mando de José Torres Legones⁸⁸. La CONCAMIN, bajo la presidencia de Alejandro Álvarez Guerrero, mantuvo una posición crítica del gobierno, aunque no al grado que mantendría su sucesor, Carlos Yarza Ochoa, en 1973. Finalmente, la COPARMEX, que era dirigida por Roberto Guajardo Suárez, tuvo variaciones importantes. Este último, fue muy crítico de las acciones de Luis Echeverría Álvarez al principio del sexenio, como ya lo comentamos⁸⁹, pero pronto asumió una posición más conciliatoria, al grado que más tarde fue severamente criticado por el sector empresarial, que lo calificó de “gobiernista”. Este cambio de actitud resultaba inexplicable ya que Luis Echeverría Álvarez no estaba dando señales de conciliación política⁹⁰. Probablemente, el cambio se debió al intento extraoficial de política conciliatoria que Luis Echeverría Álvarez estaba llevando a cabo con el líder del Grupo Monterrey, Eugenio Garza Sada⁹¹. Es de hacerse notar que existía una línea dura en este grupo, liderada por Andrés Marcelo Sada, pero visto el nombramiento que se hizo después de la renuncia obligada de Guajardo Suárez, en mayo de 1973, cuando se impuso a

⁸⁸ Quién al mismo tiempo presidía una asociación afiliada al PRI.

⁸⁹ Léase el conflicto por el impuesto sunuario.

⁹⁰ Ley de reforma agraria, propuesta fiscal, reforma educativa...

⁹¹ Miguel Basañez, *La lucha por la hegemonía en México 1968-1990*, Siglo Veintiuno, 1990, pp. 212-213.

Orvañanos a la cabeza de la COPARMEX, el grupo todavía no dominaba al sector, como lo haría al final del sexenio. Sin embargo, Guajardo Suárez ya advertía en su carta de renuncia que: “para algunos empresarios el signo de los tiempos no es de apertura en las ideas, sino por el contrario la regresión. Más aún, en diversos sectores de la iniciativa privada se llega a límites que rayan en la intransigencia por no decir en el suicidio de clase.”⁹²

El CMHN ejercía el mayor control y poder sobre el sector privado, por lo menos frente a las decisiones gubernamentales, pues después de 1972 la CAMCO trataría por diversos recursos de desarticular este poderoso grupo afin de tener mayor influencia dentro del sector privado por medio de la línea mas radical del Grupo Monterrey⁹³ y así promover el modelo económico estadounidense. Siendo esto así, nos parece razonable pensar en la posibilidad de que Luis Echeverría Álvarez pactara con el CMHN y su influyente miembro, Eugenio Garza Sada, el que la reforma fiscal nunca fuese enviada al Congreso y que solo pasara la ley de control a la inversión extranjera⁹⁴.

Varias son las razones posibles que de manera conjunta o separadamente podrían ser las correctas. Lo principal es que la reforma no fue aprobada y que esto obligó al gobierno a encontrar otras fuentes de ingreso, que el sistema fiscal no logró superar sus fallas y que, a final de cuentas, la relación entre el sector privado y el Estado no hizo más que empeorar a lo largo del sexenio.

⁹² Carlos Arriola Woog, “Los grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)”, *Op.Cit.*, p. 134

⁹³ Esta hipótesis es sostenida por Basañez, *Ibid.*, p.217-220

⁹⁴ Américo Saldivar en su libro *Ideología y política de Estado, 1970-1976*, México DF, Siglo Veintiuno, 1980, p.104 afirma que fue mediante una fuerte presión por parte del CMHN, que se logró que la reforma fiscal fuese abortada.

Consecuencias del fracaso de la reforma fiscal

La posibilidad de recurrir a otro tipo de ingresos indujo también a que las fallas intrínsecas del sistema fiscal, que comentaremos más adelante, y la reforma fiscal, no fuesen factores importantes de presión sobre el gobierno en torno al tema. Asimismo, como lo explicaremos, la estrategia cerrada de negociación no fue la indicada.

El primer ingreso al cual se recurrió fue el aumento a impuestos que ya existían y que eran en su mayor parte indirectos, lo que promovió la regresividad del sistema impositivo. La recaudación fiscal total extendió su participación en el PIB de 8.15% en 1971 a 11.25% en 1975. Los dos impuestos indirectos más importantes (el impuesto sobre ingresos mercantiles y el impuesto sobre consumos específicos) crecieron de manera notoria de 4.22% del PIB en 1971 a 6.18% en 1975, y el impuesto al ingreso aumentó en menor medida de 3.44% del PIB en 1971, a 4.47% en 1975⁹⁵. Asimismo, se recurrió al déficit público para financiar los gastos gubernamentales⁹⁶. A pesar de las medidas antiinflacionarias que el gobierno empezó a aplicar a partir de 1974, como la contracción del circulante por parte del Banco de México, el déficit público aumentó de 2.2% del PIB en 1971 a 9% en 1975. Finalmente, también se recurrió a contraer deuda externa con el propósito principal de mantener las reservas del Banco de México en un nivel aceptable, y así mantener el tipo de cambio. El resultado fue que la deuda aumentó de 3.2 mil millones de pesos en 1970 a 4 mil millones en 1973, y a 10 mil millones de pesos en 1975. Ya la regresividad del sistema fiscal en 1975 era lo menos preocupante, pues el aumento en el

⁹⁵ Carlos Elizondo, *Op.Cit.*, p.172

⁹⁶ Ejemplo de estos gastos fue el aumento salarial de 1973 a los burócratas de la federación para presionar al sector privado en vísperas de un aumento salarial general. Ese gasto aumentó el déficit y liberó más presión al alza sobre la inflación y, por ende sobre el déficit público.

déficit público, en la deuda externa y en los precios no pudieron contener la devaluación que vendría al año siguiente, en 1976, la cual modificaría una paridad que se había mantenido estable desde 1954.

Resulta interesante ahondar en las fallas que se mantuvieron dentro del sistema tributario, y también comentar sobre ciertas implicaciones que contenía el hecho de llevar una estrategia cerrada de negociación de la reforma.

Se supone que después de 1972, en prolongación de la “reforma” de 1964, el patrón de la estructura fiscal pretendía ser equitativo, neutral y no discriminatorio. Además, buscaba sustituir al sistema cedular por uno global del impuesto al ingreso personal y corporativo, y establecer un impuesto general sobre ingresos mercantiles. La realidad es que el sistema, después del intento fallido de 1972, perpetuó el trato diferenciado, tanto de sectores como de industrias, e incluso de empresas y de individuos⁹⁷. Asimismo, reglamentos legislativos contenidos dentro de las leyes fiscales o decretos legislativos especiales otorgaban tratos diferenciados y, a su vez, el Congreso tendió a delegar sus funciones en materia fiscal al Ejecutivo⁹⁸.

En primer lugar, el intento de acumular todo tipo de ingreso en uno solo para su imposición más justa y progresiva, fracasó, pues exclusiones y exenciones lo impidieron. Las exclusiones se extendían desde los que recibían el salario mínimo⁹⁹, pasando por los ejidatarios y comuneros, hasta las empresas que rendían servicios a la comunidad¹⁰⁰. Asimismo, si se gozaba de la rúbrica “artista”, se le concedía una fuerte exención,

⁹⁷ “Para documentar este hecho basta referirse a las cifras; entre 1970 y 1978 los subsidios gubernamentales al comercio, a los importadores y exportadores, y a los industriales organizados alcanzaron la suma de 54 147 millones de pesos” Francisco Valdés Ugalde, *Op.Cit.*, p. 373

⁹⁸ Nos basamos aquí en la tesis doctoral de Samuel del Villar, la cual ahonda profundamente en los terribles defectos del sistema fiscal mexicano de la época. *The Rule of Law, Economic Growth and The System of Economic Regulation in México*, PH.D Diss., Harvard Law School, March 1978, pp. 166-200.

⁹⁹ Otorgando irresponsabilidad fiscal a 80% de la población activa.

¹⁰⁰ Siendo automática la exclusión de empresas públicas y discrecional la otorgada a las demás.

remanente obvio del sistema cedular. Por otro lado, la imposición de los ingresos no salariales tenía exenciones para cierto tipo de intereses¹⁰¹, otros no eran acumulados¹⁰² y, por ende, su imposición no era progresiva y, varios se encontraban dentro del anonimato. Asimismo, las ganancias por dividendos eran excluidas si no se repartían y las ganancias de capital gozaban del mismo tratamiento.

En segundo lugar, los ingresos mercantiles¹⁰³, supuestamente englobados dentro de un impuesto general, sufrían severas deficiencias. Por una parte, muchos artículos y servicios eran exentos del impuesto. Por otra, existían, además del 4% general, diversas tasas para variedad de conceptos¹⁰⁴. Estos factores distorsionaban mucho el impuesto general y, en el caso de actividades que no se relacionaban entre si verticalmente, creaba un desorden fiscal importante. El hecho es que la falta de neutralidad de este rubro fiscal y la presión que hubiese podido ejercer para la pronta aplicación de un impuesto como el IVA, no se daba por la cantidad de exenciones y tratos especiales, como en el caso anterior, que la autoridad fiscal otorgaba.

En tercer lugar, la ley fiscal en su artículo 30 otorgaba poder total al Presidente de la República sobre la abrogación o reducción de impuestos, con la condición de que respetaran una aplicación *erga omnes*¹⁰⁵.

En cuarto lugar, los privilegios más cuantiosos que se otorgaban eran en materia de tasas impositivas especiales. Estas eran concedidas gracias a artículos transitorios bajo la aplicación *erga omnes* sobre las leyes constitucionales, pero usualmente la práctica era que se otorgaran mediante modificaciones al código fiscal por subordinados del secretario de la

¹⁰¹ Los intereses de instituciones de ahorros o que no excedan el 7%

¹⁰² Si exceden la tasa marginal progresiva de imposición del 26.9%.

¹⁰³ Los ingresos por concepto de venta de mercancías y/o servicios.

¹⁰⁴ Las tasas oscilaban entre el 5, 10, 15 y 30%.

¹⁰⁵ Es decir, que la aplicación del impuesto se tenía que dar a toda la actividad o el grupo en cuestión. Pero las limitantes en realidad no eran muy claras. *Ibid.*, p.175

SHCP. En 1976, treinta y nueve actividades económicas eran sujetas a este tipo de privilegios, y cientos de tasas impositivas especiales en cada una de ellas eran conferidas.

Finalmente, el secreto de estos y muchos otros privilegios, era que las modificaciones eran hechas usualmente al código fiscal y, por lo tanto, entraban dentro del rubro administrativo. Como lo plantearía Samuel Del Villar, hablando del principio constitucional de “*nullum tributum sine lege*”¹⁰⁶: “la Suprema Corte ha exentado a la acción administrativa de estar en conformidad con los requerimientos constitucionales de proporcionalidad y equidad que los impuestos deberían de acatar. Ha interpretado (*a este principio constitucional*) en el sentido de que “los requerimientos de proporcionalidad y equidad” que establece (*este principio*) se “refieren a la ley, materialmente y formalmente actos legislativos, y no a las resoluciones administrativas”. [...] De esta distinción insensata que deja a las acciones administrativas fuera del sistema legal, para justificar la incoherencia y arbitrariedad en el otorgamiento de exenciones fiscales, (*la Suprema Corte*) concluye que “si las autoridades competentes emiten una resolución en una dirección contraria a otra previamente emitida, esto no significa que la prescripción constitucional ha sido transgredida”¹⁰⁷. Es claro, entonces, que con la ley de su lado, el límite del ejecutivo para poder otorgar exenciones y reducciones no existía, afectando gravemente, así, la pobre capacidad recaudadora del Estado.

Finalmente, nos parece que para cerrar este capítulo, necesito hacer varios comentarios sobre las implicaciones que tenía el llevar una estrategia “cerrada” de negociación.

¹⁰⁶ Principio que obliga a que cada impuesto sea respaldado por la ley y que esté inscrito en esta.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 191-192

Por una parte, en el caso del primer embate fiscal que se dio en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, cuando se quiso imponer el impuesto sunuario, se empleó una estrategia “exclusivamente restringida al ámbito del ejecutivo”¹⁰⁸. Si bien podría hacer al cambio fiscal más efectivo, este proceso lleva varios defectos. Primero, implica acentuar la percepción autoritaria que se tiene del Estado y de la dominación que tiene la elite burocrática sobre la economía. A su vez, involucra fomentar la imagen de que el poder legislativo no tiene poder y negarle a este la posibilidad de expresar, por lo menos, su acuerdo¹⁰⁹. Por último, conlleva a imponer una decisión difícil que no generó ningún consenso por parte de la población y que afecta la legitimación a nivel fiscal, económico y gubernamental de la toma de decisiones futuras.

Por otra parte, en el caso de la reforma fiscal de 1972 se intentó llevar una estrategia de “negociación oculta con grupos restringidos de interés”, fuera de las “vías institucionales con los líderes empresariales”¹¹⁰. Este tipo de negociación implica un fuerte desgaste político, tanto para la Presidencia como para la SHCP, por la dificultad que tendría el conciliar el interés general y los intereses empresariales. Si se permite que los intereses del sector privado ganen, se debilita a la reforma tributaria y, por ende, a la capacidad de gobernar la economía por parte del Estado; si se antepone el interés general por encima del empresarial, expresado clara y directamente, se corre el riesgo de despertar poderosos instrumentos en contra del Estado.

¹⁰⁸ Nos basamos aquí en una serie de comentarios que Del Villar haría sobre diversas estrategias a seguir en materia de reforma fiscal. *Estrategia para implantar el programa tributario*, Documento no publicado, 4 de julio de 1977, p.2

¹⁰⁹ Ya que si bien el ejecutivo siempre tenía en ese periodo, en que gobernaba el PRI, su apoyo tácito, el no incluirlo en la decisión lo deslegitimaba y, por ende, al sistema político completo.

¹¹⁰ *Ibid.*, p.4

Conclusión

La exposición de la reforma fiscal bajo Luis Echeverría Álvarez que acabamos de presentar sucintamente, demuestra que tanto en el gobierno, en menor medida, como en el empresariado, en mayor medida, existen “...arraigados intereses que, por la defensa de privilegios arbitrarios, impiden que la estructura impositiva refleje la disciplina general que requiere la reorganización de la economía conforme a las pautas de equidad y eficiencia en el uso de recursos que se necesitan para que pueda continuar su desarrollo”¹¹¹. Nos sorprendió la complejidad de este fenómeno, en el que gobierno y sector privado traslapan poder, cultura e intereses, dónde él “¿quién tiene la culpa?” se convierte en un dilema difuso, y en donde solamente una exposición desde diversos ángulos nos da una aproximación a una respuesta siempre provisional.

Nos pareció interesante poder señalar que el Estado ya sufría de diversos problemas intrínsecos tanto económica como socialmente para llevar a bien diversas reformas antes del sexenio de Luis Luis Echeverría Álvarez. Poder atribuir a estos problemas el hecho de que la política económica se llevara de una manera presionada y esto condujera a decisiones erradas por parte del gobierno. Hemos podido observar la complejidad del empresariado mexicano y la relación de este con el Estado. Se ha señalado el desarrollo de sus grupos de interés y la relación ambigua que llevaban con el gobierno, entre control e autonomía política, entre apolitismo y negociación y presión política encubierta, entre un revolucionarismo estatal y un proyecto modernizador mixto cercano al sector privado. Finalmente, hemos descubierto la precariedad de la estructura fiscal que no logró ser

¹¹¹ Ibid.

disminuida por el fracaso de una propuesta fiscal en franco desacuerdo con los intereses de un sector privado que comenzaba a despertar políticamente.

A lo largo del capítulo, nos parece, se ha puesto de manifiesto una cierta vinculación entre un proyecto privado de desarrollo económico y el proyecto estatal. Al estallar un desacuerdo entre los dos actores, debido fundamentalmente al agotamiento del proyecto modernizador, el Estado resuelve, presionado, tomar ciertas decisiones para sobrevivir política y económicamente. Estas decisiones no van en el sentido de lo que conviene a una minoría de empresarios y genera, a su vez, un despertar político del sector privado, y una capitalización, por sus agentes más poderosos, de esta energía para tratar de unificar al sector frente al Estado. Este despertar se plasma en la creación del CCE, en 1975. Aunque la creación misma del consejo denota de la discención que existe dentro del sector privado (Ej. La CANACINTRA no forma parte del consejo, el PAN no aprueba la creación...). No obstante, es el principio de un despertar político que será acompañado por una monopolización paulatina de la representación política del sector en los años subsiguientes.

En relación con la propuesta fiscal de Luis Echeverría Álvarez, fueron varios los aspectos que la encaminaron a su fracaso. Sin embargo, fue el nacimiento de un movimiento empresarial, que empezaba a tener un proyecto alternativo de nación, el que se dio en este periodo. Un proyecto que propugnaría hasta nuestros días valores liberales y, desde hace muy poco, democráticos. Dentro de estos abanderamientos doctrinarios y la defensa legítima de sus intereses, el empresariado acusó, injusta y reiteradamente, durante el periodo que analizamos a un Estado que, por su parte, protegió el desenvolvimiento de aquél y, privilegió, irónicamente, a aquellos que despreciaba en el discurso oficial. En este juego velado de intereses de supervivencia, tanto las elites privadas como las del gobierno, afectaron fuertemente el interés general del bienestar de la nación, todo ello capitalizando

ambos las desgracias que generaba una negociación de poder en las alturas. Ultimadamente, como lo explicaremos en el siguiente capítulo, esta confrontación se transformó en una compleja unión entre cúpulas con una semejante visión del desarrollo nacional.

La reforma fiscal durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari: un acuerdo entre cúpulas

En el periodo analizado en el capítulo anterior, observamos que el problema de la relación entre empresarios y Estado es mucho más complejo que la formulación de una simple pregunta para averiguar si hay un culpable en el deterioro de la situación fiscal en México. Afirmamos que si bien los empresarios se opusieron firmemente a cualquier avance en materia fiscal, hacia un sistema más transparente, justo, redistributivo y equitativo, no honrando así su participación responsable y justa dentro del desarrollo de la sociedad mexicana, hicieron esto en defensa de sus intereses variados y de su manera de concebir la participación dentro de la sociedad. Pudimos analizar esta posición, criticarla y explicarla, pero al hacerlo, la dirección apuntó, a su vez, hacia la responsabilidad que tenía el Estado dentro de la cuestión fiscal. La voluntad política en la coyuntura de la reforma fiscal de 1972 fue la determinante que decidió finalmente la suerte de aquella. Esta es justamente la liga que nos llevó a escoger el segundo periodo, el del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, pues es en este en el que, por voluntad política, el Estado profundizó y

aceleró los cambios de concepción del desarrollo socioeconómico por parte de los gobernantes fraguados durante la administración de Miguel de la Madrid.

El objetivo de este capítulo es, justamente, entender cómo la voluntad política del gobierno pudo finalmente plasmarse en una reforma fiscal pragmática y relativamente exitosa. Para ello, habrá que demostrar el fenómeno de concentración de poder económico y político que logró construir una alianza entre la cúpula empresarial y la del gobierno federal, visible en la reiterada y renovada aplicación de los pactos de concertación económica entre el CCE y el ejecutivo federal y, asimismo, describir en que consistió el éxito de la reforma fiscal.

Paralelamente, nos gustaría matizar el éxito de ésta figurando los distintos problemas que tuvo para su completa realización así, como los temas que no logró resolver. Asimismo pretendemos profundizar sobre la problemática que este relativo éxito hace resaltar. Es decir, queremos analizar qué factores, tanto económicos como políticos, promovieron la concentración de poder en el sector privado y, por igual, cual fue el cambio de modelo que intentó revolucionar la administración pública federal y desembocó en el acaparamiento del poder político en unas cuantas manos.

Las preguntas principales que guiarán este capítulo son las siguientes: ¿Cuáles fueron los motivos y causas del fenómeno de concentración de poder tanto en la cúpula empresarial como en la elite del gobierno federal? ¿En qué consistió el acuerdo entre cúpulas y cómo alentó el éxito reformista? ¿En que medida fue realmente exitosa la reforma fiscal salinista? Asimismo, será relevante preguntarse: ¿Cuáles fueron los cambios fiscales paulatinos que se dieron antes de la reforma fiscal, durante la década de los ochenta? ¿Cómo se dio el cambio de paradigma dentro de la administración federal? ¿Cómo logró imponerse la SPP en el marco administrativo gubernamental? ¿Cómo se dio

el fenómeno de concentración económica en el sector privado? ¿En qué medida el gobierno alentó esta concentración? ¿Cuáles fenómenos de cambio en la participación política del sector empresarial se dieron en las década de los ochenta? ¿Qué corrientes principales impulsaron el desarrollo político de este sector y, cuál imperó finalmente durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari? ¿Cómo se plasmó esto en el desarrollo del órgano director y representante del sector privado, el CCE? ¿Cuál fue la relevancia de esta dominación tecnocrática, y cómo afectó al éxito de la reforma fiscal? ¿Cuáles fueron los diferentes ámbitos fiscales que reformó el gobierno federal y las dificultades que este encontró para la consecución de la reforma? ¿En qué consistió, ultimadamente, el éxito de la reforma fiscal?

Será entonces imprescindible describir el cambio ideológico acontecido antes de la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la cima del poder; observar la concentración extraoficial de poder político que se realizó en manos del ejecutivo, para después reseñar algunos cambios importantes y radicales que se lograron sin desestabilizar el poder del partido hegemónico. También será de suma relevancia describir los cambios que se efectuaron en las cúpulas empresariales en cuanto a distribución del poder y concepción de la participación política de este sector. Asimismo, en este capítulo se busca describir la relación imperante en el principio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari entre Estado y empresarios en torno a la problemática fiscal. Todo ello con la finalidad de explicar porqué se dio una reforma fiscal relativamente sin oposiciones mayores por parte del empresariado, aunque haciendo hincapié en el hecho de que la reforma fiscal lograda fue débil y seguramente con un afán muy poco redistributivo.

Una reforma fiscal paulatina

Antes que nada, es importante describir la evolución histórica del tema fiscal dentro del país en el periodo precedente al sexenio de Carlos Salinas de Gortari, para tomar en cuenta la relevancia de que varias reformas al sistema tributario se habían hecho ya, de manera paulatina, antes de la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder, facilitando así su labor reformista en el ámbito fiscal.

Durante la década de los ochenta el sistema tributario sufrió algunos cambios substanciales que si bien no modificaron en lo más profundo a éste, sí fueron relevantes al llegar la reforma salinista por ser cumulativos y disminuir el impacto que tendría la última sobre el sector empresarial. La introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en 1980¹ fue un cambio notable pues eliminó un sistema anticuado de impuestos sobre ingresos mercantiles (un impuesto federal a las ventas) y, supuestamente, pretendió eliminar los impuestos especiales que abarcaban a un gran número de productos². Asimismo, para principios de la década de los ochenta, el sistema cedular del impuesto al ingreso había sido gradualmente suprimido, aunque había dejado aún por concretarse la

¹ En 1980 la tasa del impuesto era del 10% con una tasa cero en alimentos. En 1983, había un 15% en la tasa general; 0% en alimentos no procesados y de consumo popular; 6% en el resto de los alimentos y medicinas de patente; 20% en enajenación e importación de bienes, prestación de servicios independientes y bienes de lujo; y existían diversas exenciones entre las cuales: la compra/venta de viviendas, educación, libros, periódicos, revistas y servicios médicos. En 1988, había un 15% en la tasa general; 0% en todos los productos alimenticios y medicinas; 6% en las ciudades fronterizas; 20% en los bienes de lujo; y existían varias exenciones entre las cuales: la compra/venta de viviendas, educación, libros, periódicos, revistas y servicios médicos. En 1991, había un 10% en la tasa general; 0% en medicinas y alimentos no procesados; y varias exenciones entre las cuales: la compra/venta de viviendas, educación, libros, periódicos, revistas y servicios médicos. Desde 1997, hay un 15% en la tasa general; 0% en medicinas y alimentos no procesados; 10% en la zona fronteriza y varias exenciones entre las cuales: compra/venta de viviendas, educación, libros, periódicos, revistas y servicios médicos.

² Haremos referencia aquí a la descripción en el final del capítulo anterior, de la serie de tasas especiales y exenciones que existían en el sistema fiscal de la época.

importante imposición global del ingreso, es decir, todavía se gravaba directamente desde la fuente de ingreso, y las ganancias personales de capital seguían sin ser sujetas a tributo. Además, a partir de 1983, se fue eliminando gradualmente el anonimato de las acciones y bonos no comercializados en la bolsa, asunto que le propinó, como ya lo describí anteriormente, parte de la oposición empresarial al gobierno de Luis Luis Echeverría Álvarez.

El que los empresarios no se opusieran a estos cambios residía principalmente, en que la relación entre gobierno y empresarios a principios de la década de los ochenta pasaba por una etapa de poca hostilidad, traducida en una ausencia de retórica antiempresarial por parte del gobierno. Asimismo, la sobrevivencia de varias de las lagunas jurídicas para evadir impuestos, mencionadas en el capítulo anterior, y la cómoda situación inicial que otorgaba el descubrimiento de petróleo y su elevado precio en el mercado internacional, lograron disminuir las tensiones posibles entre empresarios y gobernantes. Por lo demás, la expropiación de la banca por el gobierno de López Portillo, meses antes de dejar el cargo, creó un clima de tal confusión entre los empresarios, y un vacío profundo de canales de comunicación entre estos y el Estado, que éste pudo, sigilosamente, introducir los cambios al tema del anonimato en bonos y acciones³.

Hasta el año de 1987 no se hicieron mayores cambios a la estructura fiscal debido, probablemente, al distanciamiento profundo que provocó la expropiación de la banca entre empresarios y Estado, lo que inhibió cualquier intento por parte del gobierno de Miguel De la Madrid de promover un cambio fiscal profundo, por considerarlo decididamente arriesgado. Las dificultades creadas por la ambigua asignación de poder entre la SHCP y la

³ Carlos Alba Vega, "Los empresarios y el Estado durante el salinismo", *Foro Internacional*, Vol. 36, México DF, ene-jun 1996, p.42

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), tema que abordaremos más adelante, no facilitaron la tarea reformista⁴. El hecho de que ninguna reforma fiscal profunda se llevara a cabo pero, en cambio, solo pequeñas permutas en las tasas impositivas a lo largo del periodo solo provocó que el sector empresarial se molestara y utilizara ésto como argumento para criticar a un sistema impositivo que calificaban de vacilante, errático y promotor de la desinversión. Finalmente, en 1987, fue llevada a cabo una reforma a la manera en que se deducían los intereses de las deudas contraídas por las empresas, con el propósito de que estas no pudiesen deducir sobradamente estos de sus utilidades gracias a las altas tasas de inflación imperantes⁵.

Todos estos pequeños y grandes cambios permitieron allanar el camino hacia la reforma que emprendería el gobierno de Carlos Salinas de Gortari muy tempranamente en su sexenio. Si bien abordaremos el proceso más adelante, nos parece preciso describir antes algunas evoluciones, tanto en el ámbito estatal como en el empresarial, que acontecieron antes de la llegada del salinismo a la presidencia.

“Los conspiradores de la modernidad”⁶

Para poder entender el éxito de la reforma fiscal salinista es necesario presentar la evolución que se dio en el ámbito del gobierno federal. La llegada al poder de un nuevo equipo de administradores públicos gestó un cambio de paradigma político, el abandono del

⁴ Carlos Elizondo, *Op.Cit.*, p.176

⁵ En tiempos de alta inflación, como era el caso en la década de los ochenta, al permitirse deducir del pago de impuestos el costo de las elevadas tasas de interés, creaba un incentivo en las empresas para aumentar su deuda, difuminar sus ganancias y pagar menos impuestos, lo que esta reforma redujo exitosamente dos años después de su implementación. *Ibid.*, p.176

⁶ Para esta descripción del nacimiento del nuevo paradigma que llega al poder en 88 nos basamos en el excelente análisis de Isabelle Rousseau en su libro, *¿México: una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, COLMEX, México DF, 2001

modelo de desarrollo, y se promovió una alta concentración de poder en el gobierno, en manos de una secretaría de Estado, la SPP.

Desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez comienza a darse lo que se podría llamar un cambio de modelo hacia un desarrollo de la gestión pública paulatinamente dominado por una tecnocracia. La combinación entre la necesidad de legitimación del régimen (erosionada en el contexto del movimiento de 1968 y de sus consecuencias) y la ampliación de las funciones del Estado desbordando sus antiguos límites⁷ conlleva a cambios que no tendrán marcha atrás. Lo que antes era una división formal de funciones entre la Secretaría de Gobernación que se ocupaba de los asuntos políticos internos y la SHCP abocada a los asuntos económicos, iría difuminándose para dar lugar a un crecimiento de “estructuras ligeras y [...] comisiones”⁸ que darían fuerza a nuevas redes autónomas de decisión que responderían a necesidades de interconexión entre las diferentes secretarías. Este fenómeno trajo consigo una nueva oleada de altos funcionarios, de una nueva generación y de un matiz que poco a poco iría pasando del ámbito tradicionalmente jurídico⁹ a un matiz más económico. Asimismo, después de asumir la presidencia, ante la necesidad de poder combinar el ámbito de la legitimación sociopolítica y la tecnificación de la gestión pública, José López Portillo crea un órgano administrativo que fungiría como centro de planificación y concertación de estos nuevos fenómenos, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Aunque este nuevo componente de la esfera de secretarías cumple con los requisitos formales para llenar las funciones que se le encomiendan, “esas novedades sólo pueden ser “redituables” bajo la acción de un

⁷ Es decir, los delimitados estrictamente por los ámbitos secretariales.

⁸ *Ibid.*, p.148

⁹ El trampolín político representado por la facultad de Derecho iba cediendo el lugar a economistas planificadores.

verdadero equipo dotado de suficientes capacidades en el plano intelectual y en el organizacional”¹⁰. Es ese equipo el que finalmente llegaría a finales del sexenio en medio de una de las peores crisis política y económica de las últimas décadas en el país.

Sin embargo, contrario a lo que se podría pensar, la crisis le fue muy útil al nuevo personal de la SPP, pues le ayudó a crear un clima propicio para poder sacudir viejas creencias y aplicar nuevas tendencias en la manera de gobernar y planificar a este país quebrantado por la deuda externa, el rompimiento con la elite empresarial y la desaparición del principal canal de comunicación con esta¹¹ y, el comienzo de una crisis social que se tornaría profunda años después¹².

El nuevo equipo de la SPP, en forma distinta a lo que ocurrió en otras secretarías, se conformó sobre todo por una línea de funcionarios pertenecientes a una misma generación¹³ con vínculos educativos y de formación profesional política¹⁴ (los estudios de postgrado en el extranjero son un poderoso factor) y el sentimiento de cohesión de grupo. Este último hecho sería el factor central para que la SPP paulatinamente se convirtiera en vivero de nuevas políticas y, finalmente, sea la fuerza centrífuga¹⁵ de las otras secretarías.

¹⁰ *Ibid.*, p.149

¹¹ La nacionalización de la Banca no solo creó un clima de desconfianza profundo entre el Estado y los empresarios si no que cortó el vínculo tradicional que representaba esta entre los dos actores.

¹² En el capítulo primero ahondo sobre las implicaciones sociales de la crisis económica de los ochenta y sus efectos sobre la desigualdad y la pobreza.

¹³ Este vínculo generacional no es absoluto, se dieron varios casos de funcionarios mayores que tuvieron el importante papel de puente intergeneracional entre la vieja elite y los jóvenes innovadores.

¹⁴ Asimismo el caso del pasaje obligado por secretarías económicas como la de Hacienda no es obligado, también varios miembros provienen de las áreas alejadas de la economía, como la de planeación social pero actúan de nueva cuenta como elementos de apertura para un grupo que corre el riesgo de enclaustrarse en sus métodos y teorías y gozan de la confianza del secretario de Estado Carlos Salinas.

¹⁵ Es importante señalar que la SPP tenía una fuerza central dentro del gabinete porque controlaba una buena parte del presupuesto, define las políticas de desarrollo (Subsecretaría de Desarrollo), se encargaba de jerarquizar y ordenar la memoria de la administración pública (INEGI) y, transmitía su *savoir-faire* y su manera de pensar por todo el país gracias a la enorme red que le proporcionaba la dependencia a cargo de Camacho Solís, la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Rousseau, *op.cit.*, pp. 229-231

Hasta 1985, la SPP gozó de bienestar material y político; fue el vivero en donde la educación y experiencia de los nuevos esquemas de administración pública les fueron inculcados a los jóvenes tecnócratas escogidos¹⁶. Su cohesión les dio la posibilidad de ser innovadores y finalmente, gracias a varios programas¹⁷, de empezar a ganarse una fama de administradores racionales y efectivos. Asimismo, este grupo compacto contó con un factor de suma importancia, ya que representaba su “columna vertebral”; es decir, un líder que tiene una visión, una ideología, y un ánimo de hacer carrera y llegar al poder para implantar su noción de desarrollo: Carlos Salinas de Gortari. Además, éste contó con dos intelectuales que reforzarían su visión, por el lado financiero y económico, José María Córdoba Montoya y, por el lado social y político, Manuel Camacho Solís.

El hecho de contar con una amplia libertad, llevó a la SPP a ser una dependencia destacada por las nuevas ideas que pretendía aplicar. Sin embargo, este impulso innovador generó fuertes fricciones en el equilibrio de poder de las fuerzas internas del gobierno¹⁸, lo que derivó probablemente en la reducción que sufrirá en 1985, al perder dos subsecretarías y buena parte de su personal¹⁹.

¹⁶ Los funcionarios de esta secretaría fueron escogidos con una intención muy clara y definida sobre el tipo de persona que se requería trabajando en la dependencia. Se escogía particularmente a personas jóvenes (para que estuvieran abiertas a nuevos paradigmas administrativos) y proclives a la economía. *Ibid.*, p.236

¹⁷ En el ámbito nacional, un ejemplo de estos es el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Este, intenta enderezar los indicadores macroeconómicos después de 1982, poner en el centro del desarrollo una estrategia de planeación nacional, sobre todo de tenor financiero y económico, que se traduce en el programa más general llamado Plan Nacional de Desarrollo (PND). Asimismo, en el ámbito regional, el PIRE busca promover la extensión de una gran red de Comités de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADES) que fungieron como elemento transmisor, hacia toda la república, de las ideas y preceptos de la nueva elite.

¹⁸ Las fricciones que se dieron, sobre todo, entre la SHCP y la SPP fueron en torno al presupuesto y, por ende, del control del gobierno.

¹⁹ La reducción es del 40%. *Ibid.*, p.256

La política de austeridad aplicada por el gobierno en 1985 (denominada mini PIRE²⁰) afectó principalmente a la SPP y a la densidad de personal y de su alcance; pero no cercenó sus atributos esenciales, como el presupuesto, la planeación y la red territorial. Por lo demás, ayudó a que haya circulación y fortalecimiento de su personal en lo interno, e incluso, al promover el éxodo de su personal, esta reestructuración permitió implantar a sus hombres experimentados en puestos claves de otras dependencias y de incluir en las zonas intersecretariales (asamblea legislativa, y rubros de comunicación de otras secretarías) a sus jóvenes aprendices. Esto logró consolidar el proyecto político y social que el grupo y, en especial su líder, tenían en mente; al mismo tiempo que logró que miembros del grupo se dotaran de un capital político necesario para que, además de la técnica, gozaran de conocimientos valiosos para rebasar los límites de una simple “tecnestructura”²¹.

No obstante, el grupo adoleció de una fragilidad estructural tanto por la juventud e impericia de sus integrantes²², como por la dificultad que representaba abarcar temas nacionales antagónicos (económico y social). Asimismo, sus programas y proyectos tenderían a favorecer, en buena medida, a lógicas economicistas. Es claro que esto benefició al grupo con el relativo entendimiento con la elite empresarial y el éxito de sus

²⁰ El 22 de julio de 1985, por recomendación de la SHCP, el gobierno de Miguel de la Madrid decidió profundizar el programa de ajuste (PIRE) mediante un pequeño programa (de ahí que se llame mini-PIRE) que incluye, entre otros cinco puntos, la reducción drástica del gobierno federal. Se eliminan a quince subsecretarías y a varias direcciones y coordinaciones, sobre todo en el ámbito de la planeación.

²¹ *Ibid.*, p.266

²² Esto provocó debilidad tanto ante las grandes organizaciones patronales (CCE) como frente a las corporativistas. Entre estos jóvenes se puede nombrar a Manuel Cavazos Lerma (oficial mayor de la secretaría de gobernación), Clara Jusidman Rapoport (directora del Instituto Nacional del Consumidor), Narciso Acevedo Valenzuela (subsecretario de planificación en Agricultura), Alejandra Moreno Toscano (coordinadora de asesores de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) dirigida por Camacho Solís), Roberto Salcedo Aquino (oficial mayor de la SEDUE), Manuel de León Maza (director general de recursos humanos de la SEDUE) y, Agustín Quintanilla Ochoa (director general de recursos financieros de la SEDUE) en otros. Cuadro n°5 en *Ibid.*, p.261

programas²³, pero también denotó un aliento al crecimiento de una economía elitista y monopolizadora en donde solo unos cuantos se verían beneficiados. Estas fragilidades, el autoritarismo con el que se impuso al candidato presidencial y su programa, y el hecho de que no se hubiera logrado impulsar el crecimiento generalizado del país mediante las políticas de austeridad, fueron probablemente la causa de una fuerte escisión dentro de las filas del partido²⁴ y la fuerza popular que recogió la nueva fuerza política formada a partir de la fractura del partido.

La imposibilidad de haber adjuntado a su programa la solución real de las difíciles cuestiones sociales le valió a esta elite una victoria seriamente impugnada en las elecciones de 1988, lo que marcó fuertemente el inicio del sexenio salinista. Por lo tanto, el nuevo presidente, se vio obligado a solucionar el fuerte tenor espurio de su ascenso a la cima del poder ejecutivo mediante acciones espectaculares, como el encarcelamiento del líder petrolero Joaquín Hernández Galicia (“la Quina”), la remoción del líder magisterial Carlos Jonguitud Barrios, y el encarcelamiento del líder empresarial Eduardo Legorreta. Asimismo, mediante un programa social de alivio de la pobreza, que se ha considerado “centralista y vertical”²⁵: el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol).

En este contexto de cambios institucionales y de transformación de la clase política, conviene abocarse a la evolución que tuvo el sector privado durante esta década, proceso que nos ayudará a comprender la relación que imperaba a principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari entre el Estado y el sector empresarial.

²³ Notablemente el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) y luego el Pacto de Solidaridad Económica (PSE)

²⁴ La formación del Frente Democrático Nacional (FDN) y la fuerza política con la que llegó a las elecciones de 1988 son los signos del relativo fracaso del impulso al desarrollo por parte de la nueva elite tecnocrática.

²⁵ *Ibid.*, p.373

La evolución económica del sector empresarial

La evolución del sector empresarial se dio aceleradamente durante la década de los ochenta como consecuencia de los cambios mundiales y nacionales. En este apartado habrá que describir someramente algunas características de su evolución y, sobre todo, la concentración de poder que experimentó.

De la misma manera que la crisis de 1982, y la nacionalización de la Banca que la simboliza, fueron el empuje que necesitaba la nueva elite tecnocrática para empezar a dominar la arena política y a promover su nueva concepción del Estado, la crisis sacudió también al sector privado y provocó un cambio, tanto económico como político.

Por un lado, el cambio se dio en lo económico y, como era de esperarse, la intervención del Estado tuvo mucho que ver. El fenómeno de concentración financiera y empresarial²⁶ que se venía dando desde la mitad de los años setenta fomentó que, por un lado, el gran capital estuviese, aún más, íntimamente ligado con el sector financiero²⁷ y que, por el otro, este sector, mediante las grandes sumas de capital que manejaba, no solo se

²⁶ Léase la formación de empresas tenedoras de acciones o *holding* que fomentaba la posibilidad de evadir impuestos (como se ha explicado en el cap. II) y, sobre todo, las economías de escala. Empresas que se relacionaban con grupos financieros y que bajo el “boom petrolero” aumentaron el número de adquisiciones de manera exorbitante (en 1980 grupos como Alfa concentraban 157 empresas, Visa 103) diversificándose y necesitando posteriormente en algunos casos (Grupo Alfa) la intervención estatal para no llegar a la bancarrota. Asimismo, los grupos financieros, después de su transformación en 1975 a instituciones de banca múltiple, concentraron los recursos privados y dirigieron fuertes inversiones hacia los grandes consorcios promoviendo aún más la concentración del capital. Por el lado estatal, como lo señala Elvira Concheiro, “la recuperación de la *confianza* empresarial en [el gobierno de López Portillo] había pasado por el apoyo estatal a una serie de proyectos de inversión con las más grandes empresas del país, la compensación a los latifundistas sonorenses afectados en 1975, la reducción y exención de impuestos, así como el apoyo con buena cantidad de recursos a los grandes exportadores...”, El gran acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista, UNAM, Ediciones ERA, México DF, 1996, p.28

²⁷ “Los bancos que directamente eran manejados por los mayores grupos, como Serfin que estaba bajo el control de Visa, Banpaís de Vitro, Comermex del grupo Chihuahua, Cremi de Industrias Peñoles, y los que estaban vinculados, como el Banco del Atlántico con ICA, Bancomer con FRISCO y Banamex con [...] Condumex, Celanese Mexicana, Industrias Nacobre...”, Ibid., p.29

dedicara a invertir en el sector privado sino, también, en actividades especulativas que llevaron a la dolarización de la economía.

En el año de 1982, el endeudamiento público²⁸ y privado con el exterior, aunado a una imparable fuga de capitales²⁹ y a la caída del precio del petróleo, provocaron el comienzo de una crisis económica sin precedentes. La decisión de expropiar la banca, tomada a raíz del mal manejo de las finanzas públicas y, sobre todo, para tratar de parar el proceso de fuga de capitales y de ataques especulativos por parte del gran capital, afectó fuertemente a los grandes grupos industriales financieros, al igual que al conjunto del sector privado, quién tomó esto como una agresión directa a sus intereses. Si bien, como lo veremos más adelante, la expropiación bancaria fue el detonante del cambio en el comportamiento político del empresariado, también en lo económico fue el parteaguas entre el gran capital y los pequeños y medianos empresarios.

La escisión política con el Estado fue oficial, pero oficiosamente, muchos grandes empresarios negociaron el regreso de las empresas propiedad de sus antiguos bancos y la compra de un tercio de las acciones de estos, aunado a una indemnización generosa³⁰. Asimismo, muchos de ellos volcaron su capital financiero a otro tipo de negocios (casas de bolsa, afianzadoras, empresas de seguros...) muy rentables y, gracias a una gran ayuda por parte del gobierno³¹ y, posteriormente a la reforma financiera realizada en 1985³²,

²⁸ Durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez el endeudamiento externo público pasó de 5 mil millones de dólares a 20 mil millones y de esta cantidad pasó a 100 mil millones con López Portillo.

²⁹ El número estimado por el presidente del CCE en 1988 era entre 35 000 y 40 000 millones de dólares. La Jornada, 1 septiembre 1988.

³⁰ Aunque muchos de los antiguos banqueros lograron retomar parcialmente sus negocios, unos cuantos no tuvieron el mismo destino.

³¹ Esta gran ayuda provino del Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA), un dispositivo creado por la nueva administración para controlar el riesgo inflacionario que implicaba la deuda privada externa. El problema, de nueva cuenta, fue que las que acudieron con mayor frecuencia al fideicomiso fueron las grandes empresas con capacidad de liquidez, las cuales convertían su deuda en dólares por créditos estatales en pesos. Esto, a su vez, les otorgaba excedentes financieros que utilizaban para

fomentaron el desarrollo de lo que se llamó la *banca paralela*. Entretanto, los pequeños y muchos de los medianos empresarios que no contaban con el capital para ingresar a estos grandes fenómenos se hundían en deudas, con tasas de interés altísimas³³ y mucho se fueron a la bancarrota.

Además, con el auge del sector paralelo financiero y de la bolsa mexicana de valores, surgieron nuevos empresarios llamados los *bolsistas*³⁴, que aprovecharon el fenómeno de la especulación para aplicar sus conocimientos técnicos del mercado bursátil y con el dinero del manejo de carteras de inversionistas menores lograron amasar considerables fortunas³⁵ con las que compraban las empresas en dificultades o en bancarrota. Estos dos fenómenos (*banca paralela* y *bolsistas*), cabe mencionar, se lograron a costa de la estabilidad económica nacional y de inversionistas pequeños que perdieron mucho en el *crack* bursátil de 1987³⁶.

subsanar sus cuentas pero, sobre todo, para invertir en instrumentos financieros y en especulación, lo que promovió, en gran medida, el ataque especulativo de 1987.

³² Que desvinculó por completo las funciones de la Banca de las asociadas a las sociedades financieras no bancarias.

³³ Tasas promovidas por el Estado para atraer inversiones a corto plazo, dentro de su estrategia de promover el mercado interno, financiar las importaciones y promover, por otro lado, la expansión del sector exportador manufacturero en su esquema de apertura comercial e impulso a la competitividad del sector empresarial mexicano. El problema residió en que esto no alentó más que la llegada de capital golondrino y, después de 1989, creó una espiral de recesión y volatilidad en donde se necesitaba aumentar la tasa de interés para atraer más inversión, esto, si bien traía estabilidad, también mermaba el crecimiento económico y creaba un desequilibrio en la balanza de pagos. Celso Garrido, "Liderazgo de las empresas mexicanas", en Wilson Peres (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo Veintiuno, México DF, 1998, p.429

³⁴ El término es utilizado por Elvira Concheiro, *Op.Cit.*, p.33. El más conocido de estos empresarios que se hicieron ricos mediante esta técnica es Carlos Slim Helú, de Carso-Inbursa.

³⁵ El caso de las casas de bolsa también denotaba que el índice de concentración del capital era muy alto, pues "de las 25 casas de bolsa cuyo número es de suyo reducido [...] solo tres de ellas concentran [en 1986] el 40.2% de las operaciones totales del mercado bursátil." En Matilde Luna, "La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas", en Cristina Puga y Ricardo Tirado, *Los empresarios mexicanos, ayer y hoy*, Ediciones El Caballito, México DF, 1992, pp.274-275

³⁶ "El lunes 19 de octubre de 1987, tras un par de semanas de dificultades la Bolsa Mexicana tuvo una caída espectacular de más de 52000 puntos. En el curso de todo octubre de aquel año la actividad bursátil cayó 41.8% afectando severamente a los principiantes jugadores de la bolsa, y permitiendo que los grandes accionistas, expertos en la actividad bursátil, sacaran de aquel río revuelto empresas adquiridas hasta en más de 20% por debajo de su valor en libros". Elvira Concheiro, *Op.Cit.*, p.176

Es entonces, en este primer periodo, antes de 1987, que el Estado contribuyó de manera indirecta a la concentración de capital, al aplicar las políticas macroeconómicas y los diversos hechos que ya mencionamos. No obstante, durante los años posteriores a 1987, el Estado radicalizó sus acciones en pro de la libre competencia y la apertura comercial y, esto “significó una muy fuerte intervención gubernamental en un sentido favorable a las GEI [Grandes Empresas Industriales]”³⁷.

Por otra parte, el cambio de modelo de desarrollo significó una desincorporación de muchas de las empresas que estaban en manos del gobierno. La privatización de las empresas paraestatales se hizo de manera selectiva y, en muchos casos, en condiciones muy favorables para el comprador. Esto propició que se concentraran las grandes corporaciones estatales en unas cuantas manos privadas y les dio, por lo mismo, a unos cuantos grupos económicos que habían logrado concentrar capital mediante la especulación financiera e inmobiliaria, la oportunidad de acrecentar sus negocios, los cuales en algunos casos se convirtieron en empresas oligopólicas o monopólicas³⁸. “De acuerdo con un documento elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha reportado en diversas fuentes que de finales de 1982 a julio de 1990 el Estado trasladó al sector privado el monopolio de cuando menos 14 de 32 áreas industriales y a contribuido a fortalecer otros tantos monopolios y oligopolios privados”³⁹.

³⁷ Celso Garrido, *Op.Cit.*, p.430

³⁸ Respecto a la concentración del capital: “De manera precisa se advierte que lo que sigue caracterizando a los grandes empresarios es la elevada concentración de su actividad en unos cuantos giros, en unos cuantos grupos y en unas cuantas entidades del país. [...] el 40.7% de los activos se concentra en seis grupos (porcentaje que alcanza el 86.1 si se incluye PEMEX, que aún es una empresa 100% estatal) y en nueve giros, se concentran el 50% de las ventas del total de los 98 grandes grupos registrados. En cuanto a la concentración geográfica, es de destacarse que el 60% de las ventas y alrededor del 70% de los activos y del empleo se localizó en el Distrito Federal, siendo los porcentajes respectivos para el estado de Nuevo León: 23.7, 16.7 y 12.5.” Matilde Luna, *Op.Cit.*, p274

³⁹ *Ibid.*, p.275

Asimismo, en un segundo rubro, no menos importante, la reprivatización de la Banca culminó esta carrera de la década de los ochenta por la concentración del capital mexicano. En julio de 1990, se finalizó el proceso de privatización bancaria con la modificación de la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito que devolvía al sector privado la propiedad de los bancos comerciales y, lo más relevante, permitía la creación de la denominada *banca universal*⁴⁰. “De esta forma, en el proceso de venta de los bancos, las principales casas de bolsa, cabezas de los más poderosos grupos financieros, fueron las que pudieron presentar las mejores posturas y contar con la experiencia y confiabilidad que se demandaba en las bases de las convocatorias para las subastas”⁴¹. Es así como las principales casas de bolsa, exceptuando la que era propiedad de Carlos Slim, se hicieron propietarias o “inversionistas del grupo de control”⁴², de la mayoría⁴³ de los bancos creando oligopolios industriales-financieros bajo el auspicio del Ejecutivo nacional que, pese a sus declaraciones de buena intención sobre regulaciones en cuanto a la propiedad de los bancos para promover “una participación suficientemente plural y amplia en el capital de los bancos, evitando con ello una concentración no deseable en el proceso de toma de decisiones”⁴⁴, no evitó la formación de estos conglomerados.

De esta manera, nos es posible especular, en lo económico, que durante la década descrita y mientras la reforma fiscal salinista, la fuerte escisión que ocurrió en 1982 fue subsanada totalmente, al menos entre la clase política al más alto nivel y la cúpula

⁴⁰ Esta es una figura que permitía, como a finales de los años setenta, englobar todos los servicios financieros (casas de bolsa, arrendadoras, afianzadoras, etc....) bajo una misma institución comercial.

⁴¹ Elvira Concheiro, *Op.Cit.*, pp.98-99

⁴² Pese a regulaciones sobre la limitación de la propiedad de 5 a 10% del capital social de un banco por un individuo, se formaron grupos de control donde varios socios controlaban el capital suficiente frente a la multitud de accionistas menores y pulverizados.

⁴³ Solo tres del total de los bancos vendidos fueron otorgados a grupos industriales sin vínculos con el sector financiero. (Bancreser, BCH y Banco Mercantil del Norte)

⁴⁴ Afirmación optimista de Pedro Aspe, Secretario de Hacienda y Crédito Público durante el sexenio de Salinas, en su libro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México DF, 1993, p.79

empresarial. La discrepancia que existió entre el discurso de libre competencia y apertura del gobierno y la realidad, en palabras de Celso Garrido, “es fácilmente explicable si se acepta que la motivación principal del actor estatal era más potenciar una rápida consolidación del liderazgo de las GEI que impulsar el desarrollo integrado del conjunto de la economía nacional; motivación en la que parece haber existido un fuerte componente de interés personal por parte de algunos de los responsables de primer nivel en el diseño de las políticas públicas”⁴⁵.

Observamos, finalmente, que se crearon fuertes lazos entre los grandes empresarios y el gobierno federal en el ámbito económico. Sin embargo, es imprescindible, para lograr completar esta imagen de fraternización de la cúpula empresarial con las altas esferas políticas del ejecutivo federal, que describa, a grandes rasgos, la evolución política que sufrió el sector privado en su conjunto en el mismo periodo. Además, resulta importante ejemplificar esta evolución política con un caso concreto, el del CCE.

La evolución política del sector empresarial

Es relevante ahora explicar el fenómeno de concentración en el ámbito político; para esto me parecería interesante, asimismo, completar la descripción con la evolución que tuvo la organización cúpula de los empresarios: el Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Durante la década de los ochenta el sector empresarial tuvo una evolución política que no se había registrado con anterioridad. La crisis que estalló a principios de la década y, sobre todo, la culminación de la expropiación de la banca, generó, además de una lógica fractura entre los intereses afectados del sector privado y el Estado, un vacío en la

⁴⁵ Celso Garrido, Op.Cit., p.437

estructura “institucional oficiosa”⁴⁶; al suprimirse la banca privada, se eliminaba el importante mecanismo de comunicación que esta había representado durante las décadas anteriores entre estos dos actores.

Esto propició que el empresariado tuviese el impulso necesario para romper con viejos esquemas de participación en los asuntos públicos y que se decidiera a cambiar. Estos cambios se dieron tanto en la relación externa que tenían con los diferentes actores de la sociedad como en la relación que tenían los miembros de la comunidad empresarial entre si, tanto en los métodos y cambios que proponían como en la dirección a la que apuntaban. Sin embargo, hay que señalar que las dos corrientes empresariales que tuvieron diferencias serias en estos puntos siempre tuvieron el común acuerdo implícito de promover un Estado con un régimen económico de corte liberal, que suprimiese los antiguos esquemas del Estado interventor e hiciera evolucionar sus mecanismos de regulación social como lo pudiesen ser el corporativismo sindical o la educación pública⁴⁷.

Por una parte, un sector importante del empresariado promovió⁴⁸ una corriente que podría llamarse la “liberal conservadora”⁴⁹. Esta buscaba un cambio radical en la norma de no intervención política y promovía la participación electoral y la alianza con la Iglesia y el partido de oposición, Acción Nacional (PAN), como medio de acción política y de

⁴⁶ Nos referimos aquí al medio de interrelación que representaba el sector financiero entre Estado y sector privado, y a como este mecanismo no era oficial sino oficioso.

⁴⁷ Importante fuente de disensión entre Estado y sector privado en sexenios anteriores.

⁴⁸ Es relevante aclarar que cuando empleamos los términos “promover” o “propuesta” no nos referimos a lo que pudiese ser una propuesta de campaña por puntos, sino al ámbito más general de un cierto acuerdo teórico-práctico que compartían los que encabezaban las diferentes tendencias dentro del empresariado.

⁴⁹ Esta expresión, al igual que las de la corriente empresarial “tecnocrática”, es utilizada por varios autores, entre ellos Matilde Luna, Ricardo Tirado y Edmundo Jacobo.

confrontación del Estado, al que se calificaba de “totalitario”, de “presidencialismo estatista” y de intervencionista⁵⁰.

Esta corriente promovía un cambio global pues pugnaba por una democratización del sistema político mexicano, por una consolidación del régimen de partidos y un cambio en el esquema del corporativismo. En el ámbito de la democratización promovió movimientos, sobre todo regionales, de defensa del voto. En la esfera de los partidos, impulsó el desarrollo y la participación conjunta con el PAN. Asimismo, en el rubro corporativista promovía el cambio de un “corporativismo sindical”⁵¹ a un “corporativismo social”, el cual era definido como un mecanismo pluralista de “vertebración social”⁵² entre múltiples sectores de la sociedad que voluntariamente conjugaban sus intereses afines y emanaban desde la base de esta, para negociar y ser representados ante la cúpula del poder, ello, claro está, sin la tutela del Estado. Este corporativismo se oponía al que pretendía, y finalmente se impuso, crear grandes acuerdos nacionales o, también al que aludía a acuerdos sectoriales o regionales. Promovía, en cambio, un “micro corporativismo”⁵³ que aludía a concertaciones y cambios a nivel de la comunidad local o de la empresa. Estos cambios estaban dirigidos a fomentar un cambio en la cultura social y política del trabajador, con el fin de transformarlo en una “persona humana”, en un “individuo multidimensional” con “valores trascendentes”⁵⁴. Estos valores suponían estar ligados a la

⁵⁰ Carlos Alba Vega, “Los empresarios y el Estado durante el salinismo”, *Foro Internacional*, COLMEX, México DF, 36(1), Ene-Jun 96, p.36

⁵¹ El corporativismo creado por el Estado, piramidal y centralizado, que era ejercido como mecanismo institucional de control de las masas campesinas y obreras y, como arma en contra de los opositores al régimen (aunque también como termómetro de sus necesidades y, ciertas ocasiones, en defensa de estas).

⁵² Matilde Luna, *Op.Cit.*, p.272

⁵³ Hago aquí una referencia sobre simplificada a los subtipos de corporativismo que describe Matilde Luna en su libro, *Los empresarios y el cambio político : México, 1970-1987*, Ediciones ERA, México DF, 1992

⁵⁴ Matilde Luna, “La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas”, *Op.Cit.*, p.272

democracia, la libertad y a una cierta moral congruente con la religión y la familia. Por ende, la base social de esta propuesta, que sería apoyada por las clases medias, era mucho más amplia, y más compleja, e implicaba un impulso a la “sociedad civil”⁵⁵.

No obstante, el ejemplo democrático que demostró, sobre todo al replegarse en las elecciones de 1988, - la preferencia por un sistema más bien bipartidista, la transposición de su noción de corporativismo del partido gobernante hacia uno de oposición⁵⁶ e, incluso, la fusión entre los esquemas empresariales-económicos y los políticos-estatales -, limitaban el alcance pluralista y democrático de su propuesta a un objetivo más específico a sus intereses.

El ejemplo más conspicuo de este movimiento empresarial contestatario fue la candidatura de Manuel J. Clouthier⁵⁷, quien más que un empresario poderoso fue un líder político de importantes organizaciones empresariales como la COPARMEX (78-80) y el CCE (81-83). Existen, además, otros ejemplos de pequeños y medianos empresarios que lograron puestos en municipios y gubernaturas⁵⁸ e impulsaron el proyecto político, social y cultural de la corriente liberal conservadora. Al final, el empuje de esta corriente que se quería un proyecto político comprensivo y pluralista, perdió terreno frente a la corriente tecnocrática empresarial que asumió el control del CCE a partir de mediados de los ochenta, y sofocó sus ánimos beligerantes para unirse, temporalmente y por miedo al

⁵⁵ Las comillas están aquí para subrayar que este término, actualmente muy de moda, si bien significa el empoderamiento de las bases de la sociedad frente al Estado, también significa una tendencia al debilitamiento de los canales formales institucionales y, por ende, del Estado.

⁵⁶ Nos referimos aquí a que el corporativismo por el que abogaban en teoría, en concreto solo transfería el poder del Estado al sector privado. No nos referimos aquí al sindicalismo independiente, sino, entre otros, a lo que se llama sindicalismo blanco, donde los sindicatos forman parte de la empresa y el poder de los obreros es drásticamente reducido.

⁵⁷ Candidato a la gubernatura de Sinaloa en 1986 y candidato a la Presidencia de la República en 1987.

⁵⁸ “Francisco Barrio en Chihuahua, Ernesto Ruffo Appel en Baja California, Carlos Medina Plascencia en Guanajuato...” Carlos Alba, *Op.Cit.*, p.36

empuje cardenista, al pacto entre empresarios y Estado que se tejió con la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder.

La corriente tecnocrática, menos compleja y completa en relación con su propuesta política, prefirió una actitud negociadora frente al Estado. En concordancia con ello, pugnó por un fortalecimiento del Ejecutivo federal, con el que negociaba, afectando así una noción de sistema de partidos como la que impulsaba la corriente liberal conservadora. Por otra parte la noción de “democracia” no era fundamental en su propuesta, pues la centralidad de la toma de decisiones fue la constante en la práctica. Asimismo, promovía un corporativismo empresarial centralizado y vertical, en donde los beneficios se repartían y las negociaciones se llevaban a cabo, ambos, de manera excluyente. Además, en el ámbito social, la relevancia del sector empresarial sería medular, desplazando implícitamente al Estado.

Esta corriente impulsaba una división entre consumidores y productores, y ya no una entre capitalistas y trabajadores, con la intención de reducir al máximo el ámbito político y de negociación de estos últimos. A la par, y esto en conjunción con los liberales conservadores, promovía el micro corporativismo, con el fin de impedir las negociaciones en bloque y de diluir la importancia de los sindicatos obreros. Más importante aún, en relación con nuestro tema fiscal, era el impulso que pretendió darle al corporativismo económico, centrado en demandas meramente económicas. Este pretendía poner a un lado las demandas políticas y, por ende la participación de los partidos políticos. Por igual, promovía la noción de la toma de decisiones técnicas y no políticas. Así, tanto en el ámbito nacional como en el sectorial y el regional, promovió negociaciones bajo formas de pactos

económicos tripartitos en el primer caso (empresarios, gobierno y obreros), como el PSE, del cual hablé anteriormente, y bipartitos (empresarios y gobierno) en los otros casos⁵⁹.

La lógica implícita de concentración del poder de la toma de decisiones, y de negociación cada vez más cerrada entre interlocutores cada vez más reducidos, fomentó que, al llegar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se dieran fenómenos de diálogo entre actores poco representativos de sus correspondientes ámbitos.

Esta tensión, dentro del sector empresarial, y los fenómenos que hemos descrito, se plasman una institución clave para el cambio de modelo de desarrollo en general, y de la implementación de la política fiscal en particular: El Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Por ese motivo haremos una breve descripción de su naturaleza, características y evolución.

El Consejo Coordinador Empresarial: organización “cúpula de cúpulas”⁶⁰

El 7 de mayo de 1975 se creó⁶¹ el Consejo Coordinador Empresarial con el acuerdo de las siete organizaciones y novecientos mil empresarios que las conformaban⁶². Este

⁵⁹ “Aunque el bipartismo, relativo a políticas sectoriales y regionales, requeriría, para su evaluación e impacto, de un estudio más sistemático, es importante destacar la creación de comisiones con una representación muy menor del sector social o una abierta exclusión de éste, como sucede en la mayoría de los casos [...] por ejemplo, de la Comisión Mixta Asesora de la Política de Comercio Exterior, los consejos de planeación industrial en diversas ramas estratégicas, la comisión de inversión extranjera, las de crédito y financiamiento en los niveles federal y regional, y los consejos de privatización de las empresas estatales”, Matilde Luna, *Op.Cit.*, p.280

⁶⁰ Para la presentación de este apartado nos basamos en la extensa descripción que hacen del CCE los investigadores Ricardo Tirado y Matilde Luna en el libro, El Consejo Coordinador Empresarial. Una Radiografía, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México DF, 1992

⁶¹ El CCE se constituyó formalmente el 5 de agosto de 1976

⁶² Las organizaciones, sus respectivos afiliados y el porcentaje de éstos respecto al total dentro de la organización, respectivamente, son los siguientes (para el año de 1989): Concamin (125 000, 13.8%, incluye a la Canacina y sus 82 000 afiliados), Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB) (25, 0.003%), CMHN (37, 0.004%), Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS) (59, 0.006%), Confederación Nacional Agropecuario (CNA) (250 000, 27.6%), Concanaco (500 000, 55.2%), Coparmex (30 000, 3.3%).

organismo contenía en su origen ciertas de las adscripciones que sus fundadores requerían de él. Era un “consejo”, por lo tanto no era autónomo, era poco concentrado⁶³ y solo se encargaba de emitir opiniones; era “coordinador” pues solo iba a transmitir o conjugar las decisiones de sus organizaciones miembros; y, finalmente, quería ser el representante del empresariado nacional pues aglutinaba aproximadamente el 33% de los empresarios. Simultáneamente, como lo señalan Ricardo Tirado y Matilde Luna⁶⁴, el CCE sufría de problemas de origen, al afirmar que “al considerar la libre creación del CCE y la libre afiliación a él, debe pues tenerse presente que sus auténticos afiliados son sólo⁶⁵ siete organizaciones ; que la garantía jurídica de su adhesión al consejo no es muy sólida⁶⁶; que la masa de los empresarios son sólo sus afiliados indirectos⁶⁷; que su estructura orgánica privilegia a las organizaciones por sector en detrimento de las constituidas en función del tamaño o región⁶⁸ y que una buena parte de estos afiliados indirectos lo son por obligación legal⁶⁹”.

La heterogeneidad de las organizaciones que componían al CCE conformaba su fuerza al mismo tiempo que su debilidad. Por un lado, la diversidad y la especialización de cada una de sus organizaciones afiliadas respondían a casi todos los sectores de la economía: “la industria (la Concamin), el comercio y los servicios (la Concanaco), las

⁶³ Pues se suponía que era solamente un órgano consultivo y no concentraba poder.

⁶⁴ Op.Cit., p.38

⁶⁵ Pues no contaban inicialmente en sus filas con el sector agropecuario (ver siguiente referencia), con la Unión Social de Empresarios Mexicanos (USEM) y sus 2000 afiliados, ni con la CAMCO y sus 3000 afiliados.

⁶⁶ Los autores nos indican que no existen documentos de consulta o votación sobre la fundación del CCE, lo que supone una decisión concertada y silenciosa por parte de los representantes de las diversas organizaciones, sin consultar a sus bases y con una base jurídica endeble.

⁶⁷ Pues el representante ante el CCE es el delegado de delegados considerando la dispersión de ciertas organizaciones (Concamin, CNA, Concanaco, Coparmex) en diversos centros y cámaras regionales.

⁶⁸ Lo que implicaba favorecer a las grandes empresas y, a las empresas situadas en la Ciudad de México pues las confederaciones organizadas por regiones (Concanaco, Coparmex y CNA) no representaban más que indirectamente a su multitud de afiliados locales y regionales.

⁶⁹ El 69% de sus empresarios afiliados (Concamin y Concanaco) lo son por ley.

actividades agropecuarias⁷⁰ (la Confederación Nacional Agropecuaria (CNA)), las finanzas (antes de la nacionalización bancaria con la (Asociación Mexicana de Banqueros (AMB) y después con la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa (AMCB)) y los seguros (la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS))”⁷¹. Esta conjunción de diversos sectores económicos aseguraba una representación plural del empresariado nacional. Sin embargo, dentro de esta composición heterogénea se encontraba, en buena medida, el germen de lo que llevaría al conflicto interno a finales de la década de los ochenta. Por una parte, el traslape de funciones entre el CCE, el CMHN y la Coparmex eran problemáticos. La dificultad del traslape del CMHN era resuelta por la posición preponderante que ocupaba en el CCE; sin embargo, desde su creación, el CMHN tenía contradicciones con la Coparmex, por la pretensión de ambos de dirigir al empresariado. Esta última, por su parte, tenía un conflicto con el CCE, pues las dos organizaciones proyectaban ser representantes, en general, del empresariado⁷².

Por otra parte, el CCE se caracterizaba por su elitismo y por la subrepresentación de los empresarios nacionales dentro del consejo. En el aspecto puramente numérico, el CMHN, que solamente representaba al 0.004% de los afiliados, tenía el 14.28% del voto. Si tomamos en cuenta la evolución de la concentración económica del empresariado en los ochenta, podemos presumir que, en la mayoría de los 37 casos, los miembros que los constituyen, contaban también con casas de bolsa (AMCB) y con empresas de seguros

⁷⁰ El sector agropecuario no fue inicialmente representado en el CCE por razones de índole política pues las confederaciones que lo representaban, la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad (CNPP) y la Confederación Nacional Ganadera (CNG), eran cercanas al PRI. Esto provocó una escisión interna dentro del sector y la fundación de la Unión Agrícola Nacional en 1975 que, aunque tuvo una vida efímera, fue la antecesora directa del Consejo Nacional Agropecuario (CNA) fundado en 1984 e incorporado subsiguientemente al CCE.

⁷¹ Tirado y Luna, *Op.Cit.*, p.58

⁷² Esto se matizaba pues la Coparmex, con una larga trayectoria de combatividad y participación política, había sido fundadora del CCE, aunque en cuanto se hicieron los pactos económico-sociales, a finales de los ochenta, las diferencias no tardaron en surgir.

(AMIS), lo que concentraba en el 0.01% de los afiliados el 42.85% del poder de decisión. Asimismo, y de suma importancia, en el espectro político-ideológico, estas tres organizaciones pertenecían al grupo tecnocrático y llamado “gobiernista” por los integrantes de la corriente liberal conservadora (Coparmex, Concanaco y CNA).

En el aspecto histórico, si bien hasta 1985 los presidentes del CCE eran de corte radical, con afinidades panistas, procedentes de organizaciones empresariales de base amplia y, provenientes de sectores empresariales medios⁷³, es importante subrayar el hecho que desde ese año los presidentes que se sucedieron hasta el periodo de la reforma fiscal fueron de corte moderado, con afinidades priístas, procedentes de organizaciones empresariales elitistas y provenientes de los sectores de la gran empresa financiera e industrial⁷⁴. Es justamente esto lo que provocó fuertes críticas⁷⁵ dentro del CCE por parte de la Coparmex y la Concanaco, pues reprochaban que el CCE parecía operar como un instrumento de imposición de medidas negociadas entre elites, traducidas en los pactos económicos, afectando fuertemente a pequeños, a medianos y a empresarios de provincia o, en la desincorporación de paraestatales y otorgamiento de concesiones mediante un clientelismo político de “alta tecnología”⁷⁶.

Por otra parte, el hecho de que el CCE estuviese dirigido por el grupo tecnocrático proclive al salinismo, facilitó la aplicación de la reforma fiscal. Es decir, que como

⁷³ López M. (1979)/Industrial media nacional/Concamin; Clouthier (1981)/Agroindustrial media nacional/Coparmex; Chapa (1983)/Comercial media industrial/Concanaco.

⁷⁴ C.X. González (1985)/Industrial grande nacional/CMHN; Legorreta (1987)/Financiera grande nacional/ABM-CMHN; Vega (1989)/Financiera grande nacional/ABM-CMHN

⁷⁵ Entre 1988 y 1989 hubo una fuerte confrontación entre los líderes de la Concanaco y Coparmex frente a las organizaciones “gobiernistas” para escoger al presidente del CCE. Finalmente, el candidato más afín a estos, Vicente Bortoni (presidente de la Concamin), no pasó y se escogió un presidente menos polémico aunque “tecnócrata” (Vega), además de que los liberales conservadores obtuvieron una reforma en la manera en como se elegiría al presidente en el futuro, mediante una terna decidida respectivamente por cada organización empezando por la Concanaco.

⁷⁶ Pues los grandes empresarios aprovechaban su posición preponderante para negociar mediante compromisos mutuos, tratos al más alto nivel y procesos técnicos públicamente desconocidos. Matilde Luna, *Op.Cit.*, p.277

“representante oficial” del sector empresarial ante el Estado en los diferentes pactos desde finales de 1987 (Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, y luego Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico a partir de 1988), el CCE, y su grupo dirigente, funcionó en sincronía con el grupo tecnocrático del gobierno. “En sus diferentes versiones, el pacto permite conducir una modificación a fondo del aparato productivo y una transformación paralela del papel de los grandes actores económicos y sobre todo del sector privado y del gobierno. Por reunir a los principales representantes de los sectores productivos, el pacto privilegia un entorno de concertación y discusión; [...] Por lo demás, el corporativismo garantiza el respeto a los compromisos contraídos por los diversos actores productivos: los patrones y los trabajadores”⁷⁷. Este pacto es una herramienta de doble cara pues, por un lado, el gobierno lo utilizó como el mecanismo moderno de concertación para negociar sus propuestas y, por el otro, su eficacia se apoyó esencialmente en el tradicional y despreciado⁷⁸ control corporativista. El punto reside en que es aquí donde se negociarían las diferentes propuestas fiscales que después serían enviadas al congreso. Estas serían negociadas en cónclave, en un pacto en donde los presentes serían la cúpula empresarial (el CCE) y el ejecutivo federal (representado por el subsecretario de la SPP, Francisco Gil Díaz), y en donde no estarían representados ni “los cuadros intermedios ni la base”⁷⁹.

Finalmente, quedó demostrado entonces el hecho de que, aún dentro de la organización que suponía representar al conjunto de los empresarios, la sobrerrepresentación de la corriente tecnocrática y “gobiernista” del empresariado era palpable durante el periodo de la reforma fiscal salinista. Esto derivó en que hubiese un acuerdo tácito entre el

⁷⁷ Rousseau, *Op.Cit.*, p.349

⁷⁸ Por los representantes del nuevo paradigma liberal.

⁷⁹ Rousseau, *Op.Cit.*, p.350

actor estatal y el empresarial plasmado en la concertación, vía el pacto, que facilitó en gran medida la negociación de la reforma fiscal. Ahora bien, falta describir en que consistió esta reforma fiscal, y en qué términos fue verdaderamente exitosa.

La reforma fiscal salinista

Es de suma importancia entonces, pasar a una descripción detallada de lo que fueron los logros, obstáculos y deficiencias de una reforma fiscal considerada exitosa por unos e inexistente por otros.

Enmarcada dentro de la “Reforma del Estado”, profundizada por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la reforma fiscal, que se extendió sobre tres años (1989-1991), parece ser inexistente en opinión de ciertos investigadores expertos que afirman que “no hubo una reforma fiscal durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari; fueron meros cambios fiscales en tasas impositivas y en formas de administrar la política fiscal, pero no se cambió la esencia del sistema fiscal mexicano”⁸⁰. Esto puede ser entendido si observamos el origen teórico de la reforma que se propuso a principios del sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Esta provenía de las directrices del Banco Mundial sobre política fiscal. Asimismo, los impulsores de esta dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito

⁸⁰ Ifigenia Martínez Hernández, fue licenciada en economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), realizó un postgrado de economía en la universidad de Harvard. Se desempeñó como profesora investigadora de la UNAM (1955-70) y fue directora de la Escuela Nacional de Economía (67-70). Desde 1953 trabajó para la Secretaría de Hacienda. Fue diputada federal en dos ocasiones (1976-79 y 94-97) y también senadora (1988-91). Fue miembro destacado de la corriente democratizadora del PRI que luego pasó a fundar el Frente Democrático Nacional y en seguida el Partido de la Revolución Democrática (PRD), en donde desempeñó varios cargos (integrante del CEN (1989-95), Oficial Mayor (1997), precandidata al gobierno del DF (1999)). Asimismo, ha colaborado en publicaciones económicas y es autora de varios libros entre los cuales figuran: La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México (1960); La política fiscal en México (1964); y los incentivos fiscales en el desarrollo industrial de México (1969). Finalmente, es cofundadora y miembro de número de la Academia Mexicana de Economía Política, obtuvo el Premio Nacional de Economía del Banco de México (1960) y fue mujer del año (1966). Entrevista personal con Ifigenia Martínez. México, 12 de octubre del 2005.

Público, muchos de ellos con postgrados en el extranjero y con altas calificaciones técnicas en la materia, tenían criterios parecidos al BM. En palabras de uno de estas personas, “una buena reforma fiscal es la que busca el consenso, que trata de ampliar la base gravable, que es competitiva frente a otras economías al reducir las tasas marginales y que promueve, por ende, una reducción de los incentivos a la evasión fiscal”⁸¹. La redistribución, entonces, ya no era “vía el ingreso, sino vía el egreso”⁸²; es decir, la reforma fiscal se abocaba a aumentar en lo posible la recaudación pero tratando de no afectar la atracción de la inversión extranjera, minimizando la evasión por medio de bajas tasas marginales y mediante la ampliación de la base gravable, ya no mediante una imposición de las clases adineradas y del gran capital con fines de redistribución. Esta recaudación más “sana” y “eficiente” se traduciría, en teoría, en mayores ingresos, mismos que serían reutilizados bajo la forma de egresos o programas sociales más focalizados y efectivos.

En concreto, la reforma fiscal se abocó a tres rubros diferentes: la modificación de impuestos, la supresión de privilegios y ampliación de la base gravable, y la mejora de los procesos administrativos y de la aplicación de la ley en caso de evasión fiscal.

⁸¹ Alma Rosa Moreno, estudió la licenciatura de economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), posteriormente cursó la maestría de Economía en el Colegio de México (COLMEX), y continuó con un postgrado, en el mismo ámbito, en la universidad de Nueva York (NYU). En el aspecto profesional, desempeñó, sucesivamente, los cargos de analista de la Dirección General de la SHCP, jefa de la Dirección General de Política Económica y Social de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), bajo el sexenio de De la Madrid y, finalmente, el cargo de Directora del Servicio de Administración Tributaria (SAT), en el sexenio de Salinas de Gortari. Finalmente, fue embajadora de México ante el Reino Unido, bajo la administración de Vicente Fox. Entrevista personal con Alma Rosa Moreno, México, 21 de octubre del 2005

⁸² Ibid.

Modificación de Impuestos

La primera disposición importante “fue la creación en 1989 del impuesto al activo de las empresas (Impac), complementario del Impuesto Sobre la Renta (ISR), consistente en gravar con un monto mínimo de 2% de los activos de las empresas de los contribuyentes que habían venido presentando declaraciones sin pago del ISR”⁸³. Este impuesto buscaba evitar la elusión fiscal que promovía el hecho de no tener que pagar el ISR en caso de no tener utilidades o incluso presentar pérdidas. Este había sido el caso de aproximadamente un 70%⁸⁴ de las empresas que declaraban no tener utilidades hasta por periodos de 20 años. El impuesto, que podía ser deducido del ISR en caso de declarar utilidades, estaba dirigido sobre todo a pequeñas y medianas empresas, ya que las grandes tenían menor posibilidad de eludir el ISR mediante la manipulación de sus cuentas y la declaración de utilidades nulas.

El impuesto no tardó en generar oposición y descontento. Los empresarios contestatarios se dirigieron al gobierno, el cual se defendió arguyendo que había sido negociado el Impac dentro del marco del Pacto Económico para el Crecimiento y la Estabilidad (PECE) con el representante de los empresarios, el CCE. Fue entonces, y debido a la falta de representatividad ya explicada, que el conflicto se tornó interno al sector privado. Los costos, tanto administrativos, de tener que llevar una contabilidad como los del mismo impuesto, afectaron a los pequeños y medianos empresarios, quienes no tardaron en acusar al presidente del CEE, Agustín Legorreta, de no haberlos consultado y, finalmente, de haberlos traicionado. Asimismo, la arrogancia de este al declarar

⁸³ Carlos Valero Flores y Nicolás Mandujano Ramos, “El sistema tributario mexicano y la reforma fiscal, 1988-1996”, *Comercio Exterior*, México DF, junio de 1998, p.474

⁸⁴ Carlos Elizondo, *Op.Cit.*, p.175

públicamente que era reducido el número de empresarios que usualmente dialogaban con el gobierno⁸⁵ y su ausencia en la reunión convocada por la Cámara de Comercio de Monterrey para oponerse al impuesto, avivaron aún más los ánimos. Las dos organizaciones menos afines al gobierno, la Coparmex y la Concanaco, organizaron la oposición. Por un lado instigaron la fuerte crisis dentro del CCE, que llevó a la elección de un presidente relativamente neutral, Rolando Vega. Por el otro, pese a esfuerzos del gobierno en demostrar que el nuevo impuesto era más eficiente y que estaba compensado por las políticas pro empresariales del ámbito más general, promovieron el uso del amparo legal, aludiendo a la inconstitucionalidad del impuesto. Miles de amparos fueron interpuestos⁸⁶ aunque, finalmente, la presión no fue exitosa, pues la Suprema Corte de Justicia falló en contra del recurso en cinco ocasiones, convirtiéndose el impuesto en ley, en marzo de 1991.

Aunque la oposición fue importante, esta fue matizada por la fuerte baja en las tasas impositivas. Del lado de las empresas “la reforma tributaria a partir de 1987 se centró en la modificación del impuesto corporativo; la base de éste se racionalizó mediante la completa indización inflacionaria, con lo que su sistema de tasa múltiple de 5 a 42% se sustituyó por una uniforme de 35%”⁸⁷. Por el lado del ISR personal, la tasa marginal bajó drásticamente, pues disminuyó de 60.5% en 1986, a 55% en 1987, 40% en 1989 para finalizar en un 35% a partir de 1990. Esto suponía evitar la evasión y, sobre todo, hacer más competitivo al fisco nacional en comparación con sus futuros socios del norte. Asimismo, se redujo el número de rangos del ISR personal de 12 en 1988 a 6 en 1990, esto, aunado a la paridad de topes

⁸⁵ Proceso, 22 de mayo de 1989, p.28

⁸⁶ Aproximadamente seis mil amparos.

⁸⁷ Carlos Valero Flores y Nicolás Mandujano Ramos, Op.Cit., p.473

impositivos entre el ISR personal y el corporativo, redujo el alcance del arbitraje impositivo⁸⁸.

Además, en 1991 se redujo la tasa general del IVA del 15 al 10% aludiendo a una política no inflacionaria del gobierno; la tasa en la frontera se niveló con la nacional (del 6 al 10%) y se exentó a los alimentos⁸⁹. Finalmente, hubo reducciones, del orden del 10 al 20%, a diversos aranceles sobre importaciones.

Supresión de privilegios y ampliación de la base gravable

En el segundo rubro de esta reforma fiscal y con la finalidad de ampliar la base gravable, fueron eliminados tanto los regímenes fiscales especiales, de los cuales hablamos al final del segundo capítulo, como la categoría de causantes menores. Esta última consistía en un régimen y tasa especial a pequeños y micro empresarios que no estaban lo suficientemente desarrollados o se ubicaban en zonas que eran difíciles de monitorear para el fisco y que, por ende, resultaban más fáciles de fiscalizar mediante una tasa fija y la exención del pago del IVA. El problema residía en que muchas empresas utilizaban este medio para subfacturar sus ventas a negocios registrados como causantes menores y declarar de esa manera menos utilidades al fisco. El hecho fue que mediante estas dos eliminaciones se normalizaba a un millón y medio de causantes. Asimismo, se le propinaba una doble imposición a los pequeños empresarios que se veían forzados a llevar una

⁸⁸ El arbitraje impositivo consiste en beneficiarse de los diferentes tipos a que están sujetas las diferentes clases de rentas o personas.

⁸⁹ “De 1991 a 1992 se redujeron los impuestos sobre el consumo de mercancías individualizadas, tras haber aumentado anteriormente en el marco de la restricción fiscal, eliminándose los gravámenes al consumo de refrescos, azúcar, seguros y llamadas telefónicas, así como los derechos de la minería y sobre bebidas alcohólicas y tabaco, los cuales se incluyeron en la base del IVA”. Carlos Valero Flores y Nicolás Mandujano Ramos, *Op.Cit.*, p.476

contabilidad (en muchos casos haciéndolos dependientes del personal administrativo y contable) y a pagar un impuesto⁹⁰.

La reacción política del empresariado no se hizo esperar, pero no por medio de los canales tradicionales de las organizaciones. El CCE, incluso, exhortó a los pequeños empresarios a aceptar los nuevos cambios fiscales. La presión, esta vez, provino de clases empresariales bien representadas dentro del Partido Revolucionario Institucional, los productores autoempleados y los microempresarios. El proceso de aprobación de la nueva ley fue muy complicado, pues una buena parte de los diputados priístas no se presentó el día de la votación y los partidos de oposición abandonaron la sala del pleno del Congreso. En medio de una sesión caótica y con un *quórum* al mínimo, la ley fue aprobada. Sin embargo se mantuvieron “ciertas exenciones limitadas a favor de los ejidos, de algunas asociaciones agrícolas, de agricultores individuales y de pequeños comerciantes con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos”⁹¹. Asimismo, en febrero de 1991 los regímenes fiscales especiales fueron reintroducidos en diversos sectores específicos, “esto representaba un regreso al régimen fiscal especial para sectores económicos particulares” y la trivialización del efecto que pudiesen haber tenido estas normalizaciones.

Mejora de los procesos administrativos y aplicación de la ley en caso de evasión fiscal.

En un tercer rubro, la reforma fiscal se abocó a hacer más eficiente la administración tributaria. En primer lugar, el esfuerzo se hizo del lado de un mejor control.

⁹⁰ Carlos Alba, *Op.Cit.*, p.45

⁹¹ Carlos Valero Flores y Nicolás Mandujano Ramos, *Op.Cit.*, p.475

Se renovó la base de datos del registro de causantes y se obligó a estos a emitir recibos foliados impresos por imprentas autorizadas por el gobierno en los que figurara el Registro Federal de Causantes de la empresa. Aunado a esto, se firmó un tratado de cooperación informativa con los Estados Unidos que mandó un claro mensaje a aquellos con la posibilidad de transferir la riqueza a ese país. Asimismo, se implementó la auditoría anual, por medio de despachos de contadores independientes, para empresarios que tuvieran más de 150 empleados. Por igual se decretó que se llevarían a cabo auditorías aleatorias al 10% de los causantes. Además, se obligó, tiempo después, a que las empresas utilizaran cajas registradoras y ya no se permitió la deducción de ciertos gastos de los empresarios⁹².

Sin embargo, el paso más decisivo fue el de endurecer radicalmente las leyes que castigaban a los evasores del fisco. En su afán de mandar un claro mensaje a los evasores, el gobierno investigó a 7 evasores en 1988, 50 en 1989 y 400 en 1990, en comparación con solo dos procesos por evasión fiscal que existieron entre 1929 y 1988. Asimismo, resultado de estos procesos penales, entre 1989 y 1991 se dieron 200 sentencias y todas ellas implicaban privación de la libertad⁹³.

Esto despertó fuertes reacciones dentro del sector privado, quién declaró que se estaba llevando a cabo un “terrorismo fiscal”. Las críticas iniciales más fuertes provenían de la Concanaco y la Coparmex, quienes arguyeron que el gobierno estaba violando sus garantías individuales y que estaba manejando el problema con tácticas contrarias a la ley⁹⁴ y con fines políticos. La oposición aumentó decididamente cuando al presidente de la Concanaco, Eduardo García Suárez se le aplicó una auditoría “de una manera muy poco

⁹² Como vehículos de familiares o gastos de representación, Pedro Aspe, *Op.Cit.*, pp.93-94

⁹³ Aspe, *Ibid.*, p.94

⁹⁴ Un ejemplo de ello podría ser el hecho de que Hacienda investigara quienes eran grandes apostadores en los casinos de Las Vegas para luego mandarles una misiva a los susodichos aclarándoles que sus declaraciones eran sospechosamente bajas en comparación con sus gastos recreacionales.

respetuosa”⁹⁵. Los críticos acusaban al gobierno de querer atacar a un fustigador de la reforma fiscal. A su vez se quejaban de que el gobierno perseguía a aquellos que tenían nexos con el partido de oposición (PAN), como varios empresarios Chihuahuenses, o incluso a los esposos de mujeres que se habían dejado ver en manifestaciones en contra del gobierno en Jalisco. Estas acusaciones fueron paulatinamente perdiendo su fuerza, e incluso algunos empresarios de Chihuahua señalaron que probablemente esta desaceleración concordaba con fines electoreros en su entidad.

No obstante, es relevante señalar que el ejemplo de ciertas iniciativas regionales indicaba que las relativas contradicciones todavía podían nublar el panorama fiscal en años venideros. En el estado de Puebla, en 1992, se inició una movilización agrupada en torno a los “derechos de los contribuyentes” llamada Convención Nacional de Contribuyentes, apoyada por la Concanaco y la Coparmex, que sigue todavía activa en el 2005. Sus demandas eran la auditoria de empresas públicas, penas más elevadas para funcionarios públicos evasores, un poder judicial autónomo y eficiente y la inclusión de los derechos de los contribuyentes en la constitución⁹⁶. Si bien oficialmente existió y sigue existiendo un diálogo entre la convención y el gobierno, la falta de apoyo global fuerte y real de organizaciones empresariales poderosas la han relegado a un ámbito de formalidades.

Finalmente, la reforma fiscal fue exitosa en lo político, pues aunque durante gran parte del sexenio llegó a ser el mayor punto de desacuerdo entre empresarios y gobierno, este no tuvo que dar marcha atrás globalmente. Varios factores actuaron para que fuese exitosa.

⁹⁵ Carlos Elizondo, *Op.Cit.*, p.182

⁹⁶ *Ibid.*, p.185

Primeramente, la respuesta del empresariado a los cambios fiscales fue heterogénea debido probablemente al impacto diverso que tuvo en los diferentes sectores empresariales. El gran empresariado no se vio afectado por los cambios, tanto administrativos como los de tasas; muy por el contrario, recibió amplias ventajas de un sistema tributario estable y confiable y, de tasas del ISR reducidas tanto en lo personal como en el ámbito de sus empresas. Fue el pequeño y el mediano empresariado el que tuvo que pagar el costo de los cambios fiscales, con la desaparición de privilegios y el aumento de los costos administrativos para llevar apropiadamente sus declaraciones al fisco. Es probable que si la historia se hubiese escrito de la otra forma, con un ataque a los empresarios más poderosos, el éxito de la reforma hubiese sido mucho más dudoso. Asimismo, la respuesta dispar del empresariado seguramente ayudó sobremanera a que el gobierno tuviese mayor maniobrabilidad para imponer sus cambios.

Por otro lado, el entorno político y económico que prevalecía durante la reforma mitigó fuertemente la respuesta del empresariado. La serie de privatizaciones de paraestatales y bancos, la liberalización de la economía, la apertura internacional y el discurso gubernamental que enarbolaba muchos de los preceptos del sector privado no dejaba de reconfortar a éste en su totalidad. La percepción de un gobierno que protegería a toda costa la propiedad privada era vista con buenos ojos por la mayoría de los empresarios.

Asimismo, el hecho de contar con un gobierno muy unido, ideológicamente hablando y, por ende, con un sector hacendario convencido totalmente de la utilidad de las reformas que se debían llevar a buen puerto, fue un factor muy relevante para el éxito de la reforma. El convencimiento de que la técnica podría llevar a crear un sistema tributario más eficiente y recaudador fue decisivo.

Es relevante señalar, como lo indica el cuadro 1, que la recaudación fiscal, en el periodo que abarcó la reforma fiscal (1988-1992), aumentó dos y medio puntos porcentuales en relación con el PIB, pasando de 16.6% a 19.1%.

Cuadro 1
Ingresos del Sector Público Presupuestario, 1980-2005
(Porcentajes del PIB)

Año	Total	Gobierno Federal	Organismos y Empresas 1/
1980	24,6%	14,5%	10,1%
1981	23,8%	14,4%	9,4%
1982	27,2%	14,6%	12,7%
1983	31,6%	18,1%	13,5%
1984	31,7%	16,5%	15,2%
1985	28,9%	16,4%	12,5%
1986	28,3%	15,9%	12,3%
1987	28,8%	17,1%	11,8%
1988	28,3%	16,6%	11,7%
1989	26,4%	17,0%	9,5%
1990	26,1%	16,7%	9,4%
1991	26,8%	18,8%	8,0%
1992	26,8%	19,1%	7,7%
1993	23,1%	15,4%	7,6%
1994	23,1%	15,5%	7,6%
1995	22,8%	15,2%	7,5%
1996	23,0%	15,5%	7,4%
1997	23,2%	16,0%	7,2%
1998	20,3%	14,2%	6,2%
1999	20,8%	14,7%	6,1%
2000	21,5%	15,8%	5,7%
2001	21,9%	16,2%	5,7%
2002	22,2%	15,8%	6,4%
2003	23,7%	16,8%	6,9%
2004 e/	21,9%	15,9%	6,0%
2005 e/	22,4%	16,1%	6,3%

1/ Excluye aportaciones al ISSSTE.

e/ estimación Ley de Ingresos 2004 y 2005.

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2003 y Ley de Ingresos 2004 y 2005.

No obstante, es importante matizar lo anterior. Pese a serios avances en materia fiscal, que lograron instituirse para permanecer sin modificaciones hasta nuestros días, hubo también retrocesos. Muchos de los privilegios que habían sido abrogados volvieron a aparecer y los cambios en la tasa del IVA volverían a su estado original años después. Asimismo, la falta de gravámenes a ingresos personales de capital o, a la creación de un impuesto al ingreso global (que impusiese una misma tasa para todos los ingresos personales en conjunto) mermó la capacidad recaudatoria del Estado sobre los más adinerados. Todo esto se vio traducido en un franco descenso de la recaudación fiscal en los años de fin de sexenio, pasando del 19.1% ya mencionado en 1992 a un 15.5% en 1994 en relación al PIB.

Por otro lado, el convencimiento de que a mayor recaudación mayores posibilidades de tener recursos para promover programas sociales eficientes era loable. No obstante, las fuertes críticas que ha sobrellevado el Pronasol, acusado de ser excluyente, partidario; y de haber sido administrado centralmente con fines de control social, quebrantan la veracidad del presupuesto anterior. Cabe preguntarse entonces, si la reforma fiscal, aunque eficiente en muchos aspectos, logró redistribuir de manera real el ingreso nacional y, en que medida esto matizó su éxito⁹⁷.

Pese a estas críticas, no habría que olvidar las fuertes presiones a las que estaba sometido un gobierno que enfrentaba la más fuerte crisis económica del país, con serios problemas de legitimidad y con una economía cada vez más expuesta a los factores internacionales. Siendo esto así, se podría decir que la reforma fiscal fue exitosa en cuanto al entorno socioeconómico en el que se desarrolló y, en términos de la voluntad política que

⁹⁷ Para ello se puede consultar nuestro primer capítulo y en específico la obra de Fernando Cortés, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI, México, 2000.

el gobierno de Carlos Salinas de Gortari ejerció para llevarla a cabo, en contraposición con las ventajas que no supo aprovechar el gobierno de Luis Echeverría Álvarez.

Aunque, finalmente, el gobierno salinista incidió en el mismo error , voluntario o involuntario, tanto en el ámbito fiscal como en el de la política macroeconómica del país; es decir, la última dejó que se concentrara el capital en muy pocas manos y no logró que el desarrollo de estos grandes capitalistas condujera a un desarrollo económico razonablemente incluyente en el país. En cuanto a la primera, no supo, por su parte, recaudar el gran ingreso que generaban estos grandes magnates pues, eventualmente, hubiese podido ser factor de crecimiento. Sin embargo, hay que reconocer que la liberalización económica en el ámbito nacional otorga gran capacidad de fluidez al capital para desplazarse más allá de cualquier frontera y resta capacidad de maniobra a los Estado nacionales, en este caso al mexicano, para imponer sus prerrogativas recaudatorias y redistributivas.

Conclusión

La crisis económica que estalló en el ocaso de la administración del Presidente López Portillo fue la principal generadora de un cambio radical en el modelo de desarrollo, de un impulso a la modernización en la administración pública y en la relación del sector privado ante el Estado. Fue, incluso, gracias a ella que se lograron diversos avances en materia fiscal en medio de la confusión económica.

Dentro de la clase gobernante se capitalizó esta grave debacle económica para promover un cambio político radical. Mediante una estrategia eficaz, y sumamente inteligente, el grupo restringido de la Secretaría de Programación y Presupuesto logró,

primero edificar una base relativamente sólida, tanto ideológicamente como en el ámbito generacional, para luego entretejer una vasta red que cubriría tanto territorial como administrativamente la mayoría de los espacios estatales. Sin embargo, esta expansión que cuidó de promover un control de las redes sociales del gobierno, no logró subsanar los estragos que las rudas políticas macroeconómicas imponían sobre la mayoría de la sociedad, lo que le valió obtener unos resultados electorales, en la carrera hacia la presidencia, que muchos todavía ponen en duda. Asimismo, esa eficiencia en términos de control y expansión promovió un rígido esquema de lealtad y verticalidad dentro del grupo en donde solo uno sería el líder inapelable, Carlos Salinas de Gortari.

Por otra parte, el sector privado también sufrió las consecuencias del estallido de la crisis económica, separando a los que sufrirían todo su embate, de los que lograrían sobreponérsele. Siendo los segundos una minoría, a raíz de la expropiación de la banca y como una alternativa, fomentarían el desarrollo de una banca paralela en donde solamente los grandes capitalistas participarían tanto de los beneficios del Estado como del fenómeno de especulación financiera. De esta última, asimismo, unos cuantos empresarios lograrían amasar considerables fortunas partiendo de un capital modesto. Ya en los albores de la administración salinista, el fenómeno de concentración se amplió fuertemente dando lugar a oligopolios y monopolios tanto el sector financiero como en el industrial, promovido en parte por una oleada de desincorporaciones de empresas del sector público. En todo este periodo, los perdedores fueron los pequeños y medianos empresarios, los trabajadores y los ciudadanos promedio, que sufrían de altas tasas de inflación, escasez de crédito y una caída en sus ingresos reales. Dentro del fenómeno de liberalización, que suponía traer los beneficios de la libre competencia, la eficiencia económica y la apertura hacia el exterior, el gobierno federal no logró vincular el desarrollo de las grandes empresas industriales al de la

economía nacional, concentrando, de esta forma, el capital, y fomentando el auge de lo que actualmente es y será el monstruo no fiscalizable más difícil de abatir, el mercado informal.

La crisis económica también coadyuvó a que el sector privado impulsará su participación dentro del ámbito político. Los empresarios promovieron candidaturas con el Partido Acción Nacional y propinaron duras críticas al gobierno en turno. La *no participación* ya no era una regla no escrita y el empresariado se encargó de demostrárselo al gobierno, tanto electoral como públicamente. No obstante, el fenómeno de concentración que se dio en el ámbito económico afectó fuertemente a la reorganización política del sector empresarial. La fuerte corriente tradicional y conservadora que había tenido su auge político en la primera mitad de los ochenta, vio su liderazgo fuertemente competido por una nueva tendencia tecnocrática y proclive a las alianzas, beneficios económicos y, por ende, poder que le otorgaba el Estado. El factor que decidiría la suerte del que asumiría el liderazgo del sector privado fueron las elecciones de 1988. El temor a la llegada de un gobierno de izquierda al poder inclinó a la corriente conservadora a cerrar filas con la tecnocrática y, por consiguiente, con el gobierno. Esta evolución se plasmó en el desarrollo del Consejo Coordinador Empresarial, que desde la segunda mitad de los ochenta fue controlado en gran medida por los grandes empresarios tecnocráticos. Estos, bajo la fórmula de los pactos de concertación económica, lograron acordar con el gobierno, de manera secreta, elitista y excluyente, buena parte de las reformas al sistema tributario que serían enviadas al congreso.

Finalmente, todos estos factores se conjuntarían para ver desenvolverse una reforma fiscal que sería, en buena medida, exitosa, ya que lograría modificar substancialmente muchos defectos que el sistema tributario arrastraba desde hace varias décadas. La creación de impuestos más eficientes en términos de recaudación, la supresión de privilegios

fiscales, el endurecimiento de las leyes en contra de la evasión fiscal, la ampliación exponencial de la base gravable y la mejora en los procesos fiscales fueron de los cambios positivos más importantes logrados. Siendo de las reformas menos apetecibles del sexenio para el sector privado, lograron, no obstante, ser relativamente exitosas. No hay duda que la voluntad política de cambio por parte del ejecutivo fue un factor decisivo. Sin embargo, fue el acuerdo tácito entre la cúpula empresarial y la elite dentro de la clase gobernante la que realmente logró allanar el camino para la consecución de esta reforma. Ello se puede observar en el hecho de que gran parte de las reformas no afectaba substancialmente al gran empresariado, líder del CCE y, por ende, de las negociaciones con el gobierno. Asimismo, la conjunción de intereses promovida en el discurso y las acciones del gobierno a favor de la liberalización económica y, sobre todo, la privatización de las paraestatales y de la banca las cuales beneficiaron a los grandes empresarios, disminuyó considerablemente cualquier resquicio de tensión.

Sin embargo, la reforma fiscal sufrió de esta inequidad en la distribución de los recursos. Al no gravar globalmente el ingreso y, sobre todo, al ingreso de capital, gran parte de ese gran empresariado boyante pudo eludir fácilmente el pago integral de su justa participación fiscal dentro de la sociedad. Asimismo, varios privilegios volvieron paulatinamente a instituirse, traduciéndose todo ello en una nueva baja en la recaudación fiscal. Además, la fuerte ineficiencia del gran proyecto social de redistribución de Carlos Salinas de Gortari vía el egreso, el Pronasol, se vio afectado por su verticalidad, su manejo discrecional y su empleo como arma de captación política más allá de sus propósitos de ser una política de compensación y alivio social.

Finalmente, aunque fue exitosa tanto políticamente como en materia de recaudación, la reforma fiscal se fraguó en un acuerdo entre elites beneficiadas tanto en lo

económico como en lo político, lo que finalmente la llevó a tener varios fracasos que se plasmarían en lo que hoy sigue siendo un sistema tributario que no ha logrado suprimir muchos privilegios y, sobre todo, que no ha sabido tributar adecuadamente a muchos sectores económicos de este país, en especial al gran capital.

Conclusión

En esta tesis hemos tratado de aclarar algunos aspectos sobre el tema fiscal en el ámbito político en México. En el primer capítulo pudimos acercarnos al tema de la reforma fiscal por medio de diversos ángulos que le dan su relevancia como tema de estudio. Presentamos al tema de la pobreza tanto teórica como históricamente y dimos una visión de conjunto sobre la importancia del tema para nuestro país. También mostramos el ámbito de la distribución del ingreso desde un punto de vista de la teoría y, después, de manera empírica, para conocer la fuerte incidencia de la desigualdad social en México, traducida en la distribución inequitativa del ingreso a lo largo de los últimos treinta años. Asimismo, esbozamos un debate sobre los tipos de impuestos supuestamente adecuados para luchar en

contra de estas dos taras del desarrollo nacional. Esperamos que se haya cumplido el propósito de interesar al lector en estos diversos temas y, sobre todo, de ir enfocando la investigación hacia el ámbito fiscal y a la relevancia de éste para subsanar la inequidad y la pobreza que impera en nuestro país.

Por otro lado, por medio del análisis y la descripción que desarrollamos en el capítulo dos, esperamos haber logrado un primer acercamiento al ámbito de la relación entre el Estado y el sector privado en las condiciones específicas al principio del sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Con ello pudimos exponer el estado del ámbito fiscal de la época y presentar las actitudes hacia éste tanto del sector privado como del público, a la vez que describir la relación entre estos dos actores. Asimismo, expusimos las condiciones del fracaso de la reforma fiscal de 1972 y sus consecuencias. Derivado de ello describimos el estado del sistema impositivo nacional, o más bien de sus defectos, pues muchos de ellos perdurarían hasta el período de Carlos Salinas de Gortari. Esperamos haber cumplido el cometido de presentar una reforma fiscal y su fracaso, en condiciones adversas en la relación con el empresariado pero con un clima económico anterior al sexenio favorable. De esta manera, haber logrado integrar a este capítulo a la hipótesis de la tesis, colocando al enfrentamiento contra un empresariado adverso como factor decisivo de fracaso, al igual que la falta de voluntad gubernamental para llevar a buen puerto su reforma fiscal.

Finalmente, en el capítulo tres tratamos de describir los cambios fiscales paulatinos que se habían dado en la década de los ochentas para poder llegar a la reforma fiscal salinista. Del mismo modo, describimos los cambios políticos que se dieron dentro del ejecutivo federal en este periodo y la llegada de una nueva elite al poder. A su vez, pudimos explorar la evolución económica del empresariado y la concentración del capital nacional en unas cuantas manos. También logramos adentrarnos en la evolución y reorganización

del sector privado, y el mismo fenómeno de concentración, pero en el ámbito político. Luego pudimos detallar los cambios fiscales principales que se dieron, la reacción del empresariado y los resultados de estos cambios. Finalmente, llegamos a cuestionar el verdadero éxito de la reforma fiscal en su aspecto redistributivo.

Entre las principales reflexiones y conclusiones de este trabajo, podemos señalar lo siguiente. En primer lugar, al analizar el debate actual sobre la pobreza y la lucha en su contra, nos percatamos de que no existía algo como una obvia mezquindad por parte de organismos tan poderosos como el Banco Mundial. Pusimos énfasis en el esfuerzo de la organización, contrariamente al actuar del Fondo Monetario Internacional, en evolucionar, mejorar y adaptarse a las nuevas tendencias e investigaciones sobre la lucha en contra de la pobreza y, transformar y volver más compleja su perspectiva y su análisis sobre este tema. No obstante, concluimos que el camino por andar era aún largo pues la institución tiene todavía muchos obstáculos que superar. Entre ellos están los que también sufrió la reforma fiscal de Carlos Salinas de Gortari, como lo veremos más adelante, es decir, la tendencia a reducir el problema global de la pobreza como si se tratara solo de un asunto técnico el cual se puede solucionar desde esta perspectiva. El tratar de despolitizar un asunto tan grave el Banco Mundial peca de simplicidad, pues en el ámbito internacional tanto como en el nacional, el problema de la pobreza sigue teniendo un gran matiz político. Las soluciones económicas pueden lograr beneficios sustanciosos, pero no representan una panacea como lo promueve la organización.

La solución es mucho más compleja, pues implica que los entes privilegiados de cada Estado cedan parte de su riqueza y participen ideológicamente, junto con los demás participantes de la sociedad, en la construcción de un Estado de bienestar. Esto, finalmente, no se puede dar abocándose exclusivamente a una democracia con fines utilitarios y de

consecución de mercados económicos libres como lo sugiere implícitamente el discurso del BM. Es preciso que el empuje y la voluntad vengan de un sector político responsable que decida instituir programas globales de redistribución y desarrollo conjunto, tanto de la economía como de la sociedad. La solución, pues, no es meramente técnica sino, más bien, esta tiene que servir a los fines políticos del desarrollo de cada sociedad. Ejemplo de ello son los datos mencionados en el primer capítulo que nos muestran que después de quince años de seguir la pauta de esta organización los resultados no fueron los esperados.

El rubro de la desigualdad en la distribución del ingreso corrobora esto. El proceso de crecimiento económico en México, como lo señalamos también en el capítulo tres, no logra en los ochentas y noventas impulsar el desarrollo conjunto de la sociedad. La economía, al no absorber la fuerza laboral en crecimiento, al no poder contrarrestar un fenómeno de aumento de importaciones que aniquiló a muchas empresas o las forzó a reestructurarse y, al favorecer la acumulación de capital de forma excesivamente desigual, promovió indirectamente que la población no tuviese más remedio que engrosar exponencialmente un mercado informal que a nuestros días sigue creciendo fuera del alcance del gobierno, dejando fuera de sus arcas cuantiosas fuentes de ingreso redistribuibles.

Asimismo, este crecimiento dual de la economía provocó fuertes tensiones en el mercado laboral. Por una parte, alejó a la población activa conectada al sector exportador de la que no lo estaba, incidiendo en una profunda desigualdad salarial.

Finalmente, el recrudecimiento de las desigualdades en los ochentas, y la magra recuperación en ese rubro hasta nuestros días, plasmada en las disparidades actuales que existen entre las regiones del norte y las del centro y sur, impidieron una mejora palpable

en los índices de desigualdad, que en el mejor de los casos se encuentran en niveles parecidos a los que imperaban en los años sesenta en el país.

Aunado a esto, la composición del sistema tributario, entre impuestos regresivos, pero grandes recaudadores, e impuestos progresivos pero con alcance limitado, es compleja. La decisión técnica del tipo de impuestos que tendrían que aplicarse para poder recaudar en mayor medida tiene que ser estudiada y adaptada a cada sociedad según sus singularidades. No obstante, si bien es una decisión técnica en la base, no hay que olvidar, como ya lo hemos mencionado, que también es una decisión política. Esto, debido a que cada sociedad tiene particularismos culturales, históricos y socioeconómicos que dificultan la aplicación de un modelo ideado *a priori*. En una sociedad tan polarizada como la mexicana, no se puede simplemente “globalizar” nuestro método de tributación al imagen de los países desarrollados, pues nuestras sociedades no tuvieron ni la misma historia ni tienen el mismo presente; la gran masa paupérrima de nuestro país representa un factor muy serio que tiene que ser tomado en cuenta en cualquier ecuación impositiva, como lo ejemplificaremos mas adelante.

En un segundo lugar, llegamos a describir el estado del sistema impositivo antes del sexenio de Luis Echeverría Álvarez como uno plagado de privilegios hacia el sector privado. Logramos ir más allá de la imagen de salud y crecimiento que mostraba la economía de los años del “desarrollo estabilizador”, para descubrir que el gobierno de Luis Echeverría Álvarez también había recibido una economía frágil pues con finanzas públicas poco sanas y un cierto desánimo a principios de su gestión. Asimismo, vislumbramos las tensiones existentes entre grupos de poder dentro del gabinete ejecutivo de Luis Echeverría Álvarez que explicaba una cierta desorganización primaria sobre las grandes líneas macroeconómicas a seguir y el gasto público que se debiera emprender. Aunado a ello,

observamos que estas tensiones solo despertaron un profundo malestar en el sector privado, tanto en el rubro de las imprecaciones que ciertos funcionarios lanzaban en contra de éste como en la imagen de irresponsabilidad presupuestaria que presentaba el gobierno y la impresión que daba de adentrar al sector público, con su “intervencionismo”, en las áreas de la economía tradicionalmente reservadas al sector privado.

Al llegar la reforma fiscal del año 1972, inspirada en la propuesta de Kaldor, notamos que la voluntad política que la precedía, específicamente la del jefe del ejecutivo, no era la adecuada. Esto, debido a que para imponérsele a un sector empresarial dotado de poderosas armas, como la fuga de capitales o la desinversión, entre otras, era necesario no solo una voluntad política firme, sino el diseño de una reforma más adecuada y una mejor negociación con los actores involucrados. A la vez, si no pudimos quedarnos más que en un ámbito de conjetura, concluimos que muchas de las presiones del sector privado se dieron por debajo del espectro visible y público, no siendo por ello presiones leves o sin importancia como lo describió nuestro apartado sobre el CMHN. Finalmente, pudimos localizar como una de las razones del fracaso de la reforma fiscal durante Luis Echeverría Álvarez, la falta de interés del gobierno sobre la consecución de la propuesta de reforma fiscal, a su vez derivada del hecho de que el país, que sostenía todavía una buena imagen frente a los prestamistas internacionales, podía confiar en el endeudamiento externo para sufragar sus deficiencias en términos fiscales.

Finalmente, al describir el fracaso de la propuesta fiscal pudimos reseñar el sinnúmero de privilegios que siguieron gozando muchos sectores del país y, sobre todo los empresarios. Además, explicamos como el poder de privilegiar se encontraba en manos de la presidencia y todo esto se hacía de manera “legal”. Al mismo tiempo concluimos que la negociación cerrada por parte del gobierno fue una estrategia errada, pues aumentó

exponencialmente el poder de las organizaciones empresariales frente al Estado. El conjunto de todos estos errores de táctica gubernamental aunado al distanciamiento ideológico que existía entre empresarios y Estado y la falta de empuje por parte del ejecutivo llevaron a la reforma a un fracaso seguro.

En tercer lugar, llegamos a identificar el éxito de varios cambios fiscales hechos durante la década de los ochentas, antes de la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder, como el producto de un cambio paulatino que aprovechó las coyunturas difíciles de la economía del país, y la confusión que generaban.

Pudimos apoyarnos sobre la descripción del sistema impositivo heredado del fracaso de la reforma echeverrista, para abocarnos a concluir aspectos interesantes tanto del sector público como del privado. En cuanto el sector estatal político, confirmamos la subida progresiva de un nuevo grupo concentrado en la SPP. Los denominados “tecnócratas”, que iba creciendo desde el gobierno de Luis Echeverría Álvarez, lograron consolidar su poder de influencia en las políticas públicas gracias a la crisis de 1982. Con esta, lograron echar por tierra a los antiguos preceptos desarrollistas y poner en pie de guerra a sus conceptos técnico-administrativos eficientistas, y modernizar, paso a paso, a la administración pública del país. El problema quedó, argüimos entonces, en que el modelo era demasiado tendiente a la sacrosanta solución económica y, por ende, había dejado de lado parcialmente a los serios problemas sociales. Esto, aunque fuese contemplada una visión de diálogo social mediante la rama de la SPP de Camacho Solís. Todo ello repercutió gravemente en el poder que se le confirió a la propuesta alternativa de la Corriente Democrática dentro del PRI, la cual puso en serios aprietos al sucesor de Miguel de la Madrid. Finalmente, una elección fuertemente impugnada por su falta de limpieza, imprimió un tenor ilegítimo al sexenio de

Carlos Salinas de Gortari lo cual permeó en su afán de recuperar el apoyo del electorado, pues claro estaba que el del sector privado lo tenía.

Por otro lado, en el rubro económico, el sector empresarial sufrió una fuerte escisión; la crisis de 1982 y la expropiación bancaria fueron sus catalizadores. Por una parte, los pequeños y medianos empresarios sufrieron los estragos de la crisis económica de la década de los ochenta, la que los llevó, en muchos casos, a la bancarrota o a ser absorbidos por las grandes empresas. Además, no tuvieron acceso a programas gubernamentales de apoyo, como el FICORCA, que sólo beneficiaban a grandes capitalistas. Un sector del empresariado, indignado y dañado seriamente por la expropiación, recurrió rápidamente a canales elitistas de negociación para recuperar el capital perdido y crear con ello grandes empresas financieras paralelas a la nueva banca pública, donde amasaron grandes fortunas producto de la especulación financiera hasta el crack bursátil de 1987 que destruyó la economía de miles de ahorradores pequeños y medianos que jugaron en la bolsa. Gracias a esto y al apoyo implícito del Estado, las Grandes Empresas Industriales (GEI) lograron pasar por arriba de la crisis, absorber empresas que no corrían con la misma suerte y, así, concentrar el capital del sector privado en unas cuantas manos. Finalmente, la actitud elitista y selectiva con que, en el fin de sexenio de De la Madrid y principio del salinista, se dio la privatización, solo exacerbó esta tendencia concentradora lo que influyó en lo político, como lo pudimos concluir. En efecto, en este aspecto político del sector empresarial también se dio una escisión entre los radicales, quienes optaron muchas veces por la vía de la oposición política y los “tecnócratas” que se decidieron por un diálogo elitista con el ejecutivo federal. Aquellos lograron avances en materia de reconocimiento electoral, pues llegaron a obtener alcaldías, gubernaturas e incluso compitieron por la presidencia de la república. Los segundos,

obtuvieron mediante su estrategia grandes beneficios que se vieron en una resultante expansión de sus fortunas. En el ámbito de las organizaciones empresariales esta división creciente se hizo sentir, sobre todo en el CCE, organismo que a principios del sexenio salinista sería reconocido como el representante del sector privado. Su organización sería a la imagen del sector privado del momento: elitista, poco democrática y poco representativa. Si bien esto causaría fuertes críticas por parte de organizaciones tradicionalmente alejadas del Estado, finalmente, el miedo a la fuerza de una corriente de centro izquierda en la elección a Presidente de 1988 se vería traducida en una unión temporal, traducida en la aceptación del triunfo de Carlos Salinas de Gortari, entre el sector empresarial liberal conservador, el tecnócrata y la nueva administración priísta.

Es por ello que como lo tratamos de demostrar la reforma fiscal y su éxito se lograron con base en esta concentración de poder económico y político en dos elites que compartían muchas de sus creencias; por ello también tuvimos que extender la explicación sobre estos dos fenómenos. De esta manera, afirmamos que el éxito se dio por el hecho de que la reforma o el cambio fiscal no aumentaba los impuestos a las grandes empresas, ya que no se vieron afectadas ni por la ampliación de la base gravable, ni por la modificación de impuestos (como el IMPAC) o, por los costos que suponían mejoras administrativas o castigos más fuertes. Todo lo cual afectaba sobre todo a los pequeños contribuyentes. Asimismo, las reformas económicas más amplias emprendidas por el Estado (liberalización y privatización) le dieron al gobierno un amplio margen político para maniobrar en el terreno de la reforma fiscal.

No obstante, terminamos por cuestionar el éxito de la reforma pues se había dejado de lado el aspecto distributivo del sistema impositivo, con el supuesto que por medio del egreso y de programas sociales eficientes, el gobierno redistribuiría la riqueza recaudada

desde una amplia base gravable sin privilegios ya que con la economía abierta y ante nuevos socios comerciales, no se podrían recaudar más impuestos gravando al gran capital nacional de manera más justa. Aunque confirmamos las dificultades a las que estaba sometido el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (fuga de capitales, crisis económica, deslegitimación electoral) y destacamos su voluntad de llevar a cabo la reforma fiscal, no por ello disputamos finalmente el éxito posterior relativo de ésta, plasmado en los bajos índices de crecimiento en la recaudación fiscal.

Otro aspecto de las conclusiones que conviene enfatizar, deriva de la comparación entre los dos sexenios en relación con la cuestión fiscal. Es relevante señalar que el aspecto de desunión que se vivió en el gabinete de Luis Echeverría Álvarez, en comparación a la estructura medular muy unida del ejecutivo con Carlos Salinas de Gortari, fue un factor determinante en el éxito o fracaso de la reforma, y en la voluntad política que lo acompañó. Asimismo, el carácter liberal de la propuesta salinista incidió favorablemente en su éxito, frente a la otra que se proponía cambios radicales en la manera de gravar sobre todo a los más ricos. Además, Luis Echeverría Álvarez llegaba con un documento que modificaba de tajo a casi todo aspecto del sistema tributario, convirtiéndolo en algo así como una “revolución fiscal” a ojos del empresariado, en tanto que Carlos Salinas de Gortari gozó del cambio paulatino de años anteriores, y de no querer sustancialmente cambiar aspectos que concernieran a los empresarios más influyentes. Igualmente, el aspecto muy apretado en materia de endeudamiento exterior en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari no le permitía vislumbrar muchas opciones para llenar las arcas del Estado lo que lo forzó a tomar medidas como la reforma fiscal, pues Luis Echeverría Álvarez, en un contexto internacional marcado por excedentes financieros con necesidad de ser reciclados, sí usó ampliamente este recurso y decidió así no ponerse más en contra a los empresarios, quienes

ya estaban predispuestos con su gobierno. Carlos Salinas de Gortari, por su lado, gozaba de una comunión de intereses y la coyuntura política –el temor al triunfo de un partido de centro izquierda– le proveyó de un fuerte apoyo por parte del sector privado. Además, si comparamos la fuerza con la que se impusieron los cambios fiscales en 1989, y la debilidad de la que fracasó en 1972, podemos también aludir a que la primera era una necesidad y la segunda un arma política con fines de amedrentar al sector privado y lograr arrancarle concesiones. Finalmente, aunado a ello podría comparar el fracaso de una reforma fiscal ideal, imaginada sin tomar en cuenta la realidad política del momento y, el éxito de un cambio fiscal pragmático que previno los obstáculos antes de lanzarse a la conquista de sus demandas.

De todo esto podemos tratar de vislumbrar algunos hallazgos que emanan de nuestra investigación. En primer lugar, es importante señalar que la voluntad política o la falta de ella provenía esencialmente no de la ideología de cada uno de los presidentes, liberal o de corte “populista”, si no más bien de la necesidad en la que se encontraba cada uno de recurrir a una reforma fiscal que recaudara más fondos para las operaciones del Estado. Asimismo, encontramos que la estrategia de negociación abierta, al hacer públicas las propuestas fiscales, le podrían dar mucho más fuerza a éstas, sobre todo ahora que se supone que el electorado y la opinión pública tienen mucho más poder. Esto debido a que el sector empresarial y, sobre todo su elite, tiende a preferir canales de negociación privados y ocultos a la luz pública para tener más influencia en las decisiones del Estado. Sin duda, la forma de negociación de los empresarios con el gobierno cambió drásticamente a partir de la división real de poder entre el ejecutivo y el legislativo desde 1997. También, descubrimos que el primero tiene una propensión clara a utilizar la exageración de los males que de los que responsabiliza al Estado, es decir, que si nos ponemos a enumerar la

cantidad de privilegios de los que gozaba todo el empresariado con Luis Echeverría Álvarez y los que tenían la cúpula que negoció prácticamente la reforma fiscal con Carlos Salinas de Gortari, es sorprendente el sinnúmero de quejas que hombre de negocios le propinaban presidente, cuando los que finalmente sufrían en gran medida las consecuencias económicas no eran ellos.

Nos sorprendió también cambiar de parecer y darme cuenta de la complejidad del empresariado, por tamaño, sector, región, y por las diferentes opiniones que tenían los diferentes empresarios de la responsabilidad social de su sector. No obstante, la afirmación de que este sector sigue siendo a grandes rasgos irresponsable ante la sociedad nos parece relativamente válida aún, aunque no es de sorprenderse, visto el entorno nacional en el que se desarrolló y el Estado que lo protegió. Si bien esta afirmación puede parecer exagerada, los hechos no parecen desmentirla, pues como ya lo expliqué los grandes empresarios y la clase política de la época se regocijaba de lo bien hecho de sus reformas, basta con leer el libro de Pedro Aspe para percatarse de este optimismo a ultranza, cuando sabía que en realidad, el país no estaba yendo por el rumbo del progreso, más bien no tenía ningún rumbo o tendría el que le marcara el mercado, lo que lo llevó a la crisis de la cuál apenas se repone.

En el aspecto fiscal, quedamos también muy interesados por el pragmatismo recaudador del equipo que concibió la reforma de 1989-91. La técnica, finalmente, también nos conquistó pues en efecto era muy importante reformar al sistema de tributación de esa manera afín de lograr más equidad en este rubro. Por lo mismo, el creer que la redistribución tenía que hacerse por medio de programas sociales nos pareció mucho más inteligente que por medio de simples subsidios que fomentaran la irresponsabilidad o privilegios que llanamente la legalizaran. Es este aspecto de la responsabilidad, al cual le

otorgamos mucha importancia, que nos pareció fundamental de la reforma liberal. Mucho más, que el aspecto recaudatorio, que si bien es de suma importancia, nos parece es secundario ante la educación o cultura fiscal que promueve el hecho de responsabilizar a un mayor número de mexicanos. Asimismo, la idea de generar un consenso para poder aprobar una reforma bien negociada creemos que fue importante, pues la unilateralidad fue factor de fracaso para la reforma de Luis Echeverría Álvarez y sigue teniendo el mismo tenor negativo en la actualidad. Por otra parte, nos interesó mucho en esta investigación sacar a nuestros demonios más queridos, el prejuicio y la generalización, es decir, que al abordar el tema fiscal creíamos que los que no quisieran optar por tal o cual política estaban confabulados para lograr su “oscuro” cometido. Más bien descubrimos que por parte de los empresarios, así de irresponsables que podamos demostrar que son, finalmente están velando por sus intereses, o sea su capital y, por parte del gobierno, los integrantes del equipo que idearon la reforma fiscal salinista, lo hacían convencidos del bien que le hacían al país y de lo bien fundado de sus propuestas.

No obstante, de aquí nos surgieron varias críticas, de este convencimiento acérrimo en su reforma. El creer que ésta era la correcta, les dio ese poder unificador, del cual hablamos antes, que pudo propulsarla con mucho más fuerza que la de Luis Echeverría Álvarez quién no contaba con el apoyo total de su gabinete. Sin embargo, la incapacidad de poder cuestionarse los llevó a cometer errores de fondo. El primero de ellos se encuentra, justamente, en el aspecto demasiado técnico de la proposición. El querer obviar la realidad imperante de un país realmente polarizado en extremo, con una población pobre y desposeída de oportunidades, y con una minoría rica equiparable con las minorías más ricas de las naciones más ricas, fue deplorable. No entender que por más que se quiera no

podemos aplicar los modelos fiscales técnicos exactamente como en los países desarrollados obviando así la realidad social nacional nos parece grave.

Un ejemplo de ello podría ser la discusión actual sobre el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Por una parte, los defensores de que no exista una exención, argumentan que siendo los ricos los que más consumen medicinas y alimentos, debería de quitarse esta pues de esta manera se recaudaría más y podría, en un segundo término, reinvertirse el excedente en apoyos al consumo de los más pobres en este rubro. Lo que no toman en cuenta es que la proporción del consumo en medicinas y alimentos de este sector dentro de su ingreso total es mucho más elevada que la de un individuo rico y, por lo tanto, el peso del impuesto mucho más elevado cercenando su así su poder adquisitivo.

El tema del Impuesto Sobre la Renta (ISR) resulta entonces imprescindible dentro de esta argumentación. El que no se haya dado ni con Carlos Salinas de Gortari, ni actualmente, una reforma a este impuesto para gravar con este mismo impuesto y con esta misma tasa a un conjunto de ingresos personales provenientes de salarios, de utilidades, de rentas de capital, y de rentas de la propiedad, resultan en una doble hipocresía. La primera, proveniente de los que gobiernan, y que por falta de voluntad política no han querido ni quieren gravar, como ya lo hemos dicho conciente o inconscientemente, a esa porción de los que concentran la mayoría del capital nacional. La razón de una evasión fiscal no es suficiente, pues ya se ha visto que el esfuerzo se tiene que dar en el endurecimiento de las leyes y no con más bajas a las tasas impositivas. El miedo a una fuga de capitales tampoco es totalmente válido pues, como lo demuestran los capítulos dos y tres, ésta se da independientemente de que las reformas fiscales fracasen o sean exitosas. La segunda hipocresía proviene de los empresarios, que escudados detrás de sus empresas promueven el rechazo a una reforma fiscal que los grave supuestamente como personas morales,

aludiendo a la desinversión y al estancamiento económico, cuando esta reforma quisiera realmente gravarlos totalmente como personas físicas. Al pregonar la defensa del crecimiento económico que, como lo señalamos, cuando ha ocurrido ha beneficiado solo a una parte pequeña de la población, quieren tratar de eludir su responsabilidad como ciudadanos y, lo que es peor aún, como los mayores contribuyentes del país. Asimismo, tanto el Estado como el sector privado y, sobre todo los grandes capitalistas, nos parece, no han llevado la consecución de un sistema fiscal justo. El primero, ha dado los pasos hacia la dirección correcta pero no ha podido superar los lineamientos liberales y propugnar un sistema fiscal inspirado en éste pero adaptado a la realidad nacional. Los segundos, si bien actúan en defensa de sus intereses, parecen no querer tener la justa parte de responsabilidad del desarrollo de su país acusando a la supuesta ineficiencia del Estado y sus políticas públicas para no ser gravados, cuando fue éste en gran medida como se analiza en esta tesis, el que los propulsó hacia los altísimos niveles de concentración de la riqueza que mantienen.

Finalmente, creemos que existe un círculo vicioso peligroso en el dualismo económico que se profundizó en las dos décadas precedentes pues, por un lado, a los empresarios más ricos ya solamente les interesan los aspectos macroeconómicos de la economía, que son los relevantes para el buen desempeño de sus grandes consorcios globalizados y desdeñan a un mercado interno importante que podrían hacer crecer si le inyectara, vía impuestos, la energía necesaria. Asimismo, por el otro, los empresarios sumidos en un mercado informal, rehuyen también el pago de impuestos, al no considerar que el Estado puede ayudarlos a salir de la condición económica en la que se encuentran y al no creer que sea útil para la sociedad el pago de sus impuestos. Es por eso que insistimos que la responsabilidad máxima aquí, si bien es de todos, en gran parte es del Estado, que a

final de cuentas es el único con el poder real de romper este círculo y lograr atribuir la responsabilidad que cada quién tiene de contribuir al desarrollo de la sociedad.

Ahora bien, cabe mencionar que en esta investigación sin duda hubo muchas limitaciones. La primera de ella fue la extensión y la complejidad del sector empresarial a la que no pudimos adentrarnos en toda su profundidad. La propensión a la concentración del capital nos facilitó la tarea de analizar principalmente a los grandes empresarios, la relación que tenían con el Estado y la actitud en torno al ámbito fiscal, pero nos llevó a dejar de lado el análisis más concreto de muchos otros. Asimismo, el carácter encubierto de muchas negociaciones en torno a nuestro tema nos impidió lograr un análisis completamente certero y nos tuvimos que quedar, en varias ocasiones, en meras conjeturas e inferencias. Por otra parte, el análisis sobre temas estrictamente técnico-fiscales fue escueto pues la bibliografía es inmensa y no representa estrictamente nuestro tema. Además, es relevante señalar que no hubiésemos podido profundizar más en los aspectos económicos de la tesis, pero nuestro enfoque tendió a privilegiar la dimensión política.

Es por ello que todavía nos faltaron preguntas por responder, las cuales pueden abrir nuevas vetas y temas para futuras investigaciones: ¿En que consiste el problema fiscal actual en México? ¿Cuáles son los cambios que habrá en la negociación fiscal entre empresarios y Estado ahora que no existe un partido y un ejecutivo federal hegemónico? ¿Cómo afectan los factores externos a la reforma fiscal nacional en la nueva economía globalizada? ¿Qué papel tendrán ahora los partidos en la negociación fiscal? ¿Cuál será el papel del tanto del legislativo como del ejecutivo? ¿Cuál será la participación que deberán tener las entidades en la negociación fiscal y en qué grado? ¿Cuál es la nueva estrategia de los empresarios y el gobierno ante el congreso frente el tema fiscal? ¿Cómo lograr crear ese consenso del que hablan los liberales, pero de manera a crear un ISR personal que grave a

la totalidad del ingreso? ¿Qué incidencia tiene la educación cívica en torno a los impuestos en la propensión a no evadir impuestos? ¿Cuál sería, finalmente, la mejor manera de convencer a los empresarios de la importancia que tienen para el desarrollo del país y para su propio futuro, que su contribución al erario sea la más posible, en el sentido que cada quien aporte según sus ingresos, y reciba del Estado según sus necesidades? Estas son cuestiones que habrían de plantearse y resolverse en el futuro.

BIBLIOGRAFIA

Alba Vega, Carlos, “Los empresarios y el Estado durante el salinismo”, *Foro Internacional*, Vol. 36, núm.78, México DF, ene-jun 1996, pp.40-67

Altimir, O., “La dimensión de la pobreza en América Latina”, *cuadernos de la CEPAL*, num.27, pp.35-67, Santiago, Chile, 1979

Arriola, Carlos, “La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos”, en Carlos Alba (coord.), *Historia y desarrollo industrial de México*, pp. 23-56, CONCAMIN-Colegio de Jalisco, México DF, 1988

-----, *Las organizaciones empresariales contemporáneas*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1977

-----, “Los grupos empresariales frente al Estado (1973-1975)”, *Foro Internacional*, México DF, COLMEX, Vol. XVI, num. 4, pp.123-145, 1978

Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, FCE, México DF, 1993

Banco de México, “Un comparativo internacional de la recaudación tributaria”, Mayo 21 del 2003, ponencia publicada en la pagina www.banxico.gob.mx

Basañez, Miguel, *La lucha por la hegemonía en México, 1968-1990*, Siglo XXI, México DF, 1990

Boltvinik, Julio, “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”, *Comercio exterior*, octubre de 2001, pp.869-878

-----, “Tipología de los métodos de medición de la pobreza”, *Comercio exterior*, Mayo de 2003, pp.453-461

Boltvinik Julio y Araceli Damián (coord.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos*, Siglo XXI, México DF, 2004.

Bourguignon, F., “Growth and Inequality in the Dual Model of Development: The Role of Demand Factors”, *Review of Economic Studies*, n.57, 1990,

Briz Garizurieta, Marcela, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios: surgimiento y consolidación*, UNAM, México DF, 2002

Carton de Grammont, Hubert, “Política agraria y estructura territorial”, *Políticas pública alternativas en México*, La jornada, 1996

Camp, Roderic A., *Los empresarios y la política en México: una visión contemporánea*, México DF, FCE, 1990

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1978

CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2004*, 2005, en el sitio

www.cepal.org/publicaciones

Concheiro, Elvira, *El gran acuerdo: gobierno y empresarios en la modernización salinista*,

UNAM, Ediciones ERA, México DF, 1996

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava, *Autoexplotación forzada y equidad por*

empobrecimiento : la distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984, CES,

COLMEX, 1991

Cortés, Fernando, *Procesos sociales y desigualdad económica en México*, Siglo XXI,

México, 2000

-----, *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y*

reforma económica, Porrúa, México, 2000

Damián Araceli, “Panorama de la pobreza en América Latina y México”, en Julio Boltvinik

y Araceli Damián (coord.), *La pobreza en México y el mundo: realidades y*

desafíos, Siglo XXI, México DF, 2004

Del Villar, Samuel, *The Rule of Law, Economic Growth and The System of Economic Regulation in México*, PH.D Diss., Harvard Law School, March 1978,

-----*Estrategia para implantar el programa tributario*, Documento no publicado, 4 de julio de 1977

Elizondo Mayer-Serra, Carlos, “In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas”, *Latin American Studies*, Cambridge University Press, v.26, 1993

-----, *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia : Auditoría Superior de la Federación, México DF, 2001

Farías Hernández, José Antonio, "La fuga de capitales en México de 1989 a 1995", *Este País*, México, primero de octubre de 1997

Hernández Laos, Enrique, “Crecimiento económico, distribución del ingreso y pobreza en México” *Comercio Exterior*, v.54, México, octubre, 2000

-----, “Retos para la medición de la pobreza en México”, *Comercio exterior*, octubre de 2001, pp.860-868

-----, “Evolución de la distribución del ingreso de los hogares en México”, *Comercio Exterior*, v.48-6, México, junio de 1998

-----, “Políticas de estabilización y ajuste y distribución funcional del ingreso”, *Comercio Exterior*, febrero 2000

-----, *Globalización, desigualdad y pobreza*, Plaza y Valdés, México, 2003

Garrido, Celso, “Liderazgo de las empresas mexicanas”, en Wilson Peres (coord.), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo Veintiuno, México DF, 1998

Gómez Tagle, Silvia, “El SAM: intenciones ocultas o fuerzas reales”, UNAM, *Nueva Antropología*, num.17, mayo 1991

INEGI, *Indicadores sociodemográficos de México (1930-2000)*, México DF, 2001

Kaldor, Nicholas, “Las reformas al sistema fiscal en México”, *Comercio Exterior*, México DF, (14)4, 1966

Kuznets, Simon, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, marzo de 1955

-----, “Economic growth and Income Inequality”, *Economic Growth and Structure: selected essays*, Nueva York, W.W. Norton, 1965

Solís, Leopoldo, *Economic Policy Reform in Mexico: a case study for developing countries*, Pergamon Press, Nueva York, 1981

Lydall, H., *A Theory Of Income Distribution*, Clarendon Press, Oxford, 1979, p.210

Martínez, Ifigenia, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México*, UNAM, 1960

Luna Matilde y Ricardo Tirado, “La politización de los empresarios (1970-1982)”, en Julio Labastida (comp.), *Grupos económicos y organizaciones empresariales en México*, Alianza Editorial Mexicana, UNAM, México DF, 1986

Luna, Matilde, “La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas”, en Cristina Puga y Ricardo Tirado, *Los empresarios mexicanos, ayer y hoy*, Ediciones El Caballito, México DF, 1992

Luna, Matilde, *Los empresarios y el cambio político : México, 1970-1987*, Ediciones ERA, México DF, 1992

Luna, Matilde, *Los empresarios y el cambio político*, México, 1970-1987, Ediciones ERA, México DF, 1992

Mandujano, Ramos Nicolás y Carlos Valero Flores, “El sistema tributario mexicano y la reforma fiscal, 1988-1996”, *Comercio Exterior*, México DF, junio de 1998

Maxfield, Silvia, *Governing Capital: International Finance and Mexican Politics*, Cornell University Press, London, 1990

Medina, Fernando H., “La pobreza en América Latina: desafío para el nuevo milenio”, *Comercio exterior*, octubre del 2001, pp.885-896

Musgrave, Richard A., “Progressive taxation, equity, and tax design” Joel Slemrod (ed.), *Tax Progressivity and Income Inequality*, University Press, Cambridge, NY, 1994.

Oyen, Else, “A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2007. Attacking Poverty” de Internet
www.crop.org/publications/files/report/Comments_to_WDR2001_2002-ny.pdf

Nustad, Knut G., “A Critical Review of the World Bank Report: World Development Report 2000/2007. Attacking Poverty” de Internet
www.crop.org/publications/files/report/Comments_to_WDR2001_2002-ny.pdf

Rousseau, Isabelle, *¿México: una revolución silenciosa? Elites gubernamentales y proyecto de modernización (1970-1995)*, COLMEX, México DF, 2001

- Rubalcava Rosa María y Fernando Cortés , *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento : la distribución del ingreso familiar en México, 1977-1984*, CES, COLMEX, 1991
- Saldívar, Américo, *Ideología y política de Estado, 1970-1976*, México DF, Siglo Veintiuno, 1980
- Salvador Coderch, Pablo, Albert Azagra Malo y Antonio Fernández Crende, “Autonomía privada, fraude de ley e interpretación de los negocios jurídicos”, *InDret*, Working paper n°229, Barcelona, Julio de 2004
- Shafer, Robert Jones, *Mexican Business Organizations, History and Analysis*, University Press, Syracuse, 1973
- Solís, Leopoldo, *La economía mexicana*, FCE, México DF, v. II
- Tello, Carlos, *La política económica en México: 1970-1976*, Siglo veintiuno, México, 1979
- Tirado, Ricardo y Matilde Luna, *El Consejo Coordinador Empresarial. Una Radiografía*, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, México DF, 1992
- Ugalde, Francisco Valdés, “Una aproximación al análisis de las relaciones entre empresarios y gobierno en México, 1970-1976”, en Julio Labastida (comp.), *Grupos*

económicos y organizaciones empresariales en México, Alianza Editorial Mexicana, UNAM, México DF, 1986

Valero, Flores Carlos y Nicolás Mandujano Ramos, “El sistema tributario mexicano y la reforma fiscal, 1988-1996”, *Comercio Exterior*, México DF, junio de 1998

World Development Report 2000, Banco Mundial, 2000, www.worldbank.org

World Development Report 2002, Banco Mundial, 2003, www.worldbank.org

World Development Report 2006, Banco Mundial, 2005, www.worldbank.org

Zedillo, Ernesto, “Estudio de casos, México”, en Donald R. Lessard, *Fuga de capitales y deuda del tercer mundo*, Trillas, México DF, 1990

Nota: Es importante señalar la obra póstuma del autor Samuel Del Villar, “Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005”, pues en ella se hacen grandes aportes a la temática de nuestra tesis. Sin embargo, nos ha sido imposible integrarla al cuerpo de la misma debido a su reciente publicación. Recomendamos ampliamente su lectura por su contenido y el valor con la que fue escrita.