



Centro de Estudios Internacionales

Continuidad y cambio fiscal, los proyectos fiscales  
de Adolfo Suárez y Vicente Fox

TESIS

que para optar al título de

Licenciado en Relaciones Internacionales

presenta

Emiliano Zepeda Strozzi

Director de Tesis: Dr. Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz

México, D.F., febrero de 2012.

# ÍNDICE GENERAL

<b>ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICAS</b> .....	iii
<b>SIGLAS</b> .....	iii
<b>PREFACIO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA PROBLEMÁTICA EN TORNO AL CAMBIO FISCAL</b> .....	3
Los impuestos: bienes públicos y mecanismos de redistribución de la riqueza .....	5
Superar la oposición de los grupos sociales .....	8
La imposición y la persuasión en el caso de un Gobierno democrático minoritario que intenta aprobar una política económica redistributiva .....	11
El <i>statu quo</i> fiscal vs el <i>statu quo</i> fiscal propuesto .....	14
Las distintas redistribuciones de poder en México y España, implicaciones para las reformas fiscales de Fox y Suárez .....	17
La continuidad y el cambio en la distribución de poder como explicación a la continuidad o el cambio del <i>statu quo</i> fiscal .....	23
Definición de las variables organizativas de Peter Hall .....	25
Planteamiento del resto de la tesis .....	27
<b>CAPÍTULO 2: CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE PODER EN ESPAÑA, IMPLICACIONES PARA LA REFORMA FISCAL EN LOS PACTOS DE LA MONCLOA</b> .....	29
El sistema político español .....	30
La organización del estado español .....	35
La posición de España dentro de la economía internacional .....	38
La organización del capital .....	44
La organización del trabajo .....	48
La distribución de poder en España, implicaciones para la reforma fiscal en los pactos de la Moncloa .....	53

El <i>statu quo</i> fiscal .....	54
El plan económico de urgencia y la vía del pacto social .....	60
El acuerdo político como alternativa, los pactos de la Moncloa .....	63
La reforma fiscal en el programa de saneamiento y reforma de la economía ...	66
Las medidas urgentes de reforma fiscal como el primer paso hacia la reforma integral de la hacienda española .....	72
Conclusiones .....	73
<b>CAPÍTULO 3: LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE PODER EN MÉXICO, IMPLICACIONES PARA LA REFORMA FISCAL DE FOX .....</b>	<b>76</b>
El sistema política mexicano .....	77
La organización del estado mexicano .....	83
La posición estructural de México dentro de la economía internacional .....	87
La organización del trabajo .....	90
La organización del capital .....	95
La distribución de poder en México, implicaciones para la reforma fiscal de Fox ...	100
El <i>statu quo</i> fiscal .....	101
La propuesta foxista, la contrapropuesta del PRD y los cálculos electorales del PRI .....	104
Los empresarios en las negociaciones fiscales .....	108
Los sindicatos en las negociaciones fiscales .....	112
Conclusiones .....	114
<b>CONSIDERACIONES FINALES .....</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>128</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICAS

Figura 1.1, Tipología de Nordlinger .....	10
Figura 1.2, Redistribución de poder cuantitativamente significativa y cualitativamente insignificante .....	19
Figura 1.3, Redistribución de poder cuantitativa y cualitativamente significativa .....	20
Figura 2.1 PIB y PIB per cápita en España 1935-1975 .....	42
Cuadro 2.1 Huelgas en España 1967-1977 .....	50
Cuadro 2.2 Estructura porcentual de los impuestos percibidos por el Estado .....	58
Cuadro 2.3 Evolución de los impuestos y del gasto en España .....	59
Gráfica 3.1, Elecciones de diputados federales 1979-2000 .....	81

## SIGLAS

AP	Alianza Popular
CANACINTRA	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CCOO	Comisiones Obreras
CEE	Comunidad Económica Europea
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CNT	Confederación Nacional del Trabajo
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
CONCAMIN	Confederación de Cámaras Industriales
CONCANACO	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
COPARMEX	Confederación Patronal de la República Mexicana
CROM	Confederación Regional Obrera Mexicana

CTM	Confederación de Trabajadores de México
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i> (País Vasco y Libertad)
FDN	Frente Democrático Nacional
FESEBS	Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSTSE	Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IA	Impuesto al Activo
IED	Inversión Extranjera Directa
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IFE	Instituto Federal Electoral
INI	Instituto Nacional de Industria
IP	Iniciativa Privada
IRPF	Impuesto a la Renta de las Personas Físicas
IRTP	Impuesto sobre Rendimiento del Trabajo Personal
ISIM	Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECE	Organización Europea para la Cooperación Económica
OSE	Organización Sindical Española
PAJP	Programa de Actuación Jurídica y Política
PAN	Partido Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCE	Partido Comunista Español
PCM	Partido Comunista de México
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	Partido Mexicano de los Trabajadores
PPS	Partido Popular Socialista
PRD	Partido de la Revolución Democrática

PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PSD	Partido Social Demócrata
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSRE	Programa de Saneamiento y Reforma Económica
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SME	Sindicato Mexicano de Electricistas
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SNTSS	Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social
STPRM	Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
STRM	Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana
STUNAM	Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México
TELMEX	Teléfonos de México
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UCD	Unión de Centro Democrático
UGT	Unión General de Trabajadores
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
UNORCA	Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas

A mis padres,  
que la sufrieron más que yo.

Agradezco a mi asesor, el Dr. Reynaldo Ortega,  
sin su ayuda aún estaría escribiendo esta tesis.

También agradezco el apoyo de Ana y mis amigos.

## PREFACIO

El tema que más recurrentemente estudié durante la carrera, también el que más me apasionó, fue la política exterior de Estados Unidos. Lo lógico hubiera sido entonces, como en un primer momento me lo propuse, que mi tesis estudiara las contradicciones de la política exterior estadounidense causadas por su peculiar mezcla de idealismo, realismo e imperialismo. O algo así. En cambio, terminé escribiendo 127 cuartillas que buscan explicar por qué en México, en contraste con España, no hubo una reforma fiscal significativa tras la transición democrática. Di este giro de 180 grados por varias razones. La primera es que ya estaba más o menos cansado de leer y escribir sobre la política exterior de Estados Unidos. Además, sentí que escribir mi tesis sobre dicho tema habría sido, hasta cierto punto, como repetirme. Decidí entonces –sabiamente o no, aún no lo sé—encontrar un nuevo tema, que me intrigara. También quería que fuera un tema relevante porque, después de todo, iba a dedicar a ello una porción de mi juventud.

Durante el seminario de tesis pasaron por mi cabeza varios temas más bien grandilocuentes. Llegué incluso a plantear como pregunta de investigación ¿Por qué México no crece? Evidentemente, el buen juicio de mi director de tesis, el Dr. Reynaldo Ortega, terminó imponiéndose. Con su ayuda logré “delimitar” mi tema de estudio y mi pregunta de investigación, que quedó en un relativamente más humilde ¿por qué el Gobierno de Fox, en contraste con el de Adolfo Suárez, no fue capaz de sacar adelante su proyecto de reforma fiscal? El tema pasó entonces de ser “por qué México no sale adelante” a “por qué en México no ha habido una reforma fiscal significativa tras la transición democrática”. Aun así, la distancia entre ambas esferas no es tan grande como uno pudiera pensar. No es raro escuchar que una de las causas de los “males nacionales” es la ausencia de reformas estructurales significativas –aunque nunca queda muy en claro en qué consistirían estas reformas. Pensé que si estudiaba por qué en el México democrático no ha habido una reforma fiscal significativa, tal vez me sería posible

entrever algunas de las variables que han contribuido a la ausencia de reformas estructurales significativas.

Por otro lado, una de las principales objeciones que se le pueden hacer a esta tesis es que su tema de estudio no es precisamente cercano a las Relaciones Internacionales, que después de todo es la carrera que estudié. Si bien es cierto que considero factores internacionales en los estudios de caso de México y España, la crítica se sostiene en esencia. En mi defensa quiero decir que la principal hipótesis de esta tesis—que el *statu quo* fiscal de un país dado sólo es susceptible de ser cambiado cuando, previamente, ha habido una redistribución de poder significativa entre los principales grupos políticos y sociales en dicho país—se deriva de los postulados teóricos centrales de mi rama predilecta de las Relaciones Internacionales, el realismo. Una de las ideas fundacionales del realismo como enfoque teórico es que el *statu quo* internacional obedece a cierta distribución de poder internacional, y que cuando con el paso del tiempo histórico la distribución de poder entre los países cambie, surgirán detractores que buscarán forjar un nuevo orden, un nuevo *statu quo*. En última instancia, su éxito depende de qué tanto la distribución internacional de poder haya cambiado a su favor. Respaldado por esa lógica, Hans Morgenthau, en su clásico *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*, afirmaba que las naciones siempre estaban en guerra o saliendo de la guerra o preparándose para la guerra.

Me parece que es posible pensar lo mismo del *statu quo* fiscal de un país: existe un deseo perpetuo entre los distintos grupos políticos y sociales de cambiarlo a su favor y, entonces, con cada vaivén de los vientos históricos, surgirán propuestas de reforma que serán exitosas en la medida en que reflejen más adecuadamente la distribución de poder existente entre los grupos políticos y sociales de un país. Comúnmente se critica a las Relaciones Internacionales como una disciplina que toma prestados, o peor aún, plagia, enfoques teóricos de otras disciplinas, como la historia, la ciencia política, el derecho y la economía. Esta tesis hace lo contrario, se inspira en uno de los principales postulados teóricos de las Relaciones Internacionales para construir una explicación al por qué de la continuidad o el cambio fiscal.

## CAPÍTULO 1: UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA PROBLEMÁTICA EN TORNO AL CAMBIO FISCAL

Hay varias razones que pueden llevar al estudio de las diversas iniciativas de reforma fiscal que ha habido en nuestro país. Una razón, por ejemplo, es comprender los efectos de una reforma fiscal. Cristóbal Pellicer estudia las reformas fiscales de Luis Echeverría y Carlos Salinas para ver cómo éstas propiciaron un aumento en la desigualdad y respetaron el interés de los grandes empresarios.<sup>1</sup> Una razón más para estudiar las iniciativas de reforma fiscal es para comprender por qué pueden resultar necesarias. En opinión de varios analistas, nuestro país necesita una reforma fiscal para financiar el crecimiento económico y alcanzar un mayor nivel de justicia social.<sup>2</sup> Una tercera razón para estudiar las reformas fiscales en México es para comprender mejor de qué depende que éstas sean aprobadas.

El tema general del que tratará esta tesis es la problemática en torno al cambio fiscal y, de manera específica, me interesa encontrar una explicación a la fallida reforma fiscal de Vicente Fox en 2003. Aunque en nuestro país ha habido varias propuestas de reforma fiscal, el caso de Fox me parece especialmente relevante porque, por ser el más reciente y haberse desarrollado dentro un marco político democrático, refleja algunas de las principales características de nuestro actual sistema político y los mayores obstáculos que tendría que superar un futuro intento de reforma fiscal. Como contrapunto al caso de Fox, está el de Adolfo Suárez. En 1977, al frente del nuevo Gobierno democrático español, Suárez logró reunir apoyo político suficiente como para que se aprobaran los pactos de la Moncloa, entre los cuales se hallaba una reforma fiscal. Realizar una

---

<sup>1</sup> Cristóbal Pellicer, *El sector privado ante la reforma fiscal durante los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari*, Tesis, El Colegio de México, 2006.

<sup>2</sup> Eugenio Anguiano Roch *et. al.*, *México frente a la crisis, hacia un nuevo curso de desarrollo*, [http://www.exaeconomiaunam.org.mx/convocatorias/mexico\\_frente\\_a\\_la\\_crisis%20%28PDF%29.pdf](http://www.exaeconomiaunam.org.mx/convocatorias/mexico_frente_a_la_crisis%20%28PDF%29.pdf), consultado el 19 de julio del 2010.

comparación de ambos casos resulta pertinente debido a la varianza en el fenómeno que me interesa –aprobación o rechazo de la propuesta de reforma fiscal— y a las similitudes entre los casos,<sup>3</sup> que me permiten concentrar el grueso del análisis en las variables disímiles, presumiblemente las responsables de originar la varianza en el fenómeno.<sup>4</sup>

Así, la pregunta que guiará esta investigación es ¿Por qué el Gobierno<sup>5</sup> de Vicente Fox, en contraste con el Gobierno de Adolfo Suárez, fue incapaz de sacar adelante su proyecto de reforma fiscal? Existen algunos estudios que buscan explicar por qué fracasó la reforma fiscal de Fox, y buscan hacerlo sin salir del sistema político mexicano.<sup>6</sup> Me parece que hacer la misma pregunta, pero ensayar otra manera de responderla, puede llevar a enriquecer lo que ya sabemos al respecto.

La primera explicación que al mexicano promedio se le viene a la mente a la hora de tratar de entender los muchos fracasos políticos de Vicente Fox, es su ineptitud política. En contraste, es bien reconocido que Adolfo Suárez supo ser el líder que España necesitaba para llevar a buen puerto su transición democrática. Sin embargo, limitar la explicación del fracaso de la reforma fiscal de Fox a su ineptitud política –en contraste con la habilidad política de Suárez—me parece insuficiente y poco satisfactorio, sobre

---

<sup>3</sup>A pesar de haber sucedido en tiempos y espacios diferentes, ambos casos guardan importantes similitudes: tanto Fox como Suárez formaron el primer Gobierno democrático en sus países tras una larga era autoritaria, ambos se autodefinían como de centro derecha y ambos se enfrentaron al problema de ser un gobierno minoritario.

<sup>4</sup>Según Arendt Lijphart, toda explicación científica consta de dos elementos: establecer relaciones generales empíricas entre dos o más variables y, al mismo tiempo, mantener controladas el resto de las variables –para así poder afirmar con certeza que la varianza en el fenómeno estudiado es en efecto causa de la varianza en las variables estudiadas, y no en algunas otras. El método más propicio para hacer esto es el experimental, pero debido al objeto de estudio de las ciencias sociales, es muy raro que el investigador pueda contar con dos grupos exactamente iguales y que, además, sea capaz de controlar las variables que los afecten. Por ello, los científicos sociales recurren al método estadístico, que busca resolver el problema de no poder controlar las variables ni encontrar grupos idénticos mediante el establecimiento matemático de correlaciones parciales. Sin embargo este método requiere un gran número de casos –al menos 30- para poder guardar cierto rigor analítico. Debido al gran esfuerzo que implica estudiar un número tan grande de casos y a que no siempre es posible hallar tantos, los científicos sociales recurren al método comparativo. Existen varios tipos de análisis comparativo, pero en esencia todos utilizan dos o más casos que guarden ciertas similitudes importantes y donde además el fenómeno estudiado presente alguna varianza. En teoría esto brinda al investigador cierto control sobre las variables involucradas, lo que permite atribuir la varianza del fenómeno estudiado a las variables no constantes en los fenómenos estudiados. “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, Vol. 65, No. 3, pp. 664-685.

<sup>5</sup>Aunque existen muchas definiciones de gobierno, en esta tesis Gobierno será el agregado del presidente y su gabinete.

<sup>6</sup>Andrés Darío Medellín, *La reforma fiscal del Gobierno de Vicente Fox*, Tesis de licenciatura, El Colegio de México, 2008. Jorge Castañeda y Rubén Aguilar, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, Grijalbo, 2007.

todo tomando en cuenta que la ineptitud política de Fox ya ha sido ampliamente estudiada y reconocida como determinante de sus muchos fracasos. Por lo tanto, no prestaré atención a la habilidad política de Fox y Suárez a la hora de construir una explicación al fracaso del primero y el éxito del segundo. Me interesa más encontrar una explicación estructural a la continuidad y al cambio fiscal, que pueda extrapolarse satisfactoriamente a los casos de Fox y Suárez.

### **1.1 LOS IMPUESTOS: BIENES PÚBLICOS Y MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA**

Además de la fracasada iniciativa de Vicente Fox, existen otros ejemplos de fallidas reformas fiscales que muestran claramente que lograr el apoyo necesario para aprobar una reforma fiscal es un asunto complicado, pero ¿por qué? Al respecto, la teoría de la reforma económica parece estar de acuerdo en que existen obstáculos que dificultan la aprobación de una reforma fiscal. Un estudio del Banco Mundial sugiere cuatro tipos de obstáculos o limitaciones a una reforma fiscal: políticos, internacionales, técnicos e institucionales.<sup>7</sup> En un artículo titulado *What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?* Stephen Haggard y Steven B. Webb realizan una taxonomía de los distintos factores, que la literatura ha identificado hasta el momento, capaces de influir en el éxito o fracaso de una reforma económica y los dividen en tres categorías: características institucionales del sistema político, aspectos de la economía interna y externa, y el diseño del programa de reforma.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Wayne Thirsk (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, World Bank, Washington D.C., 1997, p. 157. Entre los obstáculos políticos se encuentran grupos o actividades privilegiadas desde un punto de vista fiscal y que cuentan con la fuerza necesaria para frustrar posibles reformas. Otro tipo de obstáculo político puede residir en la estructura fiscal federal; ciertas reformas implican ceder funciones, por ejemplo, del ámbito federal al estatal, o del estatal al municipal. Las limitaciones internacionales son consecuencia de la alta movilidad del capital financiero, que puede resultar un elemento disuasorio cuando un Gobierno pretende gravar dicho capital. Las limitaciones técnicas de una reforma fiscal son consecuencia de qué tan deseable sea dicha reforma según los objetivos que planea alcanzar. Existe un obstáculo institucional cuando las instituciones son incapaces de hacer realidad las decisiones del Gobierno en materia fiscal.

<sup>8</sup> En la primera categoría está el tipo de sistema político, los ciclos electorales, preferencias ideológicas de los grupos en el poder, el sistema de partidos, gobernanza y burocracia. En la segunda categoría están factores como intensidad de la crisis económica, memoria colectiva, distribución de ingresos, influencias externas. En la tercera categoría están factores como la intensidad planeada de la

Hay pues una gran cantidad de posibles variables influyentes en la aprobación de una reforma fiscal. Sin embargo, el principal obstáculo al cambio fiscal es la oposición, de ciertos grupos sociales<sup>9</sup> y sus representantes políticos, a pagar los costos que éste implica. Las variables arriba mencionadas influyen en qué tan sencillo o complicado resulte superar la oposición de dichos grupos.<sup>10</sup> Entonces cabe preguntarse ¿por qué una propuesta de reforma fiscal despierta una oposición casi automática entre algunos grupos sociales?

Los impuestos financian los bienes públicos que el Gobierno otorga a la población –como construcción y mantenimiento de infraestructura pública, servicios de salud y educación, servicios de seguridad y administración de justicia. Existe pues el incentivo, que típicamente originan los bienes públicos, a que los distintos grupos sociales busquen disfrutarlos sin pagar sus costos.<sup>11</sup> En otras palabras, los grupos sociales desean que otros grupos paguen una mayor parte de los impuestos que financian los bienes públicos. Así, bajo un marco fiscal dado, los distintos grupos sociales siempre tendrán la percepción de estar pagando demasiados impuestos. En consecuencia, sin importar las características específicas de un *statu quo* fiscal, siempre habrá un deseo entre los distintos grupos sociales de cambiarlo a su favor.

Por otro lado, autores como Margaret Levi y Mancur Olson construyen una teoría de los impuestos que parte del principio de que los gobernantes buscan extraer de la sociedad la mayor cantidad de riqueza posible. Es decir, los gobernantes siempre tienen un incentivo a aumentar o alterar el reparto de la carga fiscal<sup>12</sup> y los grupos sociales

---

reforma, si es planeada como una secuencia de reformas o como un solo bloque, si hay compensaciones a los grupos afectados.

<sup>9</sup> En esta tesis, cuando hable de grupos sociales, me estaré refiriendo a los trabajadores y sus organizaciones, y a los empresarios y sus organizaciones.

<sup>10</sup> Stephen Haggard y Steven B. Webb, *art. cit.*, p. 144.

<sup>11</sup> Robert Bates, “A Political Scientist Looks at Tax Reform”, en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, Durham, 1989, p. 480.

<sup>12</sup> Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, California, 1988, p. 16. Mancur Olson “Dictatorship, Democracy and Development”, *The American Political Science Review*, vol. 87, no. 3, pp. 567-576. Este enfoque resulta poco apropiado para comprender las reformas fiscales neoliberales, uno de cuyos ejes es la disminución de los impuestos. Levi y Olson arguyen que una disminución de los impuestos es consecuencia de que los gobernantes se dan cuenta de que, al hacerlo, fomentan el crecimiento económico y, por lo tanto, la riqueza futura que podrán extraer. Sin embargo, es un hecho que tras realizar reformas fiscales de corte neoliberal, los ingresos del Gobierno disminuyen considerablemente durante un largo periodo de tiempo, por lo que el enfoque de Levi y Olson no es del todo satisfactorio. Un enfoque más adecuado, capaz de explicar tanto el deseo de aumentar la recaudación fiscal, alterar sus orígenes o disminuirla, es el enfoque fines-restricciones-medios. Según ese enfoque una

siempre tienen un incentivo a cambiar la distribución de los costos fiscales. Si existe entonces un deseo constante entre los distintos grupos sociales y el Gobierno en alterar el *statu quo* fiscal, resulta extraño que sean pocas las ocasiones en que se producen intentos serios de reformar el *statu quo* fiscal y que sean aún más escasas las ocasiones en que éste cambia significativamente.

Esta aparente contradicción se puede explicar tomando en cuenta la segunda característica axiomática de los impuestos, su carácter redistributivo. Si bien es cierto que la mayoría de los bienes otorgados por el Estado a la población pueden considerarse como públicos, también existen bienes cuyo consumo está destinado a sectores específicos de la población –por ejemplo, subsidios en el consumo de agua, luz y combustible para las empresas, pensiones para los ancianos, o programas como Oportunidades, destinados a la población con menos recursos. De igual forma, existen impuestos que están diseñados para gravar a un sector específico de la población –como el Impuesto al Activo de las empresas, según el cual éstas están obligadas, independientemente de si reportaron pérdidas o ganancias, a pagar impuestos correspondientes al 2% de sus activos—y existen impuestos que, aunque gravan a todos los grupos sociales, afectan más a unos que a otros –por ejemplo, se considera que el Impuesto al Valor Agregado, al tratar como iguales a desiguales, es de naturaleza regresiva o, en otras palabras, afecta más a los sectores sociales de menores ingresos.<sup>13</sup>

En pocas palabras, un cambio en el *statu quo* fiscal –que en la medida en que sea exitoso implicará también una alteración en la estructura del gasto público—suele tener implicaciones redistributivas, por lo que cuando se propone una reforma fiscal, en principio ésta no es percibida como un bien público, sino como un juego redistributivo o

---

reforma tributaria trata de alcanzar ciertos fines, determinados por valoraciones políticas, que reconociendo la existencia de restricciones, definen los medios (nivel y estructura de la imposición) en que la reforma tributaria consistirá. Así, el origen de una reforma fiscal puede tener tres orígenes distintos: una variación en los fines de la política, una alteración de las restricciones (que condicionan la elección de los medios posibles) y, finalmente, de los efectos imputados a los instrumentos de la política (eficiencia relativa de las distintas medidas fiscales). Así, la disminución y cambio en el tipo de impuestos que trajo consigo el neoliberalismo, puede explicarse como consecuencia de que los fines políticos perseguidos cambiaron y, en consecuencia, se reformó el sistema fiscal. Enrique Fuentes Quintana, *Las reformas tributarias en España*, Editorial Crítica Barcelona, Barcelona, 1990, p. 453. De cualquier manera, la valoración de Levi y Olson sobre que los gobernantes desean constantemente cambiar el marco fiscal, es acertada.

<sup>13</sup> Márcos Chavez M., “Las finanzas públicas en México, 1970-2000. Crónica del fracaso de la política fiscal” en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los Impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Instituto Mora, México D. F., 2005, p. 243.

de suma cero. En consecuencia, los grupos sociales que sienten serían los más perjudicados por un cambio en el *statu quo* fiscal, se opondrán a la reforma. Por ello, de manera general es posible afirmar que la problemática a superar para que una propuesta de reforma fiscal sea aprobada, es la oposición abierta de los grupos a partir de los cuales se redistribuiría la riqueza.

## 1.2 SUPERAR LA OPOSICIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES

En su tipología de políticas públicas, Eric A. Nordlinger supone que, para explicar tanto la aprobación como el contenido de una política pública, es necesario considerar dos fuerzas elementales, la del Gobierno<sup>14</sup> y la de la sociedad. Según este enfoque el Gobierno es una entidad con intereses autónomos respecto a los de la sociedad y, cuando los intereses del Gobierno y los de la sociedad no coinciden —aunque a veces si lo hacen—, el Gobierno tratará de imponer las políticas públicas que reflejen sus preferencias. Ya que el punto de partida para la aprobación de una propuesta de reforma fiscal es la de choque de intereses entre el Gobierno y algunos grupos sociales, la tipología de Eric A. Nordlinger resulta útil para mostrar qué es lo que debe suceder para que el Gobierno supere la oposición de los grupos.

La tipología de Nordlinger está basada en dos variables: coincidencia de las preferencias del Gobierno con las políticas públicas creadas, y coincidencia entre los intereses del Gobierno y los de la sociedad. El resultado son cuatro tipos ideales de políticas públicas, esquematizados gráficamente más abajo.<sup>15</sup> El primer tipo sucede cuando las preferencias del Gobierno coinciden con las políticas públicas creadas, pero divergen con las preferencias sociales. Este tipo de política pública es posible cuando las capacidades relativas del Gobierno frente a la sociedad le permiten imponer sus preferencias sin necesidad de entrar en un proceso de negociación con los grupos cuyos

---

<sup>14</sup> Si bien Nordlinger habla de Estado a lo largo de su obra, su definición de Estado “todos aquellos individuos que ocupan puestos que los autorizan a ellos, y sólo a ellos, a tomar e imponer decisiones que son obligatorias para todos los segmentos de la sociedad” (*op. cit.*, p. 11.) se acerca más a la idea de Gobierno que a la de Estado.

<sup>15</sup> Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1981, pp. 1-41.

intereses se verían afectados. Un ejemplo de este tipo de política pública sería la decisión gubernamental de expropiar un terreno para construir alguna obra pública. En efecto, las atribuciones constitucionales de un presidente le permiten, dentro de ciertas restricciones legales, expropiar una propiedad privada, aún si el dueño está en contra de dicha acción.

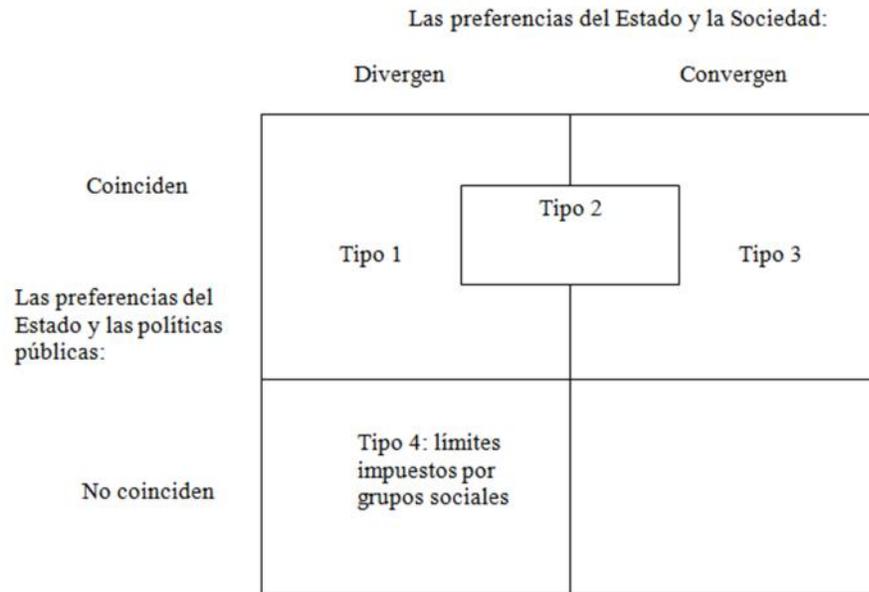
El segundo tipo de autonomía estatal supone una divergencia inicial entre las preferencias sociales y gubernamentales y una coincidencia final entre éstas, que se traduce en políticas públicas que reflejan los intereses del Gobierno, pero también los de la sociedad. Este tipo de autonomía estatal es algo similar a un punto medio, donde el Gobierno es capaz de persuadir a la sociedad de que comparten intereses. Un ejemplo de este tipo es la construcción de una carretera que pasará sobre terrenos ejidales, despertando oposición inicial entre los ejidatarios. Sin embargo en este caso, y en contraste con el ejemplo anterior, el Gobierno decidiría que los costos políticos y económicos de una expropiación de los terrenos ejidales serían demasiado grandes. Así, en vez de imponer una decisión, el Gobierno convencería a los ejidatarios de que la carretera es conveniente para ellos debido a que comunicará mejor los ejidos y, también, porque atraerá viajeros con dinero y necesidades.

El tercer tipo de política pública supone que los intereses del Gobierno y la sociedad son similares y que por lo tanto la política pública es aprobada sin mayor dificultad y refleja los intereses de ambos grupos. Un ejemplo de este tipo de política pública es la creación y mantenimiento de una fuerza policial, que provea seguridad a los ciudadanos y garantice el dominio estatal frente a potenciales enemigos. En estos tres primeros tipos el Gobierno logra, de diversas maneras, transformar sus preferencias en política pública. Por ello, Nordlinger califica a estos tres tipos como “de autonomía estatal”, pues representan diversas dimensiones donde el Gobierno actúa de manera exitosa y autónoma respecto a la sociedad.

Finalmente, el cuarto tipo de política pública supone que las preferencias del Gobierno y la sociedad no coinciden y que las políticas públicas resultantes no coinciden con las preferencias del Gobierno. Este último tipo implica que el Gobierno fue incapaz de actuar de manera autónoma respecto a la sociedad. Me parece que un buen ejemplo de este tipo de política pública es una reforma fiscal no aprobada, donde el Gobierno es

doblemente incapaz: no logra convencer a los grupos sociales opositores, ni tampoco logra imponérselos.

**Figura 1.1, Tipología de Nordlinger<sup>16</sup>**



Es importante recalcar que la tipología de Nordlinger clasifica a las políticas públicas una vez que éstas ya han sido formuladas y aprobadas o rechazadas; es decir, como el punto final de un proceso. Para los tipos 1, 2 y 4 hubo una pugna inicial entre el Gobierno y los grupos sociales. Sin embargo, el resultado final –coincidencia o divergencia de la política pública con las preferencias del Gobierno—, así como la forma de llegar a éste, varían en cada tipo. En el tipo 1 el Gobierno logra que la política pública creada refleje sus preferencias y lo hace independientemente de las preferencias de los grupos sociales. En el tipo 2 el Gobierno también logra que la política pública creada refleje sus preferencias, pero lo hace gracias a que es capaz de alterar, mediante la persuasión, las preferencias de la sociedad para que converjan con las suyas. Así, la

<sup>16</sup> Eric A. Nordlinger, *op. cit.*, p. 24.

diferencia esencial entre el tipo 1 y 2 es la forma en que el Gobierno logra transformar sus preferencias en políticas públicas: imposición vs persuasión. Bajo el esquema de Nordlinger parecería que el Gobierno tiene dos opciones cuando de superar la oposición de ciertos grupos sociales se trata, imponerse a ellos o persuadirlos. En la medida en que el gobierno sea incapaz de realizar con éxito alguna de estas dos acciones, se desembocará en una situación similar a la descrita en el tipo 4, donde la oposición de los grupos sociales impide al Gobierno sacar adelante su reforma fiscal.

### **1.2.1 LA IMPOSICIÓN Y LA PERSUASIÓN EN EL CASO DE UN GOBIERNO DEMOCRÁTICO MINORITARIO QUE INTENTA APROBAR UNA POLÍTICA ECONÓMICA REDISTRIBUTIVA**

Al ahondar sobre el tipo 2 de su tipología, Nordlinger nos dice “el Estado no transforma sus preferencias en política pública a menos de que, y hasta que, la divergencia en las preferencias del Estado y la sociedad sea transformada en no divergencia”.<sup>17</sup> Así, como ya se mencionó, la condición necesaria para que el tipo 2 de política pública suceda, es la persuasión. Al respecto, para Richard E. Neustadt la esencia de la persuasión consiste en convencer a los hombres de que lo que se requiere de ellos lo deben hacer por su propio bien.<sup>18</sup> La persuasión en un sistema democrático suele ser necesaria porque el presidente comparte la autoridad con otros actores; es decir, no es capaz, por él mismo, de imponer sus preferencias —o las del grupo que representa— por lo que necesita convencer a los actores necesarios de que sus preferencias coinciden con las suyas o, al menos, de que no se opongan a sus políticas.

Nordlinger identifica cuatro posibles estrategias que el Gobierno puede utilizar para lograr persuadir a los grupos necesarios. La primera estrategia consiste en convencer a los grupos sociales con preferencias divergentes a las del Gobierno, de que las preferencias del Gobierno coinciden con las suyas. La segunda estrategia consiste en convencer a estos grupos de no utilizar todos los recursos con los que disponen para oponerse a las preferencias del Gobierno. La tercera estrategia consiste en convencer a

---

<sup>17</sup> Nordlinger, *op. cit.*, p. 99.

<sup>18</sup> Richard E. Neustadt, *El poder presidencial*, trad. Eduardo Escalona, Editorial Limusa, México, D.F., 1966, p.58.

grupos neutrales e indiferentes para que se movilizan en apoyo a las preferencias del Gobierno. La cuarta estrategia consiste en reforzar y apoyar a grupos sociales cuyas preferencias coinciden con las del Gobierno.

Sin embargo, es necesario recordar que Nordlinger construye su tipología sin tener en mente un tipo específico de política pública, como lo sería una reforma fiscal. Para Theodore J. Lowi, el tipo de política pública en cuestión determina tanto a los actores que se verán involucrados en el proceso de negociación, así como la forma en que interactuarán entre ellos y con el Gobierno. En el caso de políticas públicas redistributivas –como una reforma fiscal—, Lowi señala, “los asuntos que implican redistribución inciden más profundamente que cualquier otro en la división de clases sociales y activan los intereses en términos netamente clasistas”.<sup>19</sup> Por lo tanto, si de manera general es correcto afirmar que el Gobierno cuenta con cuatro distintas y posibles estrategias de persuasión, en el caso específico de una reforma fiscal, y debido a su carácter redistributivo, resulta especialmente complicado que el Gobierno sea capaz de persuadir a los grupos opositores de que la reforma fiscal está también en su interés. Igualmente resulta muy complicado que el Gobierno logre persuadir a los grupos opositores para que no utilicen sus recursos para oponerse a la reforma.

Por estas razones William Ascher sostiene que, para persuadir a la oposición de apoyar una reforma fiscal, es necesario que el Gobierno limite los costos que, los perdedores según el marco fiscal propuesto, pagarían.<sup>20</sup> En otras palabras, entre menores sean los costos pagados por los grupos que se verían afectados, será más sencillo convencerlos de pagarlos. Lo anterior es una trampa que puede llevar al diseño de propuestas fiscales inútiles, pues una reforma fiscal significativa sólo puede serlo si altera significativamente los ingresos del erario público.

Así pues, debido al conflicto redistributivo que implica una reforma fiscal, de las cuatro estrategias que Nordlinger identifica como posibles para el Gobierno a la hora de persuadir, dos de ellas son especialmente viables cuando se tratan asuntos redistributivos:

---

<sup>19</sup> Theodore J. Lowi, “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Porrúa, México, D.F., 1996, p. 113. El alto grado de organización y cohesión que alcanzaron los empresarios mexicanos al oponerse a la reforma fiscal de Echeverría, puede ser un buen ejemplo de esto.

<sup>20</sup> William Ascher, “Risks, Politics and Tax Reform: Lessons from Some Latin American experiences”, en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, Durham, 1989, p. 417.

persuadir a grupos neutrales de apoyar al Gobierno, y persuadir a los grupos favorables al Gobierno de utilizar todos sus recursos para sacar adelante la reforma. No obstante, siguiendo la línea de Lowi y Ascher, parecería que sacar adelante una reforma fiscal significativa es casi imposible porque persuadir a la oposición es muy complicado. Es decir, sin importar cuántas buenas razones y argumentos esgrima un Gobierno para persuadir a los empresarios de que pagar más impuestos está en sus intereses, en principio éstos no estarán dispuestos a pagarlos –independientemente de si consideran válidos o no los argumentos del Gobierno.<sup>21</sup>

Si la persuasión de la oposición no es viable, entonces tal vez la única manera de sacar adelante una reforma fiscal sea mediante la imposición, como sugiere el tipo 1 dentro del esquema de Nordlinger. No obstante, dentro de este escenario de autonomía estatal, el autor supone que el Gobierno cuenta con las facultades necesarias para imponer, en forma de políticas públicas, sus preferencias a la sociedad. Sin duda, la imposición es una estrategia recurrente cuando de superar la oposición de ciertos grupos sociales se trata; sin embargo, en los casos estudiados en esta tesis no era una opción viable. Afirmo lo anterior porque los gobiernos de Suárez y Fox, en el momento en que intentaban sacar adelante su propuesta fiscal, no contaban con una mayoría legislativa y, al estar inscritos dentro de un marco político democrático, sólo podían imponer su reforma fiscal en el caso de tener una mayoría legislativa.

---

<sup>21</sup> Es necesario defender esta afirmación, pues es posible pensar que los distintos grupos sociales estarían dispuestos a pagar más impuestos a cambio de una ampliación o mejoramiento de los servicios públicos. Por ejemplo, tal vez la clase empresarial de un país estaría dispuesta a pagar más impuestos siempre y cuando ello repercutiera favorablemente en la calidad de la mano de obra disponible. La anterior afirmación es sólida lógicamente, pero tiene tres problemas que me llevan a descartarla. El primero tiene que ver con la incertidumbre generada por la enorme distancia existente entre la recolección de impuestos, diseño del presupuesto y eficacia con que éste se ejerce. La única certeza que tendrían los empresarios ante un aumento en los impuestos para mejorar el sistema educativo, sería que ellos pagarían más impuestos. No habría ninguna garantía en que el aumento al presupuesto educativo sería considerable o eficaz, ni tampoco se podría garantizar que, ante futuras necesidades políticas, se mantuviera un presupuesto educativo elevado. Es decir, la gran distancia entre la recolección de impuestos y el gasto público tiene un efecto disuasorio sobre la disposición de los empresarios a pagar más impuestos ante la promesa de mejorar el sistema educativo. A este problema, además, se añade una dimensión temporal: el aumento en los impuestos es inmediato y afecta los intereses presentes de los empresarios; el aumento en la calidad de la mano de obra sucedería en el mediano o largo plazo. Así, el predominio natural de los intereses inmediatos sobre los intereses futuros sería una segunda barrera disuasoria a la hipotética disposición de los empresarios a pagar más impuestos a cambio de mejoras educativas. Finalmente, el tercer problema es el del *free rider*. Bajo este escenario, los empresarios reconocerían que una mejora educativa en el país sería, en efecto, benéfica para sus intereses, pero buscarían que otros grupos sociales pagaran los costos de un aumento presupuestal en el sector educativo.

Así, la aprobación de una reforma fiscal no entra satisfactoriamente dentro de ninguno de los tipos de implementación de políticas públicas propuestas por Nordlinger, pues al menos en los casos de Fox y Suárez, el Gobierno no contaba con la capacidad de imponer la propuesta fiscal —debido a su condición minoritaria dentro del poder Legislativo—y, por el carácter redistributivo de una reforma fiscal, le era muy difícil persuadir a los grupos que se verían afectados por el cambio en el *statu quo* fiscal, de que dicho cambio era acorde con sus intereses. Entonces, parecería ser que en un sistema político democrático con un Gobierno minoritario, y para el caso específico de una política redistributiva de magnitud relevante—como una reforma fiscal—el Gobierno se encuentra en una posición en extremo complicada, pues no puede imponer su propuesta y sus posibilidades de persuadir a la oposición para que la acepte, son escasas.

### **1.2.2 EL *STATU QUO* FISCAL VS EL *STATU QUO* FISCAL PROPUESTO**

Así, después de la exploración teórica de las páginas anteriores, me encuentro de nuevo con el hecho que, en un principio, me llevó a comenzar a estudiar estas teorías: son pocos los intentos serios de reformar el marco fiscal de un país y son menos aun los que logran convertirse en realidad. No obstante, si bien los cambios fiscales significativos son raros, suceden —la reforma fiscal que comenzó en España en 1977 es un claro ejemplo. Si un Gobierno democrático minoritario no puede imponer una reforma fiscal y, además, su capacidad de persuadir a los grupos opositores es muy limitada, me parece que la única solución al problema sería que el Gobierno diseñara una propuesta fiscal que, para la mayoría de los grupos políticos y sociales, resultara preferible al *statu quo* fiscal. Retomando la terminología de las páginas anteriores, una propuesta fiscal sólo podría ser aceptada si, dado su contenido, los grupos favorables y neutrales fueran más influyentes que los opositores. Esto es porque el carácter redistributivo de la reforma hará que sea muy difícil persuadir a la oposición, por lo que la propuesta sólo saldrá adelante si la fuerza combinada del Gobierno, los grupos favorables y neutrales —estos últimos sólo en caso de haber sido persuadidos por el Gobierno—resulte suficiente para imponer los cambios fiscales a los grupos opositores.

Lo anterior implica que la importancia de las capacidades persuasivas del Gobierno, como factor explicativo al éxito o fracaso de una reforma fiscal, es secundaria –aunque para nada deleznable, como se verá en los siguientes dos capítulos. Esto es cierto porque la actitud que los distintos grupos políticos y sociales asumirán hacia la propuesta fiscal; es decir, si se declararán favorables, neutrales o contrarios a ella, depende en primer lugar del contenido de ésta. En la medida en que los grupos opositores son muy difíciles de persuadir, que el Gobierno logre formar una coalición mayoritaria en torno a su propuesta depende de que el contenido de la reforma fiscal atraiga más simpatizantes que contrincantes. Dicho de otra manera, es posible pensar que para que la coalición del Gobierno resulte más influyente que la coalición de los grupos opositores, es necesario que el *statu quo* fiscal propuesto sea percibido, por la mayoría de los grupos políticos y sociales, como preferible al *statu quo* fiscal imperante.

Ahora bien ¿en qué circunstancias, en un momento dado, una propuesta de cambio fiscal significativo resultaría un escenario más atractivo que continuar bajo el *statu quo* fiscal? Bajo la línea argumentativa hasta ahora expuesta, es necesario pensar que el *statu quo* fiscal que el Gobierno decide desafiar con su propuesta fiscal fue, en su momento, el resultado de una coalición de fuerzas políticas y sociales cuya fuerza resultó suficiente para imponer dicho *statu quo* a los grupos que se oponían al cambio. En otras palabras, el *statu quo* de un país es reflejo de al menos dos variables: la distribución de poder en un país en un momento dado y las preferencias fiscales de la coalición de los grupos políticos y sociales que acordaron el *statu quo*.

Siguiendo esta lógica, sólo es cabal esperar un cambio en el *statu quo* fiscal si hay un cambio importante en la distribución de poder entre los grupos políticos y sociales, o si las preferencias fiscales de la coalición dominante cambian significativamente. En el primer escenario grupos políticos y sociales, cuya posición era minoritaria cuando el *statu quo* fiscal fue implantado, ven su poder aumentar –como resultado de procesos históricos—hasta el punto en que logran formar una nueva coalición dominante cuyas preferencias fiscales divergen significativamente del *statu quo* fiscal. Como resultado, la coalición dominante reformada buscaría cambiar el *statu quo* fiscal de forma que reflejara más adecuadamente sus preferencias. En el segundo escenario las preferencias fiscales de la coalición de grupos políticos y sociales dominantes se han alejado del *statu quo* fiscal

y, como resultado, deciden reformarlo para que se adhiera más adecuadamente a sus nuevas preferencias. En la medida en que esta coalición sigue siendo dominante, podrán imponer los cambios fiscales a los grupos opositores.

Me parece que esta hipótesis, sobre lo que representa el *statu quo* fiscal en un país y lo que necesita suceder para que éste sea cambiado, es compatible con las observaciones de diversos estudiosos de asuntos fiscales. Por ejemplo, para Marcos Chávez

La política fiscal nunca ha sido ni económica ni sociopolíticamente neutral. Detrás de cada propuesta de cambio subyacen un enfoque teórico e ideológico definido [...] y un cúmulo de intereses y compromisos que no siempre representan a los del conjunto de la sociedad. Esos intereses modelan su naturaleza, definen sus propósitos y determinan la elección de los instrumentos que se emplearán para conseguir los fines deseados de una época histórica determinada. La política fiscal también sintetiza las relaciones y los equilibrios de poder, la lucha de los sectores sociales en relación a la distribución de los costos y beneficios de las políticas estatales, la influencia de cada grupo por tratar de alterar el reparto de la carga de los ingresos y los beneficios en la asignación de los recursos, etc. La historia fiscal refleja la pugna por el tipo de nación al que se aspira, el estilo de desarrollo y actividad estatal. Por ello es difícil pensar que algún día se alcanzará una reforma fiscal definitiva [...] Al contrario, ésta siempre será susceptible de ser alterada.<sup>22</sup>

El sentido de la hipótesis recién formulada también es compatible con la aseveración de Carlos Marichal de que “una revisión de reformas fiscales en diversas naciones a lo largo del siglo XX sugiere que [...] la mayoría de las reformas fiscales surge a partir de crisis políticas muy profundas [...] y que se tiene que contar con una coyuntura política favorable”.<sup>23</sup> De igual forma, Francisco Comín afirma

El éxito de las reformas fiscales exige la concurrencia de dos requisitos: por un lado que la sociedad demande unos nuevos tributos, a causa de que el viejo sistema fiscal haya quedado obsoleto, bien porque no recaude los ingresos necesarios, bien porque no sintonice con las ideas de equidad de la sociedad del momento, bien porque no sirva para solucionar problemas de la economía; por otro, que exista un plan reformador que ofrezca una estructura tributaria acorde con el nuevo contexto ideológico, social y económico y que, además, esté

---

<sup>22</sup> Marcos Chávez M., *art. cit.*, p. 213.

<sup>23</sup> Carlos Marichal, “Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, Porrúa, 2007, p. 101.

apadrinado por un gobierno que tenga la voluntad y el poder políticos suficientes para imponerlo al cuerpo político de la nación.<sup>24</sup>

También ve hacia la misma dirección la principal conclusión que Enrique Fuentes Quintana obtiene al estudiar las reformas fiscales en la historia de España. Según él, la reforma fiscal ha necesitado siempre “la existencia de una inquietud y una oportunidad política”<sup>25</sup> Si la inquietud siempre ha existido –debido al deseo perpetuo entre los distintos grupos sociales de cambiar el marco fiscal a su favor—, la oportunidad política rara vez se ha presentado. Así, “estas tres experiencias de reforma fiscal [1869, 1932 y 1978] testimonian con claridad un hecho evidente: sin el fundamento de una democracia [que en el caso de España implicó una redistribución sustantiva de poder entre los distintos grupos sociales y el Gobierno], la Hacienda pública no podrá alterar el reparto de la imposición”.<sup>26</sup>

### **1.3 LAS DISTINTAS REDISTRIBUCIONES DE PODER EN ESPAÑA Y MÉXICO, IMPLICACIONES PARA LAS REFORMAS FISCALES DE FOX Y SUÁREZ**

Como se desprende de lo que he dicho hasta el momento, la explicación a la continuidad o el cambio en el *statu quo* fiscal de algún país implica, necesariamente, el estudio de la continuidad y el cambio en la distribución de poder en dicho país y en las preferencias fiscales de sus distintos grupos políticos y sociales, especialmente de los que formen parte de la coalición dominante. Es mediante el cuidadoso estudio de la continuidad y el cambio de estas dos variables que me parece plausible brindar una explicación satisfactoria al por qué de la continuidad o el cambio fiscal.

Las propuestas fiscales de Fox y Suárez surgieron y fueron discutidas poco tiempo después de que en ambos países sucediera una transición de un sistema político autoritario a un sistema político democrático. En la medida en que un cambio en el tipo de sistema político de un país tiene, necesariamente, consecuencias sobre la distribución

---

<sup>24</sup> Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública*, Editorial Crítica, Barcelona, 1996, vol. 2, p. 64.

<sup>25</sup> Fuentes Quintana, *op. cit.*, p. 455.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 457.

de poder entre los grupos sociales y políticos, es posible pensar que las iniciativas de reforma fiscal de Fox y Suárez resultaron de la llegada al poder de grupos políticos distintos a los que tradicionalmente habían gobernado España y México. Por ejemplo, y como se verá en detalle en el capítulo 2, en el caso de México la propuesta de generalizar el IVA –incluyendo a alimentos y medicinas— en una tasa de 10% y disminuir el ISR de las personas morales en un 2%, fue consecuencia de un cambio en las preferencias del Gobierno, facilitado gracias a la transformación en la organización del sistema político, que permitió a un partido político distinto al PRI ocupar el Gobierno. De manera similar, y como se verá en el capítulo 3, la reforma fiscal de Suárez surgió de un cambio en las preferencias fiscales del Gobierno y, su contenido, reflejaba una nueva distribución de poder entre los grupos sociales. Ahora bien, lo que resulta verdaderamente interesante de la comparación de los proyectos fiscales de Fox y Suárez es preguntarse, si ambos proyectos de reforma tuvieron su origen en redistribuciones de poder ¿cómo se puede explicar que en España la reforma haya sido aprobada y en México no?

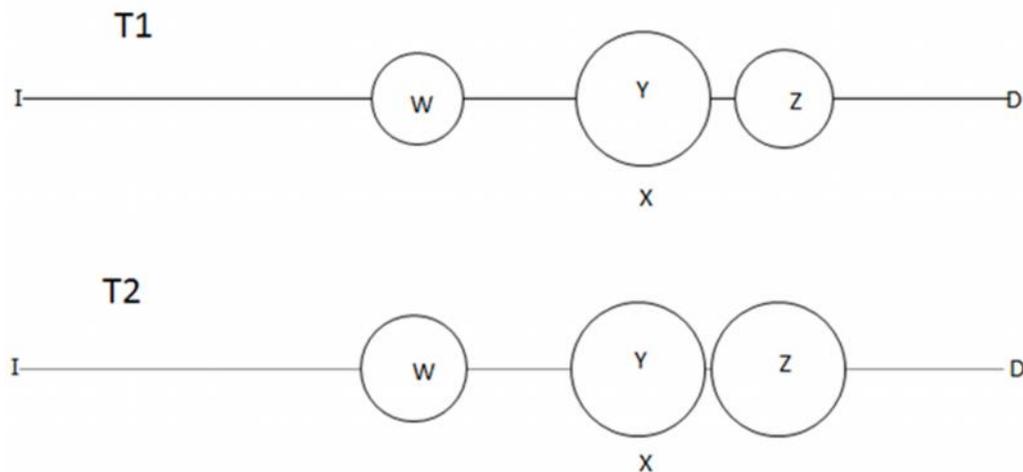
Me parece que es posible construir una explicación plausible si se consideran dos factores: no todas las redistribuciones de poder favorecen el cambio fiscal, y las redistribuciones de poder que hubo en España y México fueron cuantitativa y cualitativamente distintas. Con esto quiero decir dos cosas. Primero, para que una redistribución de poder favorezca un cambio fiscal significativo, es necesario que sea cuantitativamente significativa –por ejemplo, si de unas elecciones a otras el principal partido de izquierda en un país gana, digamos, 12 asientos, ello no tendrá una importancia significativa si esos 12 asientos no aumentan su capacidad de formar una coalición dominante. Segundo, para que una redistribución de poder favorezca un cambio fiscal significativo, es necesario que además de ser cuantitativamente significativa sea cualitativamente significativa; es decir, que implique un desplazamiento del centro ideológico político, sea a hacia la derecha o izquierda, y no únicamente una fragmentación del sistema político.<sup>27</sup>

---

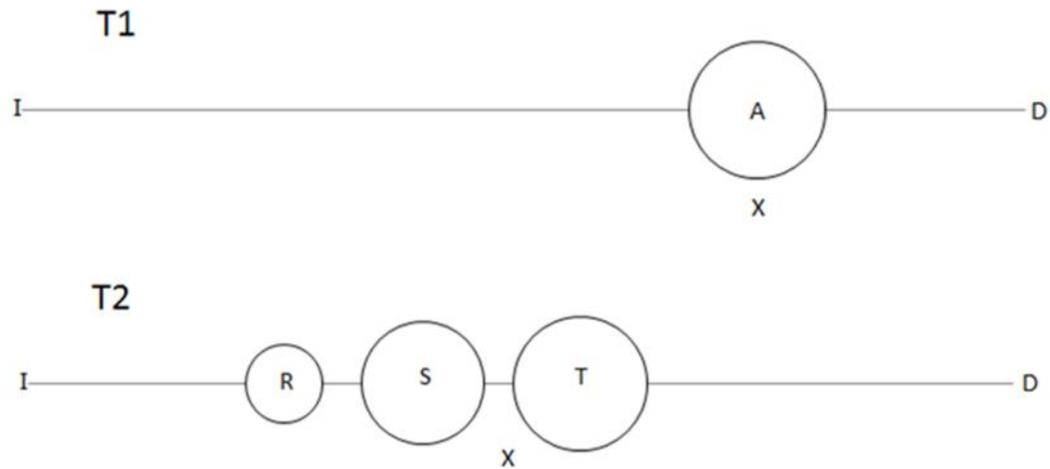
<sup>27</sup> Si, como en los casos de España y México, se pasa de un sistema político autoritario a uno democrático, necesariamente habrá una fragmentación política, resultado de la dispersión del poder político; no obstante puede haber una fragmentación del sistema político acompañada por un desplazamiento del centro político, o puede haber, tan sólo, una fragmentación del sistema político.

En la medida en que haya un desplazamiento del centro político es posible pensar que, una propuesta fiscal que pretenda mover el *statu quo* fiscal en la misma dirección hacia la que el centro político se desplazó, resultará preferible al *statu quo* fiscal para la mayoría de las fuerzas políticas y sociales. En otras palabras, para que la redistribución de poder resulte cualitativamente significativa –en términos de favorecer o no un cambio fiscal significativo—es necesario que las preferencias fiscales de los grupos favorecidos por la redistribución de poder estén más próximas entre sí, que del *statu quo* fiscal. Las figuras 1.2 y 1.3 ilustran lo que digo.

**FIGURA 1.2, REDISTRIBUCIÓN DE PODER CUANTITATIVAMENTE SIGNIFICATIVA Y CUALITATIVAMENTE INSIGNIFICANTE**



**FIGURA 1.3, REDISTRIBUCIÓN DE PODER CUANTITATIVO Y CUALITATIVAMENTE SIGNIFICATIVA**



La figura 1.2 representa el sistema de partidos de un país indeterminado en dos momentos distintos, T1 y T2. El momento T1 es cuando el *statu quo* fiscal presente en T2 fue forjado. En T1 existen tres partidos políticos, W, Y y Z, situados de izquierda a derecha en el espectro ideológico. El partido Y controla la mayoría de los asientos del poder legislativo y, por ende, tiene la capacidad de imponer sus preferencias fiscales a W y Z. En consecuencia, el *statu quo* forjado en T1 representa las preferencias fiscales de Y, que también ocupa el centro político, representado en la figura mediante una X.

En T2, como resultado de procesos históricos, Y ha perdido el control de la mayoría de los asientos del poder legislativo, mientras que Z ha incrementado el número de sus asientos hasta tener los mismos que Y. Por su parte, W se ha mantenido con el mismo número de asientos que tenía en T1. En la medida en que el partido de centro ha perdido poder, es posible decir que hubo una fragmentación del sistema político. Por otro lado, de T1 a T2 no hubo un desplazamiento del centro político, pues los partidos W, Y y Z siguen siendo los mismos y su ideología no ha cambiado sustantivamente. No obstante esta es una redistribución de poder cuantitativamente significativa porque implica que ningún partido es capaz de imponer una reforma fiscal a los otros, sino que necesita forjar una alianza con alguno de los otros dos partidos para formar una coalición mayoritaria que les permita imponer la reforma al tercer partido.

Dado que la redistribución de poder fue cuantitativamente significativa, en un primer momento sería cabal esperar cambios fiscales significativos. Se podría esperar, por ejemplo, que Z, el principal ganador de T1 a T2, buscara introducir cambios al *statu quo* fiscal para que reflejara más adecuadamente sus intereses. Si esto sucediera, su aliado natural para modificar el *statu quo* fiscal sería Y. Esto es así porque Z buscaría mover el *statu quo* hacia la derecha —más próximo a sus preferencias— mientras que W buscaría moverlo hacia la izquierda. Sin embargo, el *statu quo* fiscal sigue reflejando las preferencias fiscales de Y porque, después de todo, fue Y quien lo implantó y, en el periodo temporal comprendido entre T1 y T2, las preferencias fiscales de Y no han cambiado significativamente. Por lo tanto, cualquier desplazamiento significativo hacia la derecha, como a Z le gustaría, alejaría el *statu quo* fiscal de las preferencias de Y —lo mismo ocurriría si el desplazamiento fuera hacia la izquierda. Como resultado de que el centro político no se desplazó entre T1 y T2, la redistribución de poder ocurrida, que sí fue significativa cuantitativamente, no creó un clima favorable para reformar el *statu quo* fiscal y, en ese sentido, fue cualitativamente insignificante.

La figura 1.3 representa el sistema de partidos de un país indeterminado en dos momentos distintos, T1 y T2. El momento T1 es cuando el *statu quo* fiscal presente en T2 fue forjado. En T1 sólo existe un partido político A —que por lo tanto ocupa el centro político, representado por una X—, que es capaz de imponer sus preferencias fiscales a la sociedad. En T2, como resultado de procesos históricos, el partido A ha desaparecido y han tomado su lugar tres nuevos partidos R, S y T. Es posible afirmar que ha habido una redistribución de poder cuantitativamente significativa. Ninguno de los partidos controla una mayoría dentro del poder legislativo y, en la medida en que el poder político ha sido diseminado entre R, S y T, ha habido una fragmentación política. De cualquier forma T tiene más asientos que S que, a su vez, tiene más asientos que R. Los tres partidos tienen preferencias fiscales distintas, pero tienen en común que están a la izquierda de lo que solía ser el centro político en T1, que en gran medida determinó el contenido del *statu quo* fiscal presente en T2. Es decir, entre T1 y T2 ocurrió un desplazamiento hacia la izquierda del centro político.

T, al igual que R y S, querrá desplazar el *statu quo* fiscal hacia la izquierda en una proporción igual a la distancia entre sus preferencias fiscales y el viejo centro político-

fiscal. Debido a que hubo un desplazamiento del centro político, existe un clima favorable para realizar una reforma fiscal significativa. Esto es porque cualquier punto situado a la derecha de T y a la izquierda del viejo centro político-fiscal, resulta preferible a los tres nuevos partidos políticos. A T le gustaría, en comparación con R y S, alterar menos el *statu quo* fiscal. Sin embargo, debido a que T necesita el apoyo de S —con el que le será más fácil llegar a un acuerdo debido a la cercanía ideológica— para formar una coalición mayoritaria, el nuevo centro político, al menos a la hora de definir el nuevo *statu quo* fiscal, probablemente se situará entre S y T. En la medida en que R sea excluido de las negociaciones, es probable que se oponga a la reforma por “insuficiente”, pero reconocerá que el nuevo *statu quo* fiscal es preferible al viejo.

Así pues, si como se mencionó en páginas anteriores, es posible suponer que los proyectos de reforma fiscal de Suárez y Fox nacieron como un síntoma de la redistribución de poder habida en España y México, la explicación al por qué Suárez si pudo sacar su proyecto adelante y, en cambio, Fox fracasó, tiene que ver con los distintos tipos de redistribución de poder que hubo en España y México. En términos de la hipótesis recién planteada, Fox fracasó porque la redistribución de poder habida en México fue cuantitativamente significativa, pero no cualitativamente significativa —en términos de favorecer o no el cambio fiscal—, pues no hubo un desplazamiento del centro político. En contraste, que el Gobierno de Suárez fuera capaz de comenzar una reforma fiscal significativa se explicaría porque la redistribución de poder habida en España fue cuantitativa y cualitativamente significativa. Esto es así porque en España hubo un desplazamiento hacia la izquierda del centro político, lo que facilitó que las distintas fuerzas políticas y sociales favorecidas por la redistribución de poder pudieran, en principio, estar de acuerdo en la necesidad de cambiar el *statu quo* fiscal y en el sentido general en que debía cambiarse, reduciéndose así las discrepancias fiscales a una cuestión de grado y no de fondo.

#### 1.4 LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE PODER COMO EXPLICACIÓN A LA CONTINUIDAD O EL CAMBIO DEL *STATU QUO* FISCAL

Dedicaré el segundo y tercer capítulos de esta tesis a probar las hipótesis recién mencionadas. Para poder hacerlo con cierto rigor, es necesario utilizar una metodología adecuada para evaluar la continuidad y el cambio en las preferencias fiscales y la distribución de poder entre los principales grupos políticos y sociales en España y México. Un método relativamente sencillo y adecuado para evaluar las preferencias fiscales de los grupos sociales y políticos es estudiar sus declaraciones y analizar sus acciones. Por otro lado, encontrar un método de estudio que permita apreciar cuál es la distribución de poder entre los grupos políticos y sociales en un momento dado, y cómo cambia o se perpetúa a través del tiempo, es más complejo. No obstante, me parece que Peter Hall, en su libro *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, utiliza un enfoque teórico y metodológico que permite hacerlo.

Hall sostiene que, para explicar los caminos divergentes en las políticas económicas elegidas en Gran Bretaña y Francia en el periodo de la posguerra, es necesario estudiar las diferencias estructurales entre las dos naciones. En su opinión, las instituciones estructuran las relaciones entre el Gobierno y la sociedad lo cual, a su vez, influye en qué políticas económicas son elegidas.<sup>28</sup> Para Hall, las principales variables estructurales que articulan las relaciones entre el Gobierno y la sociedad son cinco: la organización del trabajo, la organización del capital, la organización del Estado, la organización del sistema político y la posición estructural del país dentro de la economía internacional.<sup>29</sup> Las instituciones

cumplen dos funciones fundamentales. Por un lado, la organización en la hechura de las políticas afecta el grado de poder que una serie de actores dados tiene sobre

---

<sup>28</sup> Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 1986, p. 259. La importancia de las organizaciones o instituciones radica en su carácter relacional; es decir, en que estructuran las relaciones entre el Gobierno y la sociedad. En la medida en que las instituciones importan en tanto que organizan, para Hall, organización es sinónimo de institución. Peter Hall, *op. cit.*, p. 19.

<sup>29</sup> Peter Hall, *op. cit.*, p. 259. La importancia de estas organizaciones o instituciones radica en su carácter relacional; es decir, en que estructuran las relaciones entre el Gobierno y la sociedad. En la medida en que las instituciones importan en tanto que organizan, para Hall, organización es sinónimo de institución. Peter Hall, *op. cit.*, p. 19

las políticas producidas [...] Por otro lado, al establecer las responsabilidades institucionales y las relaciones con otros actores, la posición organizacional también influye en la definición que un actor tiene de sus propios intereses. De esta manera, los factores organizacionales afectan tanto el grado de presión que un actor puede llegar a ejercer sobre una política, como la dirección probable de dicha presión.<sup>30</sup>

Tomando en cuenta las preferencias fiscales de los distintos grupos, analizar las variables organizacionales de Hall permite explicar patrones de políticas económicas en función de la distribución de poder entre los grupos sociales.<sup>31</sup> Esto es porque las organizaciones condicionan y reflejan la distribución de poder que hay en un país.<sup>32</sup>

Así pues, el estudio de la continuidad y el cambio en las variables organizacionales propuestas por Peter Hall me permitirá apreciar satisfactoriamente la continuidad y el cambio en la distribución de poder entre los grupos políticos y sociales en España y México lo que su vez, y tomando en cuenta las preferencias fiscales de dichos grupos, me permitirá construir una explicación satisfactoria al por qué de la continuidad fiscal en México y el cambio fiscal en España.

#### **1.4.1 DEFINICIÓN DE LAS VARIABLES ORGANIZATIVAS DE PETER HALL**

Para enfocarme en los siguientes capítulos al estudio histórico de la evolución de las variables organizativas de Peter Hall en España y México, es necesario que defina aquí lo que, de manera general, se entenderá por cada una de ellas. En su libro, Hall no se

---

<sup>30</sup> *Loc. cit.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 265. Por ejemplo, en un país donde los sindicatos no están unificados y sus líderes son impuestos por actores externos, podremos decir que el poder relativo de la clase trabajadora para influir en políticas económicas será poco en contraste, por ejemplo, a un sector empresarial bien organizado y unificado que, además, mantiene lazos estrechos con la banca. De igual manera, si la administración pública de un país dado cuenta con una influyente oficina de asuntos agrarios, podremos decir que los campesinos tendrán una mayor capacidad relativa para influir en políticas públicas, que por ejemplo, los pescadores ante la hipotética ausencia de una oficina de pesca influyente. También, es posible pensar que en un país donde el sistema político es democrático, la clase trabajadora tendrá, principalmente gracias al voto, una mayor capacidad relativa de influir en las políticas económicas de su país de las que, por ejemplo, tendría la clase trabajadora de un país con un sistema político autoritario, cuya continuidad dependiera de factores distintos al voto. Finalmente, en un país cuya posición económica internacional favoreciera a la industria extractiva, es posible pensar que los empresarios dedicados a la minería tendrían más influencia sobre la hechura de políticas económicas que, por ejemplo, empresarios dedicados a las manufacturas.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 232.

preocupa de hacer una definición de más de dos líneas de cada una de estas variables. Me parece que al no definir las exhaustivamente el autor acepta implícitamente que son varios los aspectos potencialmente relevantes de cada una de estas variables y que, dependiendo de la política económica en cuestión, unos importarán más que otros. Por ello, a la hora de definir cada una de las variables organizativas de Hall, me basaré tanto en las definiciones más bien amplias del autor, como en los aspectos de cada una de esas variables que me parecen especialmente relevantes a la hora de determinar las capacidades relativas de los distintos grupos políticos y sociales sobre la política fiscal de un país.

Respecto a la organización del trabajo, Peter Hall afirma que ésta se refiere “a la organización de la clase trabajadora en el mercado laboral”.<sup>33</sup> Basándose en esta vaga definición, me parece que es posible afirmar que las organizaciones del trabajo son los sindicatos. Por lo tanto, al estudiar la continuidad y el cambio en la organización del trabajo en España y México analizaré, principalmente, la continuidad y el cambio en la vida sindical de ambos países. Ahora bien, al evaluar a los sindicatos en España y México me concentraré en aspectos como el grado de unión de los sindicatos al negociar con el Gobierno o las empresas, el grado de autonomía de los sindicatos respecto a otros actores —es decir, hasta qué punto los sindicatos son o no herramientas efectivas de los trabajadores para defender sus intereses—, y qué tan bien relacionados están los sindicatos con otros actores relevantes, como los partidos políticos.

Sobre la organización del capital, Hall dice que ésta se refiere “a la relación organizacional entre el capital financiero y el industrial”.<sup>34</sup> Me parece que Hall escoge esta definición porque le interesa, sobre todo, explicar las divergencias entre la política macroeconómica de Francia e Inglaterra.<sup>35</sup> No obstante, en el caso específico de una

---

<sup>33</sup> *Loc. Cit.*

<sup>34</sup> *Loc. Cit.*

<sup>35</sup> En la medida en que los intereses de la banca estén alineados con los de la industria —sea porque los bancos son accionistas en la industria, o porque la industria está primordialmente financiada por los bancos y no por la bolsa— los bancos, al igual que la industria, presionarán por una política macroeconómica que favorezca el crecimiento de la industria, aún si ello lleva a tasas de inflación elevadas y, eventualmente, a devaluaciones crónicas. Por otro lado, si como en el Reino Unido los bancos están más enfocados al mercado externo y las empresas están primordialmente financiadas a través de la bolsa de valores, habrá un conflicto de intereses macroeconómicos, pues los bancos tenderán a favorecer políticas que no fomenten la inflación y tampoco querrán una infravaloración de la moneda nacional, lo que

reforma fiscal, además de los vínculos entre los bancos y la industria, me parece de especial relevancia apreciar qué tan bien organizados están los empresarios y qué tan capaces son de tomar una postura unánime frente al Gobierno respecto a la política fiscal. Igualmente importante me parece estudiar si las organizaciones empresariales mantienen vínculos estrechos con los partidos políticos. También investigaré hasta qué punto los empresarios participan dentro de la vida política del país o, si por el contrario, se restringen a asuntos económicos.

Sobre la organización del Estado, Hall afirma que ésta se “refiere a la organización interna del aparato estatal, comprendido como los cuerpos que realizan las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales de la nación”.<sup>36</sup> Por razones prácticas estudiaré las implicaciones del cambio en la naturaleza básica del aparato estatal —que en los casos de España y México pasó del autoritarismo a la democracia— en la sección de cada capítulo dedicada al sistema político. En esta sección me parece especialmente relevante estudiar la continuidad y el cambio en las atribuciones económicas de la administración pública. También es crucial apreciar la continuidad y el cambio en la ideología económica de los funcionarios que ocupan los órganos económicos de la administración pública.

Al respecto de la posición estructural del Estado dentro de la economía internacional, Hall dice que esta variable se refiere “a la apertura relativa del mercado nacional y a la posición de los productores nacionales dentro del mercado internacional”<sup>37</sup> Me parece que esta definición no necesita complementarse, porque tal y como está planteada resulta apropiada para estudiar qué intereses y funciones cumple la política fiscal de un país dado; es decir, si favorece el aislamiento internacional para el desarrollo de una burguesía nacional enfocada al mercado interno o si, por el contrario, favorece la apertura para fomentar las exportaciones y el desarrollo de una burguesía nacional e internacional enfocada al mercado interno y externo. Acaso, para apreciar de manera más concreta cómo esta variable influyó en la política fiscal de España y México, será necesario evaluar la manera en que la posición estructural de ambos países en la

---

encarecería las exportaciones y repercutiría sobre el nivel de crédito y gasto público, afectando a la industria.

<sup>36</sup> *Loc. Cit.*

<sup>37</sup> *Loc. Cit.*

economía internacional afectó sus modelos de desarrollo y, por ende, sus mecanismos fiscales.

Respecto al sistema político Hall afirma “podemos pensar en el sistema político como un ámbito cercano al aparato estatal, pero separado de éste, donde una constelación de organizaciones políticas compite por apoyo electoral”.<sup>38</sup> Me parece que de esta definición es posible entender que el sistema de partidos es parte central del sistema político. Por lo tanto, y reconociendo que el sistema político de un país es un todo en el cual el sistema de partidos es sólo una parte, en la sección de los capítulos 2 y 3 dedicada al estudio de la continuidad y el cambio en el sistema político, analizaré la continuidad y el cambio en el sistema de partidos, según la tipología de Giovanni Sartori. Me parece que hacerlo es pertinente porque el sistema de partidos determina en parte qué intereses se ven representados —y con cuánta fuerza—al momento de diseñar y discutir una reforma fiscal.

## 1.5 PLANTEAMIENTO DEL RESTO DE LA TESIS

El segundo capítulo de esta tesis está dedicado a probar la hipótesis de que en España el cambio fiscal fue posible porque, al momento en que el Gobierno de Suárez negoció su propuesta de cambio fiscal, en España había sucedido una redistribución de poder cuantitativa y cualitativamente significativa, que en un mismo sentido—aunque en grados distintos—, había alejado del *statu quo* fiscal las preferencias fiscales de los ahora principales grupos políticos y sociales. El tercer capítulo de la tesis está dedicado a probar que Fox fue incapaz de sacar adelante su proyecto de reforma fiscal porque no existía en México un clima político favorable al cambio fiscal, pues si bien la redistribución de poder habida en México fue cuantitativamente significativa, no fue cualitativamente significativa, pues no hubo un desplazamiento del centro político-fiscal. Finalmente, en el cuarto y último capítulo compararé los principales hallazgos de los dos

---

<sup>38</sup> *Ibid.*, p 271.

capítulos precedentes para ver si las hipótesis planteadas en este capítulo, y desarrolladas en los dos siguientes, se sostienen.

Antes de proseguir me parece apropiado hacer algunas advertencias al lector. En los dos siguientes capítulos estudiaré la evolución de las variables organizacionales de Peter Hall en España y México. Es decir, dedicaré algunas cuartillas de cada capítulo a apreciar cómo han cambiado, por ejemplo, las organizaciones de los trabajadores en cada país. Al hacerlo, mi único objetivo es poder juzgar si, al momento en que fueron negociadas las reformas fiscales de Fox y Suárez, los trabajadores y sus organizaciones tenían más o menos poder que cuando el *statu quo* fiscal que la reforma trata de alterar fue creado. En última instancia, el estudio de la evolución temporal de las variables de Hall me interesa como un medio para poder construir una explicación a la continuidad o el cambio fiscal. Por lo tanto, excede los objetivos de esta tesis hacer un análisis exhaustivo de cada una de estas variables.

## **CAPÍTULO 2: CONTINUIDAD Y CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE PODER EN ESPAÑA, IMPLICACIONES PARA LA REFORMA FISCAL EN LOS PACTOS DE LA MONCLOA**

En el primer capítulo afirmé que el *statu quo* fiscal de un país responde a la distribución de poder que haya en éste entre los distintos grupos sociales y el Gobierno. Así, en la medida en que la distribución de poder en una sociedad cambie, es razonable esperar cambios fiscales. El problema es entonces cómo evaluar la distribución de poder en una sociedad y cómo evoluciona con el paso de los años. En el primer capítulo sostuve que este problema puede solucionarse satisfactoriamente estudiando el cambio y continuidad en las variables propuestas por Peter Hall—sistema político, organización del Estado, posición internacional del Estado, organización del trabajo y organización del capital. Así, la hipótesis central de este capítulo es que la redistribución de poder previa a la transición democrática determinó cuáles serían los grupos favorecidos por el cambio en el sistema político, de forma que hubo un desplazamiento hacia la izquierda del centro político en España. Esto contribuiría a que, al momento en que comenzaron las negociaciones fiscales, hubiera un clima político reformista, o favorable al cambio, que resultaría clave en el éxito del inicio de la reforma fiscal en España en 1977.

Para probar esta hipótesis estudiaré la evolución de cada una de las variables de Hall en España desde 1957 hasta 1977, aunque haré referencias a sucesos anteriores según lo juzgue necesario. Elijo este periodo temporal porque en 1957 llegó al poder la cúpula tecnócrata de Carrero Blanco, que llevaría a cabo las últimas reformas fiscales del franquismo, la de 1959 y la de 1964. Estas reformas fueron posibles gracias al hundimiento de la Falange; es decir, reflejaron un cambio en la distribución de poder interna del franquismo. Sin embargo, durante la década de los sesenta comenzaría a gestarse una nueva redistribución de poder en la sociedad española. Mediante el estudio de las variables de Hall mostraré que en este periodo hubo cambios que favorecieron a grupos perdedores de la guerra civil y a una nueva clase política tecnócrata europeísta.

Así, cuando Franco murió las viejas elites franquistas no pudieron ni evitar el cambio ni guiarlo según sus preferencias. Cuando las elecciones de 1977 plasmaron y legitimaron en el sistema político la redistribución de poder habida en los años anteriores, se creó un clima político reformista, favorable al cambio fiscal por el sólo hecho de que las preferencias fiscales de los nuevos grupos dominantes estaban a la izquierda del *statu quo* fiscal.

## 2.1 EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

Los estudiosos del sistema político español toman en cuenta numerosas variables<sup>39</sup> a la hora de periodizar el franquismo y difieren entre sí al hacerlo. Así, para Moradiellos el franquismo puede dividirse hasta en cinco periodos, mientras que Ortega lo divide en tres y Javier Tusell en cuatro.<sup>40</sup> Me parece que estas periodizaciones difieren entre sí no en rigor analítico e histórico, sino en que cada una hinca el dedo en distintas variables por tener objetivos distintos. Por ejemplo, Moradiellos tiene en mente escribir una historia general del franquismo y Ortega busca construir una narrativa del diálogo entre la oposición política y el régimen, lo que necesariamente resulta en periodizaciones distintas. El objetivo de este capítulo es explicar los cambios y continuidades en el sistema fiscal español con miras a un mejor entendimiento de los pactos de la Moncloa. Me resulta entonces más apropiado construir una periodización propia, que se concentre en apreciar la influencia que tuvo la organización del sistema político español sobre la política económica de España en general, y sobre el marco fiscal en particular.

Según los criterios que definí en el primer capítulo, y que también utilizaré para estudiar el cambio y la continuidad en el sistema político mexicano me parece que en el

---

<sup>39</sup> Se suele tomar en cuenta la posición de España en el orden internacional, la fortaleza de la ideología del régimen, la fortaleza y activismo de la oposición política dentro y fuera de España, el modelo de desarrollo económico y el desempeño de la economía, la distribución de poder entre las distintas facciones que conformaban la derecha española, la salud de Franco, etc.

<sup>40</sup> Para Moradiellos las cinco etapas del franquismo son: 1936-1939 (establecimiento del régimen), 1939-1945 (hegemonía nacional sindicalista), 1945-1959 (etapa nacional católica), 1959-1969 (desarrollo tecnocrático y expansión económica), y 1969-1975 (fin de régimen). Para Ortega las etapas del franquismo son: el periodo semifascista (1936-1945), la década corporativa (1945-1957) y la etapa de desarrollo (1957-1975). Para Tusell el franquismo se puede dividir en: 1939-1950 (primeros años del franquismo), 1951-1960 (la edad de oro del franquismo), 1961-1973 (crecimiento económico e incremento del conflicto social) y 1973-1975 (el fin del régimen). Periodizaciones de los distintos autores mencionadas en Ortega, *op. cit.*, pp. 101, 102.

periodo estudiado (1957-1977) y con el objetivo de explicar la política económica de España, es posible distinguir dos periodos: 1957-1975 y 1976-1977. De manera general, entre 1957 y 1975 España tuvo un sistema político autoritario de partido único pragmático, que ante el fracaso estrepitoso del modelo de desarrollo autárquico, se vio forzado a realizar una liberalización parcial de la política económica y fiscal de España. No obstante, debido al carácter no democrático del sistema político, la paulatina liberalización económica experimentada por España en esos años estuvo desprovista de contenido social. Se liberalizó la economía, permitiéndole que se guiara por criterios de mercado, pero ni la recaudación ni el gasto del Estado se adecuaron a los dogmas del Estado de Bienestar, que estaban en boga en la Europa occidental contemporánea.<sup>41</sup> Luego, en 1976 y 1977 el sistema político cambió, convirtiéndose en una democracia multipartidista moderada. En consecuencia, la política económica y fiscal de España atravesó una segunda normalización donde, a los criterios de economía liberal de mercado, se añadieron los criterios sociales del Estado de Bienestar.

Raúl Morodo, en su libro *La transición política*, afirma que el franquismo pasó de “un totalitarismo inicial radical [...] a un posterior totalitarismo flexible y acomodaticio”.<sup>42</sup> Si bien las palabras “totalitarismo flexible y acomodaticio” se contradicen, la afirmación de que el franquismo fue en sus inicios totalitario merece mayor atención, pues sin duda ciertos de sus rasgos así parecen indicarlo. Al respecto, me parece pertinente citar a Javier Tusell

En los años de la Segunda Guerra Mundial el punto de comparación para la dictadura franquista nunca fue Alemania. El modelo más cercano fue Italia y aún

---

<sup>41</sup> En el ámbito fiscal, el Estado de Bienestar se caracteriza por introducir criterios fuertemente progresivos en los impuestos, lo que cumple el doble objetivo de ampliar la recaudación estatal y confirmar el papel del Estado como ente redistribuidor de la riqueza según criterios de justicia social. Para que puedan introducirse criterios progresivos en los impuestos, es necesario que estos graven las ganancias personales (impuestos personales a la renta) y no el producto. Como se verá más adelante, fue hasta 1977 que España sustituyó los impuestos al producto con el impuesto personal a la renta. Por lo tanto, fue hasta 1977 que fue técnicamente posible introducir criterios progresivos en el sistema tributario español. En el ámbito del gasto público, el Estado de Bienestar se caracteriza por participar relativamente más que el Estado liberal dentro de la economía. Además, y a diferencia del gasto público del Estado liberal, el gasto del Estado de Bienestar se caracteriza por obedecer criterios de bienestar social; es decir, por procurar aumentar la calidad de vida de sus habitantes mediante subsidios y prestaciones sociales (como un sistema nacional de salud pública). En España, como se verá más adelante, fue sobre todo a partir de 1977 que el gasto del Estado Español comenzó a aumentar en sus rubros sociales.

<sup>42</sup> Raúl Morodo, *La transición Política*, editorial Tecnos, Madrid, 1988, p. 35.

más los regímenes semifascistas que proliferaron en la época. La dictadura de Franco fue, sin duda, más como la Francia de Vichy o ciertos países de Europa del Este, que como el régimen de Hitler. En España, por ejemplo, había una lucha por el poder entre el ejército y la falange idéntica a la de la Rumania de Antonescu's. [...] A pesar de que España hacía uso de una fachada populista y de ciertas instituciones fascistas, no puede catalogarse como auténticamente fascista.<sup>43</sup>

En última instancia España no se convirtió en un país auténticamente fascista porque carecía de un movimiento fascista fuerte. Existía además un pluralismo de derechas importante —donde los principales grupos eran ejército, falange e Iglesia, cada uno con su respectiva ideología—en donde Franco guardaba la última palabra y representaba el fiel de la balanza. Como se verá más adelante, el alto grado de ideología que caracterizó el sistema político del primer franquismo llevó a que España adoptara un sistema de desarrollo económico autárquico altamente intervencionista, cuyo fin no era el crecimiento económico generalizado, sino el fortalecimiento de la industria pesada y bélica.

Acaso, el cambio político más significativo al interior de España durante la década de los cincuenta fue el surgimiento y consolidación de una nueva elite política tecnócrata, que se amalgamaría en torno a las figuras de Carrero Blanco y López Rodó. Esta nueva corriente se distinguió, además de por su perfil tecnócrata y su catolicismo manifiesto, por constituir en sí misma una nueva familia política —a pesar de que muchos de sus miembros estaban vinculados con las familias políticas tradicionales. El auge de los tecnócratas sucedió en detrimento sobre todo de la Falange —el elemento ideológicamente más agresivo del régimen—y fue posible gracias al rotundo fracaso del modelo de desarrollo nacional hasta entonces adoptado y al anacronismo de la ideología fascista en Europa.

El auge de los tecnócratas se vio plasmado y legitimado en el sistema político español tras la crisis económica y gubernamental de 1956.<sup>44</sup> Tras este episodio los

---

<sup>43</sup> Javier Tusell, *Dictadura franquista y democracia 1939-2004*, Crítica, Barcelona, 2005, p. 12.

<sup>44</sup> La crisis se desencadenó a raíz del problema de la sucesión de Franco, cuando el falangista José Luis Arrese intentó institucionalizar el régimen. Arrese se topó con la oposición velada de Franco y vociferante del ejército, los monarquistas y la Iglesia. Esto porque las *Leyes Fundamentales del Reino* estaban diseñadas para beneficiar de manera asimétrica a la Falange, pero también por la pluralidad de derechas y su naturaleza difícilmente conciliable. Por ejemplo, la Iglesia contrapropuso fortalecer las

tecnócratas se hicieron del control del Gobierno y comenzaron a gestar el conjunto de reformas económicas que desembocarían en el *Plan de Estabilización Económica* de 1959, que será discutido más adelante. Baste por ahora recalcar que el punto de partida de la política económica del régimen dejó de ser, a partir de este momento, la ideología y pasó a ser el pragmatismo.<sup>45</sup> En parte como consecuencia de esto, la represión política y social cedió su lugar a la administración eficiente como la preocupación primordial del régimen. Este viraje en las funciones asignadas al aparato estatal repercutió sobre su organización mediante una serie de leyes aprobadas entre 1957 y 1969, que aumentarían el grado de institucionalización del régimen<sup>46</sup> y disminuirían sensiblemente la coacción ejercida por el régimen sobre la sociedad.<sup>47</sup>

La relajación política que caracterizó la década de los sesenta en España fue posible gracias al giro pragmático en la elite gobernante, al optimismo generado por el crecimiento económico y a la ausencia de una oposición política significativa.<sup>48</sup> Por ello, cuando el grado de movilización y protesta social comenzó a aumentar exponencialmente a finales de los sesenta, el Gobierno intentó sin mucho éxito revertir el proceso de liberalización que había puesto tímidamente en marcha. De acuerdo a Tusell, en sus últimas semanas de vida, Carrero Blanco estaba planeando una contra ofensiva

---

estructuras representativas y crear un *Consejo del Reino*, cuyas atribuciones reducirían significativamente las de la Falange. La crisis terminó con la derrota definitiva de la Falange y el triunfo de la facción de Carrero Blanco –a la derrota de la Falange contribuyó fuertemente el rotundo fracaso del modelo de desarrollo autárquico, impulsado principalmente por la Falange. Javier Tusell, *op. cit.*, pp. 136-147.

<sup>45</sup> Navarro Rubio, principal gestor del plan, partió de que España no era distinta a otras naciones, por lo que las reglas que propiciaban crecimiento económico en otros países serían efectivas en España. En un documento dirigido al FMI y a la OCEE en junio de 1959, se afirmaba “El gobierno español cree que ha llegado el momento de poner nuestra política económica en línea con la de las naciones del mundo occidental y liberarla de controles que, siendo un legado del pasado, ya no son apropiados para nuestra situación presente”. *Ibid.*, pp. 153,154.

<sup>46</sup> La *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado* de 1957 dotó al aparato estatal de una estructura definida, alterando “profundamente los fundamentos del régimen, que había sido un Estado controlado por un partido y que ahora comenzaba a depender de una administración.” La *Ley Orgánica del Estado* de 1967 profundizó la institucionalización, al reinstaurar la monarquía en España. La ley también creó los “procuradores familiares”, diputados electos—de número inferior al de los impuestos. Estas medidas “fueron un intento de convertir una dictadura constituyente en una monarquía limitada, contra balanceada por instituciones que delimitaban el papel del jefe de Estado”. La *Ley de Principios del Movimiento Nacional* de 1969 redujo las atribuciones de la Falange y le dio un carácter más burocrático. *Ibid.*, pp. 120, 216.

<sup>47</sup> La *Ley de Convenios Colectivos* de 1958 dotó a los jurados de empresa con la facultad de negociar los contratos colectivos de trabajo con los patronos. La *Ley de Prensa* de 1966, sin llegar tan lejos como para otorgar plena libertad de expresión, dio algunos pasos por ese camino. En 1967 fue aprobada la *Ley de Libertad Religiosa*.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 211.

institucional en contra de la apertura, que consideraba como “un montón de sin sentidos”.<sup>49</sup> Sin embargo, su asesinato a manos de ETA, la senilidad obvia de Franco, la ausencia de alguna figura capaz de tomar su lugar, y el incremento generalizado de la movilización social resultaron, en su combinación, más de lo que el régimen podía manejar. Así, los últimos años del franquismo se caracterizaron por una resistencia al cambio superada tan sólo por una parálisis en la toma de decisiones. Esas eran las principales características del Gobierno que Arias Navarro encabezó entre 1973-1976 y, como su fracaso lo demostró, resultaron insuficientes para frenar el cambio político que en 1975 la sociedad en su gran mayoría demandaba.<sup>50</sup>

En estas circunstancias de incertidumbre generalizada, el Rey Juan Carlos I jugó un papel relevante en tanto que facilitó la reforma política al fungir como un puente entre las viejas y las nuevas elites franquistas, así como los elementos más moderados de la oposición política. Dentro de las medidas tomadas por el Rey estuvo el nombramiento de Adolfo Suárez como presidente del Gobierno de España en julio de 1976. En un discurso pronunciado frente a las Cortes el 9 de junio, Suárez declaró

os invito a que, sin renunciar a ninguna de nuestras convicciones, iniciemos la senda racional de hacer posible el entendimiento por vías pacíficas. Este pueblo nuestro pienso que no nos pide milagros ni utopías. Pienso que nos pide, sencillamente, que acomodemos el derecho a la realidad, que hagamos posible la paz civil por el camino de un diálogo, que sólo se podrá entablar con todo el pluralismo social dentro de las instituciones representativas [...]Vamos a elevar a la categoría política de normal lo que a nivel de calle es simplemente normal. Vamos a sentar las bases de un entendimiento duradero bajo el imperio de la ley.<sup>51</sup>

El 14 de junio de 1976 la *Ley de Asociaciones Políticas* legalizó a los partidos políticos –aunque el PCE sería legalizado hasta abril de 1977. En diciembre de 1976 fue aprobada por referéndum la Ley para la Reforma Política, que sentó las bases funcionales de la democracia española y definió los procedimientos a seguir para llevar a cabo la

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 232.

<sup>50</sup> Según una encuesta oficial de 1966, sólo 35% de los encuestados respondió que era preferible que las decisiones políticas fueran tomadas “por aquellos electos por el pueblo”. En 1974 el porcentaje se había elevado a 60 y, al tiempo de la muerte de Franco, a 72. *Ibid.*, p. 266.

<sup>51</sup> Extracto del discurso que Adolfo Suárez pronunció frente a las Cortes el 9 de junio de 1976, con motivo de la discusión del derecho de asociación política.

reforma política y económica. La Ley también definió el marco institucional en el que se desarrollarían las elecciones.<sup>52</sup> Tras las elecciones del 15 de junio de 1977 el sistema político español avanzó significativamente en su transformación, al convertirse en una democracia multipartidista.<sup>53</sup> Es posible decir que el cambio en el sistema político hizo al marco fiscal español más sensible a las demandas sociales, y menos sensible a los intereses económicos de las viejas familias políticas. Como se verá más adelante, esto se reflejó en un incremento sustancial en el gasto público —con miras a la creación de un Estado de bienestar— y en un cambio progresivo en la estructura recaudatoria.

## 2.2 LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL

Entre 1957 y 1977 ocurrieron diversas reformas en los órganos del Estado encargados de la política económica de España. Estas reformas sucedieron en un mismo sentido y fueron acumulativas, fomentando la “tecnocratización”, especialización y, al mismo tiempo, concentración de los órganos económicos del Gobierno. Esta tendencia de cambio permitió que, en 1977, se redactara un programa de reforma económica, materia fiscal incluida, de alta calidad técnica, que resultaría en principio satisfactorio para el conjunto de las fuerzas políticas y que, además, sería eficaz a la hora de sanear y reformar la economía de España.

De acuerdo a Jesús A. Martínez, “más allá de una crisis política coyuntural resuelta con el cambio de ministros, febrero de 1957 supuso un profundo giro que abandonaba la mística de la revolución nacional por la asepsia planificadora y tecnócrata”<sup>54</sup> Mediante un decreto, el 31 de julio de 1957 se aprobó la Ley de Reforma de la Administración del Estado, que partía del principio de que era necesario “dar un nuevo paso en el proceso evolutivo de la Administración central, para que su estructura

---

<sup>52</sup> Real Decreto 2636/1976 del 24 de noviembre.

<sup>53</sup> No obstante, sería incorrecto afirmar que la transición democrática española finalizó en 1977, pues aún necesitaba ser aprobada la Constitución de 1978. Incluso, es posible pensar que la transición finalizó en 1982, cuando el triunfo del PSOE despejó cualquier duda que restara sobre la estabilidad y legitimidad del nuevo orden.

<sup>54</sup> “La consolidación de la dictadura (1951-1959)” en Jesús A. Martínez (coord.), *Historia de España Siglo XX 1939-1996*, Cátedra, Madrid, 1999, p. 117.

responda más cumplidamente a las características de un Estado moderno.”<sup>55</sup> Entre otras medidas, se crearon cuatro Comisiones Delegadas del Gobierno –una de ellas era la de Asuntos Económicos, integrada por los ministros de Hacienda, Industria, Agricultura y Comercio—cuya tarea sería la de “facilitar el estudio de los problemas y hacer más ágiles las deliberaciones”. Se reconocía también la necesidad de fortalecer la tarea coordinadora de la Presidencia en materia económica, “pues cualquier medida imperfectamente coordinada podría llegar a ser perturbadora”, para lo cual fue creada la Oficina de Programación y Coordinación Económica.

En 1959 fue creada en el ministerio de Hacienda la Subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos, que respondía a la necesidad de

reorganizar el Ministerio de Hacienda, a fin de estructurar los centros directivos de dicho departamento en la forma más adecuada para que el dispositivo fiscal se adaptara a las nuevas funciones resultantes de las modificaciones introducidas en el ordenamiento legal de los impuestos [según la reforma fiscal de 1959, de la que se hablará más adelante]<sup>56</sup>

La subsecretaría se encargaría de coordinar todas las actividades del ministerio relacionadas con “la estabilidad económica en su triple aspecto presupuestario, financiero y monetario”.<sup>57</sup> Si bien esta subsecretaría fue suprimida en 1967 tras llevarse a cabo una simplificación de la estructura del Ministerio de Hacienda, la tendencia hacia la especialización técnica del Ministerio de Hacienda continuaría y sería complementada por la llegada de una nueva generación de funcionarios, en general mejor preparados que sus predecesores y guiados más por consideraciones técnicas que ideológicas.

Tras el triunfo de la UCD, Suárez tuvo en sus manos la responsabilidad de crear un

nuevo Gobierno capaz de hacer frente a un delicado periodo de transición política que llevase a la redacción y aprobación de una Constitución democrática y que, al

---

<sup>55</sup> “Decreto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 195, 31 de julio 1957, pp. 546-651.

<sup>56</sup> “Decreto 1737/1959, de 10 de octubre, por el que se crea en el Ministerio de Hacienda la subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos”, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 244, 12 de octubre 1959, p. 13,126.

<sup>57</sup> *Loc. Cit.*

mismo tiempo, fuese capaz de conducir la economía hacia la estabilidad. Si los resultados electorales [al no ganar la UCD la mayoría absoluta] y la propia composición de la UCD [al ser un partido muy plural] representaban serios condicionantes de cara a la formación del nuevo Gobierno, la necesidad ineludible de afrontar la crisis económica le añadía una dificultad adicional.<sup>58</sup>

El 4 de julio de 1977 se dio a conocer la composición del Consejo de Ministros, que encabezado por Adolfo Suárez, incluía tres vicepresidencias: asuntos de la defensa, asuntos económicos y asuntos políticos. Se crearon además cinco secretarías de Estado: Coordinación y Programación Económica, Universidades e Investigación, Turismo, Asuntos de la Administración, y Cultura. Si bien la recomposición de los departamentos ministeriales fue general, la reforma administrativa afectó sobre todo el área económica y, de manera aún más puntual, a los órganos de dirección de la política económica. Se trataba de “fortalecer la unidad de acción en materia económica en un momento en que afrontar los desequilibrios económicos se convertía en tarea prioritaria”.<sup>59</sup>

En esa intención de centralizar y dotar de mayor coherencia a la hechura de la política económica debe entenderse la creación del Ministerio de Economía, bajo la dirección de Fuentes Quintana. El nuevo Ministerio de Economía tenía la facultad de establecer las directrices de la política económica general, así como la programación de la economía a corto plazo.<sup>60</sup> Según Trullén,

el Ministerio de Economía estaría desde entonces encargado del estudio y la proposición de las medidas necesarias para la buena marcha de la economía en su conjunto. Todo esto situaría en una posición central al nuevo Ministerio, no sólo en las tareas de política económica de regulación, sino incluso en las de ordenación de la actividad económica. Será pues la pieza esencial para implementar la política económica del saneamiento y orientar la reforma.<sup>61</sup>

---

<sup>58</sup> Joan Trullén i Thomás, *Economía de la transición: economía política y política económica de los Acuerdos de la Moncloa*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 1989, cap.3, p. 33.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 34.

<sup>60</sup> De acuerdo a Trullén, una novedad importante dentro de las competencias asumidas por el nuevo Ministerio de Economía radicó en la atribución de competencias desde el Ministerio de Hacienda en materia financiera. Desde entonces el estudio, la proposición y la ejecución de las cuestiones relacionadas con la política financiera y en materia de crédito y de actividad y de instituciones financieras pasará a depender del Ministerio de Economía, como también el mercado de capitales y el Banco de España. *Ibid.*, p. 35. La estructura orgánica y funcional del Ministerio de Economía se determinó por el Real Decreto 1875/1977 del 23 de julio.

<sup>61</sup> *Loc. Cit.*

En efecto, el Ministerio de Economía sería central en el diseño del Plan de Saneamiento y Reforma de la Economía (PSRE), el brazo económico de los Acuerdos de la Moncloa. Si bien la unificación del Ministerio de Economía y el Ministerio de Hacienda sucedería hasta 1982, Fernández Ordóñez, ministro de Hacienda, compartía con Fuentes Quintana y Adolfo Suárez la convicción de que era necesario realizar una reforma fiscal profunda y progresiva, lo que permitiría que las Medidas Urgentes de Reforma Fiscal fueran armónicas con el sentido general del PSRE. Como se verá, ello posibilitó al Gobierno de la UCD presentar a la oposición política un bloque de medidas económicas de alta calidad técnica, coherentes entre sí y congruentes con la principal demanda social del momento: la salida de la crisis y la creación del Estado de Bienestar en España.

### **2.3 LA POSICIÓN DE ESPAÑA DENTRO DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL**

La posición de España dentro de la economía internacional se desprende de su situación geopolítica, que de manera general es la de ser un país mediano en Europa. Como tal, España es fuertemente dependiente del mercado europeo, especialmente del occidental. Si bien el día de hoy Europa es un bloque unido económica e ideológicamente, cuando España se hundió en la Guerra Civil no había una, sino varias Europas. Cada bando español se sintió atraído hacia alguna de las ideologías dominantes de su tiempo —la democracia, el comunismo y el fascismo— y buscaron identificarse con sus países exponentes. La pluralidad y polarización política que España vivió durante la Segunda República y la Guerra Civil hicieron que la posición de España en la política y economía europeas fuera ambigua. Sin embargo, el triunfo del bando nacional llevaría a España a la esfera política y económica de la Europa fascista.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial se instauró de manera casi generalizada en Europa occidental la democracia como forma de Gobierno y el liberalismo como modelo económico, lo que crearía una tensión importante entre la realidad política y económica de España y la de Europa occidental. La atracción de España al mercado

europeo, el fracaso de su autarquía económica y el ejemplo de un modelo económico eficaz, determinaron en gran medida la evolución del sistema económico español, al grado que es posible entender este proceso como una “normalización” paulatina, que tuvo como punto de partida la incongruencia entre el sistema económico del primer franquismo y el de Europa occidental de la posguerra. España se acercó lenta pero inexorablemente hacia Europa, hacia su particular forma de organización política y económica. Como se verá, la atracción hacia la Comunidad Económica Europea (CEE) que sentían los españoles al momento de negociarse Los Pactos de la Moncloa sería un factor que influiría decisivamente en su contenido, materia fiscal incluida.

Entre 1939 y 1959 la política económica del régimen estuvo orientada, de manera general y con variaciones en el tiempo,<sup>62</sup> a alcanzar el ideal fascista de autarquía económica con énfasis en el desarrollo de la industria pesada enfocada a las necesidades militares.<sup>63</sup> Para lograrlo, el Estado aisló mediante aranceles a España de la competencia internacional y acaparó los escasos recursos e insumos disponibles para asignarlos a las empresas consideradas de interés nacional. De lo anterior resultó un modelo de desarrollo intervencionista autárquico particularmente perjudicial, que llevó a la economía española a desarrollarse de manera ineficiente, desequilibrada y muy limitada. Incluso los empresarios con la suerte de dedicarse a las áreas consideradas de interés por el régimen tuvieron que competir, muchas veces en desventaja, con el Instituto Nacional de

---

<sup>62</sup> Se considera que el funcionamiento de la política de autarquía económica varió dependiendo sobre todo de la coyuntura internacional. Se pueden identificar al menos tres periodos de la autarquía. El primero va de 1939 a 1943 y fue comparativamente el más exitoso gracias a la vinculación comercial con Alemania e Italia. El segundo periodo va de 1944 a 1950, cuando España fue percibida por la comunidad internacional como el último reducto del fascismo en Europa y se le condenó al ostracismo político y al aislamiento comercial. España pudo sobrevivir este periodo no sin pasar por muchas carestías económicas, y gracias a la ayuda del régimen de Perón en Argentina. El tercer periodo va de 1952 a 1959, cuando el aislamiento internacional de España terminó como consecuencia del inicio de la guerra fría. En este periodo España pudo acceder al comercio y crédito internacional, lo que ayudó al crecimiento económico; sin embargo, las numerosas deficiencias técnicas del modelo intervencionista de desarrollo autárquico harían que al régimen no le quedara más opción que liberalizar la economía en 1959.

<sup>63</sup> Diversos autores han debatido sobre los orígenes verdaderos de la política económica autárquica que España buscó sacar adelante entre 1939 y 1959. Se debate sobre si la política de autarquía surgió de la ideología fascista del régimen o, si por el contrario, fue el resultado no buscado del aislamiento internacional en el que España se vio al terminar la Segunda Guerra Mundial. En parte, la duda existe porque de manera recurrente el régimen franquista utilizó las limitaciones económicas impuestas desde el exterior como chivo expiatorio del fracaso de su política económica. Sin embargo, considerando que desde antes de 1953 se levantó el bloqueo económico a España, y que sería hasta 1959 que se introducirían reformas encaminadas a liberalizar la economía, es factible asumir que el sistema económico del franquismo surgió de la ideología fascista de sus líderes políticos. *Ibid.*, p. 36.

Industria.<sup>64</sup> Fueron tiempos de carestía para la gran mayoría de los españoles.<sup>65</sup> Los únicos sectores que de manera general se vieron beneficiados por esta política económica fueron la industria pesada, el sector financiero,<sup>66</sup> los empresarios bien colocados dentro del régimen, y la burocracia estatal.

A principios de la década de los cincuenta las economías de Europa occidental crecían a ritmos históricamente acelerados mientras que España, gracias a las numerosas deficiencias de su sistema económico, crecía a una tasa históricamente pobre (ver cuadro 3.2). España había podido financiar su modelo de desarrollo autárquico gracias a los préstamos y donaciones de Estados Unidos, pero cuando éstos comenzaron a agotarse a mediados de la década de los cincuenta, el déficit en la balanza de pagos se hizo insostenible. Para solventar su situación España buscó la ayuda económica de Estados Unidos, el FMI y la OECE, que le fue otorgada con la condición de liberalizar su economía.<sup>67</sup> Así, la tensión entre la realidad económica del franquismo y la de las democracias liberales—acentuada por las sustantivas divergencias en el crecimiento económico de Europa occidental y España—llevaría, poco a poco, a que la elite española se decidiera a reformar el sistema económico para que, de hecho, se asemejara al de las democracias liberales.

---

<sup>64</sup> Creado en 1941, el INI respondía a la creencia del régimen de que la iniciativa privada era incapaz de generar el crecimiento económico que España necesitaba, sobre todo en las áreas consideradas de interés nacional. Hasta 1959, pero especialmente entre 1941 y 1951, el INI acapararía para sí gran parte de los recursos e insumos disponibles y los utilizaría, generalmente, de manera ineficaz. Carlos Barciela, Ma. Inmaculada López, Joaquín Melgarejo y José A. Miranda, *La España de Franco (1939-1975) Economía*, Editorial Síntesis, Madrid, 2001, pp. 118-140.

<sup>65</sup> Sería hasta 1951 que España superaría la renta nacional que había tenido en 1935. Entre 1935 y 1950 la industria de España creció un ritmo de .6% anual y no recuperaría sus niveles de preguerra hasta 1952. De igual forma la producción agrícola entre 1939 y 1949 representó tan sólo el 79.5% de la producción alcanzada entre 1931-1935. *Ibid.*, pp. 25, 111, 113.

<sup>66</sup> A pesar de estar sometidos a muchas regulaciones, los seis grandes bancos españoles de la posguerra se vieron beneficiados por diversas medidas. Tuvieron acceso casi ilimitado a crédito del Banco de España, con condiciones de pago flexibles. Hasta la Ley de Bases de 1962, la Ley de Ordenación Bancaria de 1946 prohibió la creación de nuevas empresas bancarias en España y cerró el mercado financiero a la banca extranjera, consolidando así la posición oligopólica de los 6 grandes bancos españoles. Por otro lado, la ley del 31 de diciembre sobre ordenación financiera concedía ventajas a la banca sobre el mercado de valores en la financiación de las industrias al hacer muy poco atractivas las ampliaciones de capital. Lo anterior permitió la captura de las grandes empresas y el control de sus consejos de administración por los bancos. Todas las anteriores medidas permitieron que las ganancias de la banca en España llegasen en ocasiones a niveles escandalosos—de hasta 700%. Barciela *et al.*, *op. cit.*, pp. 55,56.

<sup>67</sup> El Plan de Estabilización de 1959 contó con el estímulo, asesoramiento, supervisión y apoyo financiero—150 millones de dólares—de la OECE y el FMI. *Ibid.*, pp. 203-204.

A pesar de que el intervencionismo estatal no sería abandonado del todo por el régimen de Franco,<sup>68</sup> la significativa liberalización de la economía introducida en 1959 con la Ley de Ordenanza Económica tendría efectos benignos sobre la economía española, que aprovechándose de un contexto económico internacional históricamente favorable<sup>69</sup>, crecería a una tasa promedio de 7% entre 1960 y 1973, cifra que ningún otra economía europea alcanzaría en dicho periodo. Acompañando este proceso de liberalización vino una mayor integración económica de España con Europa occidental,<sup>70</sup> que se cristalizó con el tratado preferencial de comercio con la CEE.

Como resultado del crecimiento económico España pasó por un proceso en esencia similar al que atravesaron los países de Europa occidental en la década de los cincuenta: las actividades agrarias disminuyeron en importancia tanto en su aportación al PIB como en el porcentaje de personas empleadas, mientras que los sectores industrial y servicios ganaron terreno, el primero sobre todo en su aportación al PIB, y el segundo más significativamente en el porcentaje de personas empleadas. Al mismo tiempo, la tasa de desempleo durante este periodo fue muy baja y los salarios y precios se incrementaron de manera sostenida –los primeros considerablemente más que los segundos. En cuanto a quiénes se vieron favorecidos por estos cambios, es posible afirmar que, de manera general, el crecimiento de España en este periodo benefició a todos los grupos sociales –aunque de manera asimétrica, pues las ganancias de las empresas aumentaron, proporcionalmente, más que los salarios.<sup>71</sup> En palabras de Javier Tusell “si la España de

---

<sup>68</sup> Las medidas liberalizadoras introducidas en 1959 se frenaron y en algunos casos se echaron para atrás a partir de 1964, con los planes de desarrollo. Si bien se reconocía a la iniciativa privada como motor del desarrollo nacional, los mecanismos de intervención pública eran muy amplios: concesión discrecional de subvenciones y créditos, garantía, para ciertas producciones, de compras estatales con precios pre acordados. También se mantuvo una rígida regulación del mercado laboral y las empresas públicas continuaron dominando ramas económicas fundamentales, como energía, metalurgia, telecomunicaciones y transportes. *Ibid.*, p. 249.

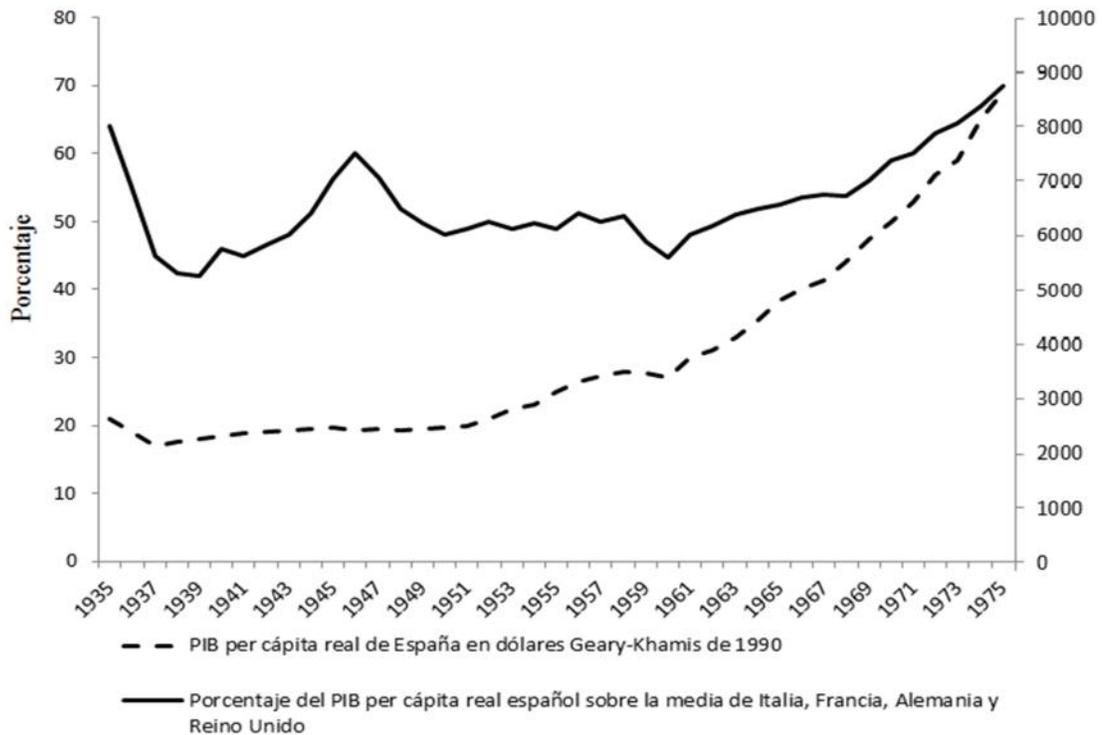
<sup>69</sup> En las décadas de los cincuenta y sesenta el valor de las materias primas y los insumos energéticos en relación con el valor de las manufacturas fue excepcionalmente bajo, lo que implicó una situación de ventaja comparativa para las economías europeas. Además, el comercio internacional se vería favorecido por niveles arancelarios históricamente bajos, acuerdos de libre comercio multilaterales –entre los cuales destacaba la CEE—y el sistema Bretton Woods.

<sup>70</sup> Entre 1962 y 1968 las exportaciones españolas a los países de la CEE aumentaron a un ritmo anual promedio de 8.7%. Entre 1969 y 1972 la cifra se incrementaría a 28.6% anual. En 1975 los países de la CEE compraron el 44% de las exportaciones españolas y le vendieron el 34% de sus importaciones. Charles Powell, “La dimensión internacional de la transición española” en Manuel Ferrer (ed.), *Lecciones de Historia Reciente de España*, Litografía A. Romero, Las Palmas de Gran Canaria, 1993, p. 115.

<sup>71</sup> Además, el intervencionismo del régimen tendió a favorecer ciertos sectores a costa de otros, lo que en un contexto de rápido crecimiento económico, acentuaría las desigualdades sociales. Este

la década de los cincuenta tenía bastante en común con países latinoamericanos [...] en la etapa final del régimen de Franco España se había convertido, en muchos sentidos, en un país Europeo”.<sup>72</sup>

**Figura 2.2 PIB y PIB per cápita en España 1935-1975<sup>73</sup>**



A pesar de gozar un proceso económico similar al que las democracias europeas occidentales experimentaron una década antes, el crecimiento de España se distinguió en dos importantes aspectos. Primero, Franco nunca se interesó en crear un Estado de bienestar en España y, segundo, a España se le negó el acceso a la CEE. Estas particularidades del crecimiento económico de España tuvieron su origen en el anacronismo político del régimen de Franco,<sup>74</sup> e impidieron que la calidad de vida de los

---

desequilibrio sectorial ocasionado por el intervencionismo estatal es sobre todo apreciable en el atraso del campo, que ocasionaría una importación neta de productos agrarios, contribuyendo a fortalecer el desequilibrio en la balanza de pagos. Barciela *et al.*, *op. cit.*, p. 251.

<sup>72</sup> Javier Tusell, *Dictadura franquista y democracia 1939-2004*, Crítica, Barcelona, 2005, p. 197.

<sup>73</sup> Gráfica tomada de Barciela *et al.*, *op. cit.*, p. 246.

<sup>74</sup> En 1962 España presentó una solicitud de adhesión a la CEE, que aunque fue bien vista por De Gaulle y Adenauer, tuvo una respuesta contundente por parte de la izquierda europea, que se plasmó en el

españoles aumentara en la misma magnitud que la de sus contrapartes en Europa occidental. De manera general, los españoles comenzaron a responsabilizar a Franco de las discrepancias negativas de España respecto a Europa occidental.

La negativa de la Comunidad (y del Consejo de Europa) a aceptar en su seno a regímenes no democráticos, unido a otros factores tales como la creciente prosperidad y estabilidad de la mayoría de los países europeos, contribuyó a reforzar la legitimidad de la democracia parlamentaria tal y como se practicaba en Europa occidental a ojos de la opinión pública española. Europa —y su expresión colectiva más coherente, la CEE— pasó a convertirse en un símbolo de todo aquello que el régimen de Franco había negado a los españoles.<sup>75</sup>

Según Fuentes Quintana, el acuerdo prácticamente unánime que se dio en España en torno a los Pactos de la Moncloa se debió a que, previamente, había habido lo que el autor llama una “revolución silenciosa”; es decir, en las mentes de los políticos, intelectuales y tecnócratas españoles, hubo de manera paulatina una transformación convergente—en torno al modelo común de la CEE—en la idea del deber ser social y económico.<sup>76</sup> Sin embargo, el gobierno de Franco impidió, por su naturaleza autoritaria, que dichos cambios fueran introducidos. Por ello, a la muerte de Franco ya existía entre la mayoría de los españoles una idea bien formada de lo que deseaban de su país: su plena integración a Europa.<sup>77</sup> En materia fiscal esto implicaba dos cosas. Por un lado se debía reformar la estructura recaudatoria para que aportara más recursos al erario y lo

---

informe presentado al Parlamento Europeo por Karl Birkerbach según el cual “solamente los Estados que garanticen en sus territorios prácticas auténticamente democráticas así como el respeto a los derechos y libertades fundamentales pueden convertirse en miembros de la Comunidad. Charles Powell, *art.cit.*, p. 121. Por otro lado, si bien el crecimiento del sector público en España coincidió con el de las democracias europeas occidentales, estaba basado en principios muy distintos. Mientras que en Europa occidental el sector público creció para construir el estado de bienestar, en España el crecimiento del sector público obedeció más a proyectos de fortalecimiento militar que a los programas sociales del régimen. Barciela et al., *op. cit.*, pp. 124-125.

<sup>75</sup> Charles Powell, *art. cit.*, p. 122.

<sup>76</sup> De hecho, en opinión de Javier Tusell, el primer momento en que la transición democrática española se convirtió en una posibilidad real, fue tras la conferencia de Múnich. En ella, la oposición dentro y fuera de España logró ponerse de acuerdo sobre el régimen que España debería instaurar tras la caída de Franco. Se acordó que el orden resultante seguiría una serie de principios, como el respeto de los derechos humanos, las instituciones representativas, las identidades regionales y la libertad de asociación. La conferencia de Múnich representó un punto de inflexión porque la oposición externa al régimen logró reconciliarse por primera vez desde el fin de la guerra civil, y muy significativamente, lo hizo desde una plataforma de principios europeístas.

<sup>77</sup> Enrique Fuentes Quintana (ed. Francisco Comín), *Las Reformas Tributarias en España*, Editorial Crítica, Barcelona, 1990, pp. 286-290, 451-473.

hiciera más progresivamente. Por otro lado, los nuevos ingresos del Estado tendrían que servir para ampliar sustantivamente el gasto público, especialmente en el rubro social, con miras a la construcción de un Estado de Bienestar.<sup>78</sup> Como se verá, estas fueron las principales características fiscales acordadas en la Moncloa.

## 2.4 LA ORGANIZACIÓN DEL CAPITAL

En comparación a la clase trabajadora, los empresarios en España tardaron más en adaptarse al nuevo contexto de apertura política. Esto se debió a que se encontraban cómodamente instalados dentro de las estructuras y elites del franquismo y, en consecuencia, no habían tenido la necesidad de formar organizaciones propias o establecer vínculos con elites políticas fuera del franquismo. Como resultado, cuando las elites del franquismo perdieron el poder y las viejas instituciones, en su mayoría, dejaron de funcionar, los empresarios españoles se encontraron en una situación extraña: ocupaban un lugar central en la vida económica española, pero carecían de organizaciones propias que sirvieran para defender sus intereses en el nuevo contexto de apertura política.

En un primer momento, la asimilación casi total de los empresarios al franquismo resultó de su incapacidad para defender sus intereses frente a grupos favorecidos durante la Segunda República, lo que les llevó a entregarse del todo a los golpistas con la esperanza de que éstos les restituyeran sus propiedades y pacificaron el clima social. Posteriormente, la asimilación de los empresarios al régimen fue consecuencia del afán desmovilizador de Franco, que junto a la debilidad empresarial y la corrupción imperante, hicieron de la lealtad al régimen y las amistades con políticos la estrategia más segura para progresar económicamente. Lo anterior contribuyó a crear una imagen negativa de los empresarios en el ideario de la sociedad española. Por todo esto, al momento en que

---

<sup>78</sup> Según cifras de la OCDE entre 1965 y 1975 los impuestos aportaron al Gobierno español 16.3% del total de sus ingresos, en contraste con el Reino Unido, Francia e Italia que en el mismo periodo obtuvieron, en promedio, 30.3% del total de sus ingresos a través de la recaudación fiscal. De igual forma, entre 1970 y 1975 el gasto público de España en proporción a su PIB fue de 23.5%, mientras que el de Italia, Alemania, Francia y Reino Unido, en el mismo periodo, sería de 39.4% en promedio.

los pactos de la Moncloa fueron negociados, los empresarios estaban en una posición de debilidad relativa.

Tras su triunfo, Franco devolvió a latifundistas y empresarios fieles a su causa – es decir, la gran mayoría—las propiedades que habían perdido durante el conflicto bélico o como consecuencia de la reforma agraria de la Segunda República. Sin embargo, la capacidad de los capitalistas españoles para influir en la política económica del régimen fue escasa. El nuevo Estado “manifestó la voluntad implacable de purgar a la sociedad española de aquel liberalismo decimonónico que desembocó en democracia, lucha de clases y desorden económico”.<sup>79</sup> Todos los intereses particulares y sectoriales estuvieron subordinados a los designios de la clase política. Un síntoma de lo anterior fue la adscripción forzosa a la Organización Sindical Española (OSE), sindicato único tanto de empresarios como obreros. Viejas organizaciones tanto patronales como obreras se encontraron fuera del nuevo marco legal, condenadas a desaparecer o funcionar en la clandestinidad –aunque las organizaciones patronales serían toleradas, en contraste con los sindicatos.

De manera general es posible decir que el periodo autárquico de la economía española, repercutió de manera negativa en la clase empresarial española.<sup>80</sup> Sin embargo, no hubo voces disidentes entre los empresarios.<sup>81</sup> Esta absoluta subordinación del mundo económico a la política del régimen fue sí, consecuencia de la debilidad relativa de los empresarios, pero también obedeció al alto nivel de corrupción imperante, que favorecía a los individuos leales y bien situados dentro del régimen.

Si los empresarios españoles nunca criticaron al régimen en su etapa económica más nefasta, tampoco comenzarían a hacerlo cuando la situación económica mejoró como consecuencia de las reformas liberales introducidas. Entre 1960 y 1970 la industria española creció a una tasa promedio de 11% anual. Además, y en la medida en que el

---

<sup>79</sup> Enrique Fuentes Quintana, *op. cit.*, p. 257.

<sup>80</sup> Basta con mirar los indicadores macroeconómicos básicos, que en 1950 estaban por debajo de los del periodo anterior a la guerra civil. Además de afectar directamente el crecimiento de las empresas españolas mediante el modelo autárquico que impulsó, el Estado español se convirtió en competidor de la iniciativa privada nacional. A través del INI –Instituto Nacional de la Industria—el Estado español controlaba, en 1960, 4 de las diez mayores sociedad existentes en España (Ensidesa, Encaso, la Bazán y Endesa) en contraste con las 3 que controlaba la iniciativa privada (Hidroila, Iberduera y Altos Hornos). Mercedes Cabrera y Fernando del Rey, *El poder de los empresarios: política e intereses económicos en la España contemporánea 1875-2000*, Taurus, Madrid, 2002, p. 269.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 305.

crecimiento económico se convirtió en el principal elemento legitimador del régimen autoritario, la clase empresarial ganó influencia política, pero siempre como miembros asimilados al régimen. En la década de los sesenta, distintos empresarios ocuparon más de una tercera parte de los escaños de las Cortes.<sup>82</sup> Los empresarios también ganaron influencia en el ámbito municipal; por ejemplo en Barcelona, de los 30 regidores electos en 1963 por el tercio sindical, 21 eran empresarios.<sup>83</sup>

Así, en la última etapa del franquismo los empresarios comenzaron a ocupar cargos políticos, incrementando su influencia dentro del régimen. Sin embargo,

lo principal en la Dictadura para ser influyente en política, desde el principio hasta el final, fue demostrar lealtad al sistema [...]. Los notables empresariales que alcanzaron o preservaron influencia política la lograron en tanto que también fueron políticos y en la medida en que garantizaron su fidelidad ideológica al régimen vigente [...] El empresariado no tuvo una identidad colectiva reconocida en las estructuras del régimen. Por ello, no deja de ser una abstracción conceptual hablar del mismo en términos políticos...<sup>84</sup>

Así, los empresarios españoles vieron su poder económico y político incrementarse en la medida en que se asimilaron al régimen y le fueron leales. Como resultado, y en contraste a la situación de los trabajadores, los empresarios en España nunca buscaron desafiar la autoridad del régimen y tampoco buscaron organizarse fuera de sus instituciones. Ante la descomposición política que se originaría a partir de la crisis desencadenada en 1973 por el aumento en los precios del petróleo, y que sólo se agudizaría con la muerte de Franco en 1975, los empresarios pasaron por muchas dificultades para defender sus intereses como clase social.<sup>85</sup> Esto resultó de la carencia organizativa de los empresarios durante estos primeros años de la transición, pero también del clima social anticapitalista que se respiraba en España. A los ojos de la gran mayoría de los españoles, la clase empresarial representaba uno de los aspectos más odiosos de la dictadura, pues existía la idea generalizada de que muchos de ellos se

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 309.

<sup>83</sup> *Loc. Cit.*

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 311 y 312.

<sup>85</sup> Entre 1973 y 1979 los obreros, organizados en torno a CCOO y UGT, lograron que los salarios se incrementaran 40%, cifra superior al incremento en la productividad en dicho periodo. De hecho, esto implicó una transferencia directa de recursos de la clase empresarial a los trabajadores. Mercedes Cabrera y Fernando del Rey, *op. cit.*, p. 330.

habían enriquecido gracias a la corrupción y el nepotismo. Si bien sería inexacto afirmar que el anterior enunciado describía la realidad de la mayoría de los empresarios, sí hubo varios casos filtrados a la prensa que indignaron a la sociedad española.<sup>86</sup> Además, es bien cierto que los empresarios estuvieron asimilados al régimen franquista hasta sus últimos momentos,<sup>87</sup> por lo que la impresión generalizada de que empresario = franquista, no era descabellada.

El alto nivel de movilización social que se vivía en España, junto con la escasa legitimidad de las empresas entre la población en general, contribuyeron a crear un clima de incertidumbre y desconfianza entre la clase empresarial. Por ello hubo algunos, como el catalán Josep-Matías, de España i Muntadas, que se manifestaron a favor de un nuevo golpe de Estado.<sup>88</sup> Sin embargo la mayoría de los empresarios aceptó que el cambio político era inevitable y decidió que la mejor manera de proteger sus intereses era mediante la vía pacífica. Así pues, en los primeros momentos de la transición democrática se embarcaron en un proceso organizativo, que culminaría en junio de 1977 con la creación de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). Durante esta primera etapa adoptaron una actitud meramente defensiva, concentrando el grueso de sus esfuerzos en reivindicar ante la sociedad la imagen de la empresa española.<sup>89</sup>

Como se verá más adelante, esto contribuyó negativamente en su capacidad para influir en la toma de decisiones del Gobierno en materia política y económica –por ejemplo, no pudieron lograr una liberalización de las relaciones laborales, ni tampoco pudieron convencer al Gobierno de relajar la política monetaria. Aun así, la posición privilegiada que ocupa el capital dentro de una sociedad capitalista garantizó que los intereses de la clase empresarial fueran respetados en su mayoría.

---

<sup>86</sup> Tal vez el más sonado fue el caso de la Maquinaria Textil del Norte S. A. en 1969 (mejor conocido como caso MATESA), donde la empresa, entre otras acciones fraudulentas que implicaron colusión con funcionarios estatales de alto rango, inflaba el número real de sus exportaciones para obtener recursos del Instituto Español de Moneda Extranjera, que luego no pagaba. El asunto fue relevante porque despertó la indignación popular y creó una escisión dentro del Gobierno, que terminó con la expulsión de figuras tan prominentes como Fraga, Solís y Castiella. El asunto llegó a ser tan problemático para el Gobierno, que en octubre 1971 Franco declaró un indulto para los miembros del Gobierno involucrados en el caso. . Javier Tusell, *op. cit.*, pp. 220, 221, 229.

<sup>87</sup> *Ibid.*, p.305.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 330.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 342.

## 2.5 LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO

Con la victoria del bando franquista en la guerra civil la realidad sindical en España daría un drástico giro. La Ley de Responsabilidades Políticas de 1939 ilegalizó las asociaciones que defendieran intereses de clase, lo que prácticamente eliminó a las principales organizaciones obreras de la España de la preguerra: la socialista Unión General de Trabajadores (UGT) y la anarcosindicalista Confederación Nacional del Trabajo (CNT). La idea del nuevo Estado era eliminar las organizaciones de clase y sustituirlas por sindicatos verticales (OSE), que terminarían con los viejos antagonismos interclasistas, “eliminando” así el conflicto social en la nueva España.<sup>90</sup> Ya que la legislación laboral era decidida por el Ministerio del Trabajo y los representantes tanto de obreros como patronos eran elegidos por la Falange, en un principio las funciones reales de la OSE se limitaban al control del Estado sobre los trabajadores.

Sin embargo, la Falange estuvo siempre lejos de adquirir las proporciones típicas de los partidos únicos en los sistemas políticos totalitarios. Así, un número limitado de miembros y recursos impidió a la Falange cubrir los puestos representativos más bajos dentro de la OSE; es decir, los representantes de los trabajadores de cada fábrica.<sup>91</sup> Como resultado, en 1947 se tomó el primer paso legal para crear “jurados de empresa” o comités electos de trabajadores. Sin embargo, sería hasta 1958 que el régimen decidiría dar una facultad real a los jurados, la de negociar con los patronos los contratos colectivos de trabajo.<sup>92</sup> Si bien las huelgas seguirían siendo ilegales durante el resto del franquismo, este cambio en la estructura de oportunidades permitió a los trabajadores recuperar influencia sobre la política laboral y, al mismo tiempo y dentro de ciertos límites, les dio la posibilidad de organizarse legalmente, lo que les daría una plataforma

---

<sup>90</sup> Carlos Barciela, Ma. Inmaculada López, Joaquín Melgarejo y José A. Miranda, *La España de Franco (1939-1975) Economía*, Editorial Síntesis, Madrid, 2001, p. 40.

<sup>91</sup> Robert. M. Fishman, *Working-Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Cornell University Press, Ithaca, 1990, p.90.

<sup>92</sup> Esta medida se introdujo mediante la *Ley de Convenios Colectivos*, que despertó oposición entre los empresarios españoles, cuyos recuerdos del activismo sindical durante la Segunda República no eran gratos. Su aprobación refleja la posición de debilidad de los empresarios dentro del régimen de Franco. De acuerdo a Fishman, *op. cit.*, p. 92, Franco decidió introducir las reformas de la OSE no tanto por razones de eficiencia económica, sino por consideraciones políticas; es decir, Franco veía en el desarrollo de la OSE un medio para ganar legitimidad entre la clase trabajadora y, al mismo tiempo, institucionalizar la relación entre trabajadores, empleadores y Estado.

para recurrir a formas ilegales de organización y movilización cuando así lo consideraron apropiado.

A principios de los sesenta los trabajadores, al parecer de manera espontánea,<sup>93</sup> comenzaron a reunirse fuera de la estructura de la OSE para discutir problemas comunes, formular demandas, definir estrategias y elegir comités coordinadores que llegarían a conocerse como Comisiones Obreras (CCOO). Si bien en un principio las CCOO se disolvían una vez alcanzados los objetivos específicos para los que habían sido creadas, a mediados de los sesenta se estableció una estructura formal para CCOO, y sus líderes decidieron aprovechar todas las oportunidades, legales o no, para expandir su influencia en España. Como resultado de haber nacido en el contexto específico de limitaciones y oportunidades que ofrecía el franquismo al activismo laboral, y en contraste con las viejas organizaciones sindicales que, aunque existentes, vieron disminuir su influencia hasta casi desaparecer, a lo largo de los años sesenta CCOO logró consolidarse como la fuerza predominante dentro del movimiento laboral español. Así, a pesar de que su existencia fue declarada ilegal en 1967, las tácticas<sup>94</sup> de CCOO le permitieron no sólo sobrevivir el golpe, sino continuar expandiéndose.

En un principio las demandas de CCOO eran más de carácter económico que político y su núcleo dirigente estaba conformado tanto por falangistas de izquierda y activistas católicos, como socialistas y comunistas. Sin embargo, cuando Comisiones fue declarada ilegal y al mismo tiempo siguió desarrollándose y convocando un número de huelgas y movilizaciones cada vez mayor, su carácter político cambió. Los comunistas se convirtieron en el grupo hegemónico dentro de Comisiones<sup>95</sup> y las movilizaciones, sin

---

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>94</sup> Para Fishman, el éxito de Comisiones fue resultado de que supo adaptarse a la estructura de oportunidades que se dio a partir de 1958 en el régimen de Franco. En sus palabras “El modelo organizacional desarrollado exitosamente por Comisiones hacía énfasis en la fusión de un movimiento participativo organizado de manera flexible en donde todos los trabajadores serían motivados a participar, con una organización clandestina más cohesionada y jerárquica, capaz de liderar y coordinar acciones masivas. Este modelo resolvió el dilema entre una pequeña organización clandestina relativamente a salvo de la represión, pero incapaz de llegar a la mayoría de los trabajadores, y un gran movimiento abierto, capaz de llegar a la mayor parte de los trabajadores, pero susceptible a sufrir una rápida y sencilla destrucción por las fuerzas represivas.” Fishman, *op. cit.*, pp. 99, 100.

<sup>95</sup> La preeminencia de los comunistas dentro del principal sindicato obrero de España fue consecuencia de que el PCE, como el CCOO lo sería entre los sindicatos, fue el partido político que se adaptó más exitosamente a la estructura de oportunidades de participación política ofrecida por el franquismo. A diferencia del PSOE y su sindicato, la UGT, que se rehusaban a participar dentro de las estructuras franquistas, el PCE –siguiendo la línea dictada por el Comintern—decidió desde 1948 que la

dejar de lado las demandas económicas, incorporaron cada vez más un carácter político de desafío al régimen. Si “entre 1963 y 1967 las exigencias políticas representaban sólo el 4% del total [de las exigencias de los trabajadores], entre 1967 y 1974 las protestas políticas representaban 45% del total.”<sup>96</sup>

**Cuadro 2.1 Huelgas en España 1967-1977** <sup>97</sup>

<i>Año</i>	<i>Número de conflictos</i>	<i>Número de trabajadores</i>	<i>Número de horas perdidas</i>
1967	567	366,228	1,887,693
1968	351	130,742	1,925,278
1969	491	205,325	4,476,727
1970	1,595	460,902	8,378,916
1971	616	222,846	6,877,543
1972	853	277,806	4,692,925
1973	931	357,523	8,649,265
1974	2,290	685,179	13,989,557
1975	3,156	647,100	14,521,000
1976	—	—	50,000,000
1977	—	2,701,013	101,286,025

Apenas dos días después de la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975, Juan Carlos I fue declarado Rey de España al tiempo que Arias Navarro quedó al mando

---

mejor estrategia para aumentar su presencia política entre los trabajadores era infiltrar los sindicatos verticales del régimen.

<sup>96</sup> José María Marvall, *La política de Transición*, Taurus, Madrid, 1981, p. 23. Citado por Ortega, *op. cit.*, p. 126.

<sup>97</sup> Elaboración propia. Para los años 1967-1976 usé datos del Ministerio del Trabajo citados por Ortega, *op. cit.*, pp. 119 y 125. Los números que presento para 1977 son un promedio de los números citados por Maravall y Sagardoy. Maravall, *La Política de la Transición 1975-1980*, Taurus, Madrid, 1981, p. 28. Sagardoy y Leon Blanco, *El Poder Sindical en España*, Planeta, Barcelona, 1982. Citados por Fishman, *op. cit.*, p. 216.

del Gobierno. La coronación vino acompañada de amnistía para los presos políticos. Sin embargo, la mayor parte de los líderes comunistas encarcelados permanecieron en sus celdas. En consecuencia los sindicatos, en especial CCOO, tildaron al Rey de franquista y llamaron a los trabajadores a salir a las calles y declararse en huelga, uniéndose al clamor social generalizado que exigía una verdadera amnistía y reformas políticas. Para Ortega, si bien la transición española implicó pactos entre la vieja elite política y los líderes de la oposición, estos pactos resultaron no necesariamente del espíritu demócrata de los líderes, sino de que el gran número y fuerza de las movilizaciones sociales limitaron las opciones de las elites: o se comprometían del todo con la reforma democrática o, como el caso de Arias Navarro ejemplifica, salían del Gobierno.<sup>98</sup>

Si bien es cierto que el activismo sindical representó tan sólo una parte de la movilización social desencadenada en esos años, resulta ilustrativo del poder de los sindicatos el hecho de que, formaran parte de la Coordinadora Democrática<sup>99</sup> o Platajunta—los empresarios no serían parte de esta asociación, en parte como resultado de su lealtad al franquismo y en parte debido a que no contaban con organizaciones propias—cuyos líderes negociarían con Suárez la legalización de los partidos políticos, una ley de amnistía política y la preparación para las elecciones de 1977.<sup>100</sup> Esta presencia de los sindicatos dentro de la Platajunta se puede entender tomando en cuenta que tanto CCOO y UGT mantenían estrechos lazos con el PCE y el PSOE, respectivamente.<sup>101</sup> Además, con su legalización los sindicatos se embarcaron en un proceso de afiliación masiva. De acuerdo a Sagardoy y Leon Blanco, CCOO y UGT pasaron de tener membresías de decenas de miles en 1976, a tener membresías

---

<sup>98</sup> Ortega, *op. cit.*, p. 131.

<sup>99</sup> La “Platajunta” resultó de la unión en marzo de 1976 de la Junta Democrática (Partido Comunista de España, Partido del Trabajo de España, Partido Social Popular, Partido Carlista y CCOO) y la Plataforma de Convergencia Democrática (Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Democrática, Unión Socialista Democrática, Partido Nacional Vasco, Organización Revolucionaria de los Trabajadores, Movimiento Comunista de España y la UGT).

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 130

<sup>101</sup> Marcelino Camacho, secretario general de CCOO, fue electo en 1977 como diputado del PCE. Nicolás Redondo, secretario general de la UGT fue electo en 1977 como diputado del PSOE. Además, 38.3% de los líderes de CCOO eran miembros del PCE, y 33.3% de los líderes de la UGT eran miembros del PSOE. La relación entre CCOO y UGT, y el PCE y PSOE, fue de dependencia mutua, si bien la influencia de los partidos sobre los sindicatos sería mayor a la de los sindicatos sobre los partidos. Para un análisis detallado entre la relación partidos políticos y sindicatos en España durante la transición política ver Fishman, *op. cit.*, pp. 163-180.

equivalentes al 20% de la fuerza laboral en 1978.<sup>102</sup> Es entonces posible afirmar que, en comparación con las organizaciones de otros grupos sociales, como el CEOC de los empresarios, los sindicatos españoles estaban en una posición de fortaleza relativa, que les permitió influir en el proceso de transición democrática.

No obstante, el poder de los sindicatos probó sus límites cuando llamaron a una huelga general en noviembre de 1976, que tuvo un eco sustantivamente más débil al que esperaban los dirigentes sindicales.<sup>103</sup> El fracaso relativo de la huelga general y la influencia moderadora que el PCE y el PSOE ejercerían sobre CCOO y la UGT, contribuyó a que los sindicatos adoptaran una postura más moderada, donde la línea que favorecía la transición por reforma se impondría definitivamente a la línea que prefería la transición por ruptura.<sup>104</sup> Como se verá más adelante, la moderación de los sindicatos les llevaría, un poco a regañadientes, a limitar sus demandas y hacer concesiones. En lo que se refiere a los pactos de la Moncloa, los sindicatos aceptaron techos de aumento salarial inferiores a la inflación esperada; sin embargo, la reforma fiscal contenida en los Pactos sería de carácter progresivo. Lo anterior implicó un sacrificio de los intereses a corto plazo de la clase trabajadora española, pero un beneficio en el mediano y largo plazo gracias a una reforma fiscal progresiva que ayudaría a financiar la construcción de un largamente anhelado Estado de bienestar en España.

---

<sup>102</sup> Sagardoy y Leon Blanco, *op. cit.*, pp. 130-131. Citado por Fishman, *op. cit.*, p. 187.

<sup>103</sup> Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro 2.1, la movilización de los trabajadores fue muy importante. El llamado a huelga general en 1936 fracasó por dos razones. La primera fue que el poder de los sindicatos resultó no ser tan grande como sus líderes lo suponían. Esto se debió a que la forma de funcionar de los sindicatos, si bien efectiva bajo la estructura de oportunidades del franquismo, no era óptima en el nuevo contexto de apertura política. Por otro lado, a pesar de disparidades regionales, la mayoría de los trabajadores españoles anteponían la estabilidad del sistema político a sus demandas laborales, por lo que sólo estarían dispuestos a participar en huelgas y movilizaciones que no amenazaran el proceso de reforma política, que en noviembre de 1976 Suárez estaba llevando a cabo. Fishman, *op. cit.*, pp. 134-186.

<sup>104</sup> La transición política por reforma implicaba utilizar los canales legales e institucionales del franquismo para reformar el sistema político; esto implicaba reconocer y negociar con las elites franquistas. La reforma por ruptura implicaba desechar las instituciones y el orden legal franquista, y convocar una asamblea democrática que se encargaría de dar forma al nuevo Estado español.

## **2.6 LA DISTRIBUCIÓN DE PODER EN ESPAÑA, IMPLICACIONES PARA LA REFORMA FISCAL EN LOS PACTOS DE LA MONCLOA**

A lo largo de este capítulo he apreciado los cambios y continuidades en una serie de variables: el sistema político, la organización del Estado, la posición de España en la economía internacional, la organización del capital y la organización del trabajo. Como se dijo en el primer capítulo, el estudio de estas variables permite apreciar el cambio y continuidad en la distribución de poder entre los distintos grupos sociales y el Gobierno. Al estudiar las variables arriba mencionadas se pudo apreciar que, en los años posteriores a la guerra civil, los grupos perdedores fueron reprimidos sistemáticamente, hasta el punto en que fueron desmovilizados casi del todo –el caso de los sindicatos y partidos políticos de oposición. Sin embargo, desde principios de la década de los sesenta el cambio paulatino en las variables antes mencionadas favoreció la recuperación de los perdedores de la guerra civil, a lo que se aunó la ruptura ideológica entre los elementos más tradicionales del régimen y una nueva clase política tecnócrata europeísta.

La principal hipótesis de esta tesis es que el marco fiscal de un país depende de la distribución de poder entre los distintos grupos sociales y el Gobierno, por lo que sólo es cabal esperar un cambio fiscal significativo cuando, previamente, hubo una redistribución de poder significativa. En esta sección mostraré que la reforma fiscal en España resultó, en gran medida, del cambio sustantivo en la redistribución de poder que comenzó a gestarse desde principios de la década de los sesenta, y que se concretaría con la renuncia de Arias Navarro y el arribo al poder de Adolfo Suárez. De manera más concreta, la redistribución de poder previa a la negociación de los Pactos de la Moncloa fue significativa y de tipo reformista, pues las preferencias del grueso de los grupos favorecidos por el cambio en la distribución de poder estaban más cercanas entre sí, que del *statu quo* fiscal. Como resultado, hubo un clima político o coyuntura favorable al cambio fiscal, que Adolfo Suárez supo aprovechar.

### 2.6.1 EL STATU QUO FISCAL

El *statu quo* fiscal que los pactos de la Moncloa buscaron cambiar se originó con la reforma de Mon y Santillán en 1845. Si bien entre 1900 y 1964 se realizaron cambios fiscales, Francisco Comín sostiene que no puede catalogarseles como verdaderas reformas fiscales, pues “o no consiguieron arraigar en la práctica o no fueron tan generales, pues consistieron en cambios parciales a los gravámenes.”<sup>105</sup> Según Fuentes Quintana, la principal característica de este marco fiscal era que la tributación directa gravaba el producto y no la renta.<sup>106</sup> De manera general, los impuestos al producto tienen una menor capacidad recaudatoria que los impuestos a la renta.<sup>107</sup> Por ello, los sistemas fiscales que gravan al producto se caracterizan por depender más de los impuestos indirectos a la hora de alcanzar las necesidades recaudatorias del Estado al que sirven.<sup>108</sup> Es decir, se caracterizan por extraer una menor cantidad de recursos del conjunto de la sociedad y, en el mediano y largo plazo, por depender cada vez más de los impuestos

---

<sup>105</sup> Francisco Comín, *Historia de la Hacienda Pública*, Editorial Crítica, Barcelona, 1996, vol. 2, p. 65. En efecto, Las reformas de Villaverde en 1900 no hicieron más que consolidar y hacer más coherente el marco fiscal de 1845, mientras que las reformas de Calvo Sotelo durante la dictadura de Primo de Rivera se limitaron a aumentar la presión fiscal tras una caída insostenible en los índices de recaudación tras la primera guerra mundial. *Ibid.*, pp. 81-84.

<sup>106</sup> Se llama producto al resultado económico asociado a un proceso de producción. Todo proceso de producción tiene un origen o fuente, al que se suele llamar *objeto*. La existencia de un producto origina un impuesto al objeto o fuente que lo produce. Se considera que existen cinco fuentes productoras de riqueza: la tierra, el trabajo, los inmuebles comerciales, la industria y el capital. Es decir, los impuestos al producto gravan al objeto, fuente o cosa productora de rendimientos o productos, y que la persona que posea ese objeto, fuente o cosa productora será irrelevante a la hora de determinar el impuesto. Esta decisión de gravar al objeto y no a la persona resultó de los ideales de los revolucionarios franceses, que veían en el sistema tributario de la monarquía absolutista una violación a la privacidad y a la libertad de comercio. Al gravar al objeto mediante signos externos del valor de su producción—como el número de ventanas de un inmueble—el fisco no interfiere en las actividades comerciales de los individuos, ni tampoco se inmiscuye en su vida personal. Por otro lado, el impuesto a la renta grava algún porcentaje de las ganancias de una persona, por lo que es personal, no objetivo. No es posible establecer un sistema mixto de recaudación directa objetiva y subjetiva que sea coherente.

<sup>107</sup> Un análisis minucioso al por qué los impuestos al producto son deficientes frente a los impuestos a la renta puede verse en Fuentes Quintana, *op. cit.* pp. 396-415. Una de las principales razones de esto es que los impuestos al producto son incapaces de gravar todas las fuentes productoras de riqueza, sobre todo conforme la economía de una sociedad se va complejizando. También, estos impuestos son más rígidos. Bajo un esquema de impuesto objetivo un granjero pagaría, por ejemplo, \$5,000, cifra que se basaría en la extensión de sus tierras y en una estimación de su productividad. Si ese granjero adquiriera tractores y adoptara métodos de cultivo más efectivos, seguiría pagando la misma cantidad —que para alterarse requeriría un cambio en la ley. Con el ISR el granjero pagaría un porcentaje de su renta, lo que aportaría más dinero al fisco según el granjero incrementara su renta —sin necesidad de reformar la ley fiscal. Finalmente, en tanto que los impuestos al producto son objetivos y no personales, es imposible introducir criterios de progresividad fiscal.

<sup>108</sup> Fuentes Quintana, *op. cit.*, pp. 370-386.

indirectos, que recaen sobre todo en las clases medias y bajas –razón por la cual Gabriel Ardant sostiene que el sistema de impuestos de producto es el sistema fiscal de la burguesía triunfante.<sup>109</sup>

Debido a su menor capacidad de recaudación, los impuestos al producto comenzaron a considerarse obsoletos e inapropiados a la hora de satisfacer los requerimientos fiscales del Estado moderno. Por ello, desde principios del siglo XX hubo intentos en España para sustituir los impuestos al producto con gravámenes a la renta. Antonio Flores de Lemus sería el responsable intelectual de una serie de proyectos de reforma fiscal, que si bien no lograron instaurar en España un verdadero sistema de tributación directa personal –en parte como consecuencia de la resistencia al cambio fiscal, tema del que trata el primer capítulo de esta tesis—sí introdujeron algunas medidas modernizadoras, como la disminución de los impuestos al consumo en 1911, la reforma del impuesto a las utilidades en 1920 y, de manera destacada, el impuesto complementario sobre la renta en 1932, que aunque extremadamente limitado, sería el primer paso para introducir en España los impuestos personales a la renta.

Estos cambios acercaron un poco la estructura recaudatoria de España a la de los países europeos más avanzados, que comenzaban a consolidar el sistema recaudatorio del Estado de Bienestar –basado en gravar las ganancias personales y hacerlo de manera progresiva. Por su parte, el gasto de Estado también comenzó a cambiar según los cánones del Estado de Bienestar. Esto se reflejó en la mayor importancia que se le dio a las funciones económicas y sociales del Estado, en detrimento, sobre todo, del gasto en defensa. Estas tendencias modernizadoras en la recaudación y el gasto de la Hacienda española se pueden apreciar en el cuadro 3.2.

Durante el franquismo autárquico hubo un retroceso fiscal, que se reflejó en la recaudación y el gasto del Estado. Las dos reformas fiscales del franquismo autárquico son las de José Larraz en 1940 y la de Navarro Rubio en 1957. Para Comín, éstas “potenciaron los impuestos de producto y sobre los principios específicos, propios de la tributación decimonónica”.<sup>110</sup> En lo que respecta al gasto, el presupuesto asignado a la

---

<sup>109</sup> G. Ardant, *Historie de l'impôt*, vol. II, Fayard, Paris, 1972. Citado por Enrique Fuentes Quintana, *op. cit.*, p. 405.

<sup>110</sup> Al respecto de estas reformas, Quintana escribe “por lo que se refiere a la reforma de Larraz, aunque se retocó el Impuesto complementario sobre la renta, apenas se avanzó en su generalización, y, por

defensa, que comprensiblemente aumentó durante la segunda guerra mundial, se mantuvo por encima de los gastos sociales y de inversión económica del Gobierno hasta 1964. Según Comín, lo anterior resultó de la prolongación del presupuesto de Guerra, consecuencia de que hasta 1957 la política hacendaria estuvo en manos de ingenieros y militares, y de que el principal interés de Franco era “rearmar” España para fortalecer los aparatos represivos del Estado.<sup>111</sup>

Además, la presión fiscal, medida como proporción de los impuestos respecto al PIB, cayó entre 1946 y 1957 a los niveles que había tenido en 1879, “porque eso beneficiaba a las clases medias y altas que apoyaban al régimen”.<sup>112</sup> Asimismo, la importancia de los ingresos aduaneros se desplomó por el colapso del comercio exterior. Si bien se trató de compensar la caída general en los ingresos estatales con un aumento en las tarifas de los impuestos al Consumo y a las Utilidades —compensaciones introducidas por Larraz en 1940—el Estado se vio obligado a financiar su gasto mediante el endeudamiento. Los préstamos estadounidenses de principios de la década de los cincuenta prolongarían la capacidad de pago del Estado español unos años más, pero en la segunda mitad de la década la situación se tornó insostenible.

Corregir el déficit en la balanza de pagos fue el principal objetivo de la reforma de Navarro en 1957. Como tal, no alteró los principios recaudatorios, sino que disminuyó el gasto, cambió su estructura y aumentó los ingresos mediante un incremento en las tarifas y una disminución en la evasión fiscal. El resultado fue un retorno, o al menos un acercamiento importante, a la estructura del gasto en los años previos al franquismo. En efecto, entre 1958 y 1964 los servicios económicos superaron de nuevo a los gastos en defensa, como había ocurrido entre 1931 y 1935. Por su parte, en 1964 la segunda reforma fiscal de Navarro Rubio disminuyó la importancia de la Contribución de Consumos —como se hizo en 1911—y se compensó con el aumento en los ingresos aduaneros y un Impuesto sobre el Tráfico de Empresas. Gracias a las medidas de Navarro

---

otro lado, la Contribución de Usos y Consumos no supuso, ni mucho menos, la adopción del impuesto general sobre el volumen de las ventas. La reforma de Navarro de 1957 apenas se destaca por haber creado tres impuestos a partir de la contribución de Utilidades, desagregando en contribuciones individuales cada una de sus tarifas”. Francisco Comín, *art. cit.*, p. 263.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>112</sup> Francisco Comín, *op. cit.*, p. 85.

Rubio España alcanzó en los primeros años de los sesenta superávits presupuestarios similares a los que las reformas de Villaverde habían causado a principios de siglo.

El retorno a la estructura fiscal anterior al franquismo, propiciado por las reformas de Navarro Rubio, resultaba inapropiado porque si bien a principios del siglo XX el Estado era concebido según la ideología minimalista liberal, en la segunda mitad del siglo la función del Estado, al menos en Europa Occidental, estaba determinada por los dogmas keynesianos del Estado de Bienestar. Así, las reformas de Navarro hicieron que el *statu quo* fiscal del franquismo pasara de heterodoxo a arcaico. Arcaico porque el aumento en los ingresos se logró regresivamente<sup>113</sup>—aumentando sobre todo los impuestos indirectos y, en el ámbito de los impuestos directos, aumentando exclusivamente los del trabajo—y porque si bien la estructura del gasto público cambió para semejarse a la estructura del gasto de los países de la CEE,<sup>114</sup> la proporción del gasto respecto al PIB se mantuvo muy por debajo de los niveles de la CEE—11.7% en España y 31.5% en los países de la CEE<sup>115</sup>—, impidiendo que en España se instaurara un verdadero Estado de Bienestar. La realidad del fisco y el gasto del Estado en España obedecía sobre todo a los criterios de los tecnócratas del tardofranquismo; es decir, reflejaba sus preferencias<sup>116</sup> y su continuidad dependía en última instancia de la continuidad del franquismo.

---

<sup>113</sup> Jesús Martínez define un sistema fiscal progresivo “como aquél en que los ingresos procedentes de los impuestos indirectos es menor que los percibidos por los directos, y dentro de éstos los impuestos aumentan progresivamente con el nivel de renta y patrimonio”. Jesús A. Martínez (coord.), *Historia de España siglo XX, 1939-1996*, Cátedra, Madrid, 1999, p. 181.

<sup>114</sup> Defendiendo su plan presupuestario en un discurso, Navarro Rubio afirmó que, a la hora de fijar las prioridades presupuestarias, los gastos militares entraban en la categoría de los no rentables. Como resultado, hubo militares que pidieron la formación de un Tribunal de Honor en su contra. Los reacomodos presupuestarios de Navarro también partieron de una redefinición del terreno que debía ocupar el sector público; por ende, el INI vio su presupuesto disminuir, lo que llevo a Suanzes a amenazar con su dimisión. Igualmente, el Ministerio de Vivienda, controlado por los falangistas dirigidos por Arrese, vio sus fondos disminuir y, como protesta por esto, el ministro renunció. La agenda Hacendaria del grupo tecnócrata vio la luz gracias al empoderamiento de esta facción tras el conflicto gubernamental de 1956.

<sup>115</sup> Jesús A. Martínez (coord.), *op. cit.*, Cátedra, Madrid, 1999, p. 182.

<sup>116</sup> Según Navarro Rubio el desarrollo en España del Estado-Providencia tenía varios inconvenientes: a) "económicamente, alcanza con la mayor facilidad límites capaces de aplastar la riqueza, frena las iniciativas creativas de los industriales y comerciantes, llega un momento en que ya no resulta interesante el trabajo de los mejores"; b) "socialmente, el Estado de inspectores, mientras reserva, por el contrario, todas sus ternuras para con una larga serie de parásitos derrochadores, entre los que figuran, en primer lugar, casi todos los organismos de la propia Administración"; c) "Administrativamente, el cobro de los impuestos exige el reclutamiento de un ejército de funcionarios que necesita contrarrestarse con otro ejército de expertos privados, encargados de enseñar a los contribuyentes el modo de evitar el pago ingenuo de impuestos". Pues bien, Navarro Rubio confesaba que con su estimación objetiva y los convenios con las asociaciones "se evitaría el forcejeo entre inspectores y contribuyentes"; "se conseguiría un trato más considerado", y "se recaudaría más y mejor". Francisco Comín, *art. cit.*, pp. 262-263.

**Cuadro 2.2 Estructura porcentual de los impuestos percibidos por el Estado<sup>117</sup>**

	Trabajo personal	Renta personal	Renta capital	Renta sociedades	Renta impuestos directos	% indirectos del total de impuestos
1960	22.6	4.3	10.3	30.3	32.5	63.1
1965	21.1	4.8	10.7	32.7	30.7	68.3
1970	26.1	4.0	10.5	33.3	26.1	68
1975	37.7	3.2	10.6	26	22.5	61.8

---

<sup>117</sup> Cuadro elaborado por Jesús Martínez, *op. cit.*, p. 181.

**Cuadro 2.3 Evolución de los impuestos y del gasto en España<sup>118</sup>**

Años	Ingresos no financieros del Estado								Gasto del Estado				
	Impuestos/PI B	Inmuebles	Industrial	Utilidades	Aduanas	Consumos	Renta	IVA	Gasto/PIB	Deuda	Defensa	Servicios económicos	Educación, sanidad y pensiones
<b>1881-1886</b>	7.4 (1882)	20	5	3	16	10	---	---	7.1 (1882)	31	19	11	7
<b>1887-1992</b>	7.1 (1888)	22	5	2	16	11	---	---	8.2 (1888)	35	20	10	9
<b>1893-1898</b>	7.9 (1894)	23	6	3	15	10	---	---	7.8 (1894)	41	19	10	9
<b>1899-1906</b>	7.6 (1901)	19	5	9	16	9	---	---	7.4 (1901)	43	19	9	11
<b>1907-1914</b>	8.5 (1914)	16	4	11	15	5	---	---	9.6 (1914)	35	23	12	11
<b>1915-1919</b>	5.7 (1919)	14	4	13	10	10	---	---	10 (1919)	36	23	11	8
<b>1920-1923</b>	8.7 (1923)	10	5	13	19	9	---	---	10.7 (1923)	22	28	21	8
<b>1924-1929</b>	9.4 (1929)	10	6	12	19	8	---	---	9.9 (1929)	23	26	15	10
<b>1930-1935</b>	10.9 (1935)	10	5	12	13	8	---	---	11.7 (1935)	22	17	21	13
<b>1940-1945</b>	9.3 (1940)	9	5	14	5	19	1	---	11.2 (1946)	13	39	14	10
<b>1946-1951</b>	7.7 (1946)	8	4	21	6	26	2	---	7 (1952)	15	33	14	14
<b>1952-1957</b>	7.4 (1952)	7	3	25	5	28	1	---	10.5 (1959)	14	32	19	15
<b>1958-1964</b>	9.4 (1959)	4	4	21	12	16	1	---	11.6 (1966)	8	20	27	13
<b>1965-1972</b>	11.4 (1966)	2	4	18	18	7	1	---	11.7 (1972)	3	14	33	26
<b>1973-1978</b>	11.5 (1972)	2	3	29	16	5	1	---	12.1 (1977)	3	14	33	34
<b>1979-1982</b>	13.3 (1980)	---	---	9	8	8	29	---	16.3 (1980)	3	12	25	42
<b>1983-1989</b>	16 (1985)	---	---	10	6	9	32	25	23.3 (1985)	18	8	20	31

<sup>118</sup> Cuadro elaborado a partir de información disponible en Francisco Comín, *op. cit.*, pp. 40, 77. Los impuestos industrial, a inmuebles y a utilidades son todos directos al producto. El impuesto a inmuebles consistía principalmente en el impuesto territorial, o a la tierra. El impuesto industrial gravaba los rendimientos de la industria. El impuesto a utilidades contaba con tres tarifas que recaían separadamente sobre los rendimientos del trabajo, del capital y de las sociedades. El impuesto a consumos, que perdería importancia con la introducción del IVA en 1983, gravaba el consumo de productos específicos. Por otro lado, se entiende por “gasto en servicios económicos” al que está destinado a brindar servicios necesarios a la sociedad, fuera de la educación y la sanidad.

## 2.6.2 EL PLAN ECONÓMICO DE URGENCIA Y LA VÍA DEL PACTO SOCIAL

Como se sabe, Suárez pospuso la definición y puesta en marcha de la política económica española hasta después de las elecciones, pues partía del supuesto de que ésta sólo podría ser efectiva si era negociada y aceptada por la mayoría de los españoles, para lo cual era necesario que se formulara desde instituciones democráticas. En las elecciones celebradas el 15 de junio de 1977 votó alrededor del 78% del universo de votantes en España. El partido de Adolfo Suárez, la UCD, obtuvo 34% de los votos –165 asientos—, el PSOE obtuvo 29% de los votos –118 asientos—, mientras que el PCE obtuvo apenas 20 asientos y el partido de Manuel Fraga, AP, obtuvo 16. Si bien los Pactos de la Moncloa serían firmados por todos los partidos políticos –excepto por AP en su vertiente política—, el grueso de las negociaciones sucedió entre la UCD, el PSOE y el PCE, por ser, con mucho, los tres partidos más representativos.<sup>119</sup>

El 23 de julio, ya formado el Gobierno de la UCD, fue aprobado por el Consejo de Ministros el Plan Económico de Urgencia,<sup>120</sup> cuyo contenido ya había sido anunciado en el documento pre electoral de la UCD “Una respuesta a la crisis económica”.<sup>121</sup> Detrás de estos trabajos se encontraba un gabinete de respetados economistas, entre los que destacaban Enrique Fuentes Quintana y Francisco Fernández Ordoñez. Sin embargo, de acuerdo a Joan Trullén i Thomás, el programa económico de la UCD fue elaborado

---

<sup>119</sup> La UCD por número de votos y legitimidad ante los viejos círculos franquistas, el PSOE por número de votos e influencia sobre la UGT, y el PCE gracias a su influencia sobre CCOO, que probaría ser suficiente—aún a pesar de la baja votación recibida por el partido—para que se le incluyera en las negociaciones económicas, pues su visto bueno sobre la política económica era necesario para desmovilizar a los trabajadores.

<sup>120</sup> El Plan se dividió en cinco apartados: medidas urgentes de reforma fiscal, moderación de las rentas salariales, medidas para combatir el desempleo, medidas encaminadas a corregir el déficit exterior, medidas orientadas a fomentar la competencia.

<sup>121</sup> En primera instancia el programa económico de la UCD buscaba realizar un saneamiento económico para abatir la inflación a partir de una política de reasignación del gasto, la regulación de la demanda, una política monetaria restrictiva y una política de rentas y precios pactada. En el mediano plazo, el programa de la UCD se centraba en tres principios: economía de mercado al servicio de la sociedad, presencia competitiva del sector público e incremento de las prestaciones económicas públicas y los equipamientos sociales. Además, se buscaba sintonizar la economía española con el común denominador europeo. En el ámbito fiscal, la UCD proponía la creación del Impuesto sobre el Patrimonio, la supresión de determinadas desgravaciones en el Impuesto sobre la Renta así como su revisión, la reforma del Impuesto sobre Sucesiones –concluida en 1987— y de determinadas figuras del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales. Se proponía también establecer el Impuesto sobre el Valor Añadido, la introducción de la figura del delito fiscal y la supresión del secreto bancario, con el fin de disminuir la evasión fiscal. Joan Trullén i Thomás, *Economía de la Transición: Economía Política y Política Económica de los Acuerdos de la Moncloa*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, vol. 3, p. 9-11. Recurso accedido en línea el 21 de noviembre de 2011 por la ruta <http://www.tdx.cat/handle/10803/4015>

esencialmente por miembros del Partido Social Demócrata (PSD) –uno de los 14 partidos de tendencia centrista cuya fusión resultó en la creación de la UCD—de Fernández Ordoñez.<sup>122</sup>

El Plan Económico de Urgencia, con su apartado de medidas urgentes de reforma fiscal, marcó el principio de la reforma fiscal en España. Más adelante escribiré sobre su contenido, baste por ahora sostener que si bien el Plan requería ser aprobado por las Cortes, el Gobierno esperaba que el grueso de las negociaciones se llevara a cabo con las “fuerzas sociales”; es decir, con los sindicatos y las centrales patronales. En la medida en que se lograra pactar con las fuerzas sociales, que serían las que pagarían el grueso de los costos de la crisis económica, el apoyo de los partidos políticos de oposición a los pactos logrados sería casi automático. Si bien en un principio tanto empresarios como sindicatos se mostraron favorables al pacto social, conforme transcurrieron las negociaciones la dificultad de transitar la vía del pacto social quedó manifiesta de inmediato.<sup>123</sup>

Los sectores bancario y empresarial vieron con recelo el conjunto de medidas contenidas en el Plan. La banca española criticó, mediante publicaciones en el *Wall Street Journal*, el levantamiento del secreto bancario, la tipificación del delito fiscal y el anuncio de gravámenes extraordinarios sobre el patrimonio y la renta.<sup>124</sup> Por su parte, la idea general defendida por la CEOE era que si bien las medidas fiscales eran necesarias y en esencia adecuadas, debían estar acompañadas de otras reformas y medidas que posibilitaran su cumplimiento y ayudaran a distribuir más equitativamente los costes del ajuste económico general, como la transferencia al Estado de una parte importante de la financiación de la Seguridad Social y la moratoria hasta fin de año en los pagos de Seguro Social y cargas fiscales. Además, demandaban una reforma que liberalizara las

---

<sup>122</sup> De acuerdo al mismo autor, Suárez puso en manos del PSD la formulación de la política económica –relegando a liberales, democristianos y conservadores a otras tareas—porque los socialdemócratas tenían una mayor acumulación de propuestas económicas y, acaso más importante, porque el mensaje socialdemócrata se adecuaba mejor a las exigencias electorales de la UCD, que debía enfrentarse a propuestas pragmáticas socialistas o más radicales.<sup>122</sup> Es decir, en política económica, Suárez y la UCD decidieron apostar por una política de centro-izquierda, en sintonía general con la del resto de las economías europeas occidentales y, de manera crucial, a la izquierda del *statu quo* fiscal del franquismo.

<sup>123</sup> Desde el momento en que la CEOE quedó conformada, Carlos Ferrer Salat declaró que sería un error que el nuevo gobierno se limitase a negociar las medidas económicas con los partidos de oposición. Así pues, la postura inicial de la CEOE fue claramente favorable al plan de Fuentes Quintana de llegar a un pacto social. Para los empresarios, en voz de Salat, el tema clave “era poder llegar a un cierto acuerdo o consenso entre los principales grupos sociales sobre el reparto de los sacrificios”. *Ibid.*, vol. 3, p. 51.

<sup>124</sup> Joan Trullén, *op. cit.*, p. 87.

relaciones laborales y una política de moderación monetaria menos restrictiva a la mantenida por el Gobierno—pues el crédito y la liquidez eran juzgados como necesarios para poder seguir pagando salarios y continuar produciendo.<sup>125</sup> A pesar de haber sostenido varias reuniones con altos funcionarios, incluyendo a Fernández Ordoñez, Fuentes Quintana y hasta el mismo Suárez, los empresarios no lograron una flexibilización de la política monetaria, ni tampoco una reforma laboral, por lo que serían bastante críticos hacia la política económica del Gobierno, pues no recogía ninguna de sus peticiones ni tomaba en cuenta sus necesidades.

Los principales sindicatos, CCOO y UGT, tampoco se mostraron satisfechos con el Plan. La CCOO vio las Medidas Urgentes de Reforma Fiscal de manera relativamente favorable. Sin embargo, otras medidas contenidas en el Plan, como las restricciones salariales y aumento de precios en una serie de productos y servicios básicos, como alimentos, derivados del petróleo y tarifas eléctricas, fueron duramente criticadas por los sindicatos, lo que imposibilitó que el Gobierno pudiera llegar a un acuerdo con las principales centrales obreras. Además, CCOO cuestionaba la legitimidad, y por ende la eficacia, de la política económica formulada por un Gobierno sin representación obrera.<sup>126</sup> En el mismo sentido Nicolás Redondo, secretario general de la UGT, declaró “La UGT se opone al pacto social; es más, nuestra central nunca firmará pactos con Gobiernos que no representen a los trabajadores”.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Vol. 3 p. 56, 78.

<sup>126</sup> Al respecto del Plan, Manuel Camacho declaró “Comisiones Obreras cree que con este paquete de medidas económicas no se sale de la crisis y, además, se agrava. Lo único que se hace es intentar cargársela a los trabajadores. Las medidas fiscales no sabemos si se van a aplicar, lo que sí hay ya es un aumento de precios y un aumento constante del coste de vida. Ante estas medidas, si se llevan adelante y a la vista de que la devaluación es un hecho, vamos a tener que aumentar la presión de los trabajadores. Resumiendo, mi juicio sobre las medidas: las de nivel fiscal son positivas y progresivas, difíciles de aplicar. Las medidas de orden económico- social son negativas, son un intento de cargar la crisis a los trabajadores y van a encontrar, como es natural, la reacción de los trabajadores, a menos que se cambie la táctica seguida hasta aquí, es decir, que se discuta seriamente, y no que se nos informe de que se van a tomar medidas.” *El país*, 30 de julio de 1977.

<sup>127</sup> “Nicolás Redondo: no al pacto social”, *Cambio 16*, 27/08/1977. Citado por Trullén, *op. cit.*, cap. 3, p. 79.

### 2.6.3 EL ACUERDO POLÍTICO COMO ALTERNATIVA, LOS PACTOS DE LA MONCLOA

De acuerdo a Joan Trullén i Thomás, el pacto social no fue posible porque la postura de empresarios, sindicatos y Gobierno era difícilmente conciliable, pero también porque las centrales sindicales y la CEOE aún estaban en proceso de consolidación, lo que exacerbaba sus demandas, y ponía en duda su legitimidad y capacidad de funcionar como interlocutores entre la sociedad y el Gobierno.<sup>128</sup> El escenario era aún más complicado debido al malestar producido por la aprobación por decreto, no negociada, de determinadas medidas económicas –como la implementación de la política monetaria por el Banco de España.<sup>129</sup> Además, el PSOE y el PCE se sumaron a las críticas de empresarios y sindicatos. Más adelante se hablará sobre la postura del PSOE y el PCE sobre la política económica en general, y fiscal en particular.

La crítica generalizada –si bien dispar—de partidos políticos y fuerzas sociales, el rápido deterioro de la economía y la incertidumbre política general, hicieron que a lo largo del mes de agosto el Gobierno cayera en cuenta de que alcanzar un pacto social no sería posible.<sup>130</sup> Se obviaba pues la necesidad de cambiar la estrategia para sacar adelante las reformas necesarias. La oposición ofrecía dos salidas al *impasse*, una de ellas provenía del PCE y la otra del PSOE. El PCE, en sintonía con las centrales sindicales, demandaba la formación de un Gobierno de concentración democrática con representación obrera, pues un Gobierno exclusivamente dirigido por la UCD no tenía legitimidad suficiente entre los trabajadores como para que la política económica que de él surgiera resultara efectiva.<sup>131</sup> Esta alternativa no resultaba aceptable ni para la UCD ni

---

<sup>128</sup> Trullén, *op. cit.*, cap. 3, p. 79. Esta opinión es compartida por Cuadrado Roura, “La política de rentas en España” en Cuadrado Roura y Juan Ramón (eds.), *La reforma de la empresa y la concentración social de España*, Arbor, Madrid, 1978, p. 282. También por Joseph Harrison, *Economic Crisis and Democratic Consolidation in Spain, 1973-1982*, Universidad Carlos III de Madrid, Working Papers in Economic History, 2006, p. 18.

<sup>129</sup> Trullén, *op. cit.*, p. 88.

<sup>130</sup> Las conversaciones entre Gobierno y CEOE, y Gobierno y sindicatos, se sucedieron a lo largo del mes de agosto de 1977, sin que fuera posible alcanzar unos mínimos puntos de acuerdo sobre la estrategia negociadora ni sobre el Plan. Trullén, *op. cit.*, cap. 3, p. 77.

<sup>131</sup> En el programa económico del PCE, expuesto en el documento titulado “Los comunistas ante la Crisis Económica: lo que propone el programa económico del PCE”, para estabilizar la economía los comunistas proponían, en vez de las medidas ortodoxas de congelación de salarios y restricción del crédito, una política de responsabilidad nacional que contara con el apoyo de las fuerzas sociales mayoritarias lo que, ante la imposibilidad de llegar a un pacto social, implicaba la formación de un Gobierno de concentración. Segundo, para el PCE la solución de los problemas estructurales requería un nuevo modelo

para el PSOE, pues habría implicado dar a los comunistas una importancia mayor a la que se habían ganado en las urnas. Además, Felipe González juzgaba que la formación de un Gobierno de concentración llevaría a que la UCD y el PCE formaran una tenaza en torno al PSOE, forzándolo a comprometerse con una política económica de austeridad, que deslegitimaría al partido frente a su electorado.<sup>132</sup>

Como salida a la imposibilidad del pacto social y a la formación de un Gobierno de concentración, el PSOE propuso un acuerdo político, que consistiría en la negociación entre las principales fuerzas parlamentarias sobre el conjunto de medidas necesarias para superar la crisis.<sup>133</sup> El acuerdo entre UCD y PSOE para negociar un plan programático de saneamiento económico para someter las Cortes comenzó a gestarse a principios de septiembre y sería ya un hecho a finales del mes.<sup>134</sup> Así, Las “fuerzas sociales”—centrales patronales y sindicales—cederían su protagonismo como agentes negociadores a los partidos políticos. Los comunistas seguirían criticando la permanencia de un Gobierno

---

económico centrado en la planificación, según los criterios dictados por el control democrático de la política económica, que se lograría mediante acuerdos entre las fuerzas sociales mayoritarias. También proponían la plena integración a la CEE como un instrumento catalizador de transformación económica y social. Por otro lado, si bien los comunistas aceptaban como una necesidad la restricción de los salarios para parar el ciclo inflacionista, sostenían que dicha medida debía ir acompañada de una mayor participación de la clase obrera sobre las inversiones estatales, lo que desembocaría en la construcción del Estado de Bienestar en España. Por otro lado, para los comunistas la inflación era causada, principalmente, porque el Estado no recaudaba recursos suficientes, por lo que se veía obligado a recurrir al Banco de España que, para prestar al Gobierno, creaba dinero, fomentando la inflación. Por ello, era esencial imponer una mayor disciplina fiscal, que evitara el fraude, lo mismo que una reforma fiscal progresiva, que permitiera satisfacer las necesidades del Estado. Trullén, *op. cit.*, cap. 3, pp. 14-17, 84- 85.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>133</sup> En el programa económico del PSOE, que resultó del XXVII Congreso del partido, en diciembre de 1976, el PSOE afirmaba que su primera prioridad en política económica era la generación de empleos y la protección del poder adquisitivo de los salarios. En segundo lugar, se afirmaba que los españoles tenían derecho a un bienestar social básico, lo que implicaba una mayor participación del Estado, la construcción de un Estado de Bienestar. Se sostenía que el gasto público tenía que, al menos, duplicarse; sectores como la educación y la sanidad debían ser prioritarios. En tercer lugar, se preconizaba que para aumentar el gasto social el Estado necesitaba aumentar sus ingresos, lo que hacía necesaria una reforma fiscal progresiva y una mayor disciplina fiscal. Después, se proponían medidas democráticas de saneamiento del sector financiero para reducir su carácter oligopólico y disminuir la vulnerabilidad de la economía española. Se sostenía también la necesidad de aumentar la participación del Estado en la economía mediante la planificación. Alfonso Guerra (ed.), *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*, Editorial Avance, Barcelona, 1977, pp. 205-239.

<sup>134</sup> Debido a que sería la vía del acuerdo político la que permitiría la aprobación de los Pactos de la Moncloa, Trullén sostiene que sería más apropiado llamarlos “Acuerdos de la Moncloa”, pues nunca implicaron un pacto social ni un pacto político en el sentido de conformar un Gobierno de coalición. Trullén, *op. cit.*, cap. 4, p. 5.

monocolor y mantendrían su propuesta de un Gobierno de concentración hasta pocos días antes del inicio de las negociaciones formales en la Moncloa.<sup>135</sup>

El 8 de octubre, una vez se decidió que la vía del acuerdo político era la más apropiada para sacar adelante la política económica de España, Suárez convocó a los líderes de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria a una reunión para debatir el contenido del Programa de Saneamiento y Reforma Económica. Las negociaciones concluirían el 25 de octubre, cuando el conjunto de los líderes de las fuerzas parlamentarias llegó a un consenso sobre el contenido del PSRE, ratificado dos días después en el pleno de las Cortes. El PSRE fue redactado por el Ministerio de Economía y, en el mismo sentido que el Plan Económico de Urgencia, contemplaba la implementación de medidas coyunturales, cuyo principal objetivo era abatir la inflación, corregir el desequilibrio exterior y disminuir el desempleo; y de reformas estructurales, que buscaban propiciar el desarrollo del papel redistributivo del Estado en materia de recaudación y gasto.<sup>136</sup>

Durante las negociaciones ningún partido político propuso algún programa económico global alternativo aunque sí, como se verá, hicieron propuestas puntuales, por lo que el documento final incluido en los Pactos de la Moncloa no coincidía exactamente con el PSRE originalmente propuesto por la UCD. Las modificaciones introducidas por la oposición variaron en importancia y cuantía según su fuerza electoral y vinculación con fueras sociales. El 9 de octubre se acordó un resumen de trabajo, que serviría para guiar las negociaciones posteriores.<sup>137</sup> Desde el principio el peso de la bancada socialista, conformada por el PSOE y los socialistas de Catalunya, se hizo sentir. El 13 de octubre lograron que se crearan 7 subcomisiones, conformadas por un equipo mixto de

---

<sup>135</sup> Trullén, *op. cit.*, cap. 3, p. 88.

<sup>136</sup> El PSRE era una versión actualizada del Plan Económico de Urgencia, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 23 de julio. Joseph Harrison, *art. cit.*, p. 18.

<sup>137</sup> En el documento las fuerzas políticas coincidían en que la situación económica era grave, que la crisis económica debía de ser afrontada dentro del contexto de una economía de mercado, pero que los costos debían ser soportados equitativamente por los distintos grupos sociales, lo que exigía una democratización del sistema político y económico. Se resaltaba la necesidad de luchar contra la inflación, el desempleo y el desequilibrio del comercio exterior. Para ello, todos los grupos políticos coincidían en la necesidad de tomar medidas monetarias, financieras y laborales. *Ibid.*, p. 96.

parlamentarios y expertos, que se encargarían de negociar un texto común bajo la coordinación de una comisión general.<sup>138</sup>

De acuerdo a Trullén, el PSRE casi no cambió en su vertiente coyuntural; es decir, la política monetaria restrictiva y el control de las rentas permanecieron como los dos ejes del programa anti inflacionista del PSRE. Sin embargo, la estrategia negociadora del PCE, pero sobre todo de los socialistas, se ancló en exigir contrapartidas no monetarias a las medidas anti inflacionistas, de forma que los costos de la crisis fueran equitativamente repartidos. Al mismo tiempo, los socialistas exigían el desmantelamiento de los núcleos económicos del poder franquista y su sistema corporativo. Esto se reflejaría, sobre todo, en que el PSRE terminó siendo acompañado por el Programa de Actuación Jurídica y Política. Juntos, el PSRE y el PAJP<sup>139</sup> constituyeron los acuerdos de la Moncloa, que serían la base programática que guiaría el quehacer de las Cortes hasta la aprobación de la Constitución de 1978.

#### **2.6.4 LA REFORMA FISCAL EN EL PROGRAMA DE SANEAMIENTO Y REFORMA DE LA ECONOMÍA**

En lo que respecta a la reforma fiscal del PSRE, ésta no causó demasiado revuelo entre los partidos políticos, lo que se debió a que tan sólo se acordó la futura negociación de nuevos impuestos bajo criterios relativamente generales. La reforma fiscal que sí fue discutida y convertida en Ley, fue primero negociada y acordada por la Comisión de Economía y Hacienda de las Cortes, por lo que no había mucho espacio para la controversia en la discusión y aprobación que se hizo de ésta el 25 de octubre en el pleno de las Cortes. Otros temas del Plan Económico de Urgencia que no habían sido discutidos

---

<sup>138</sup> Las subcomisiones eran: medidas de saneamiento a corto plazo; fiscal y financiera; seguridad social; suelo y vivienda; agricultura, comercialización y pesca; educación y, por último, empresa pública, industria y energía. En realidad, las subcomisiones se encargaron del diseño puntual del documento final, mientras que los criterios generales eran decididos mediante negociaciones entre los líderes de las principales fuerzas parlamentarias.

<sup>139</sup> El PAJP tenía como objetivo desmantelar el aparato corporativo del Estado franquista y democratizar las instituciones políticas. Se contemplaba la elaboración de leyes que garantizaran la libertad de expresión, reformas a los medios de comunicación, leyes que garantizaran el derecho de reunión y de asociación, se contemplaban también reformas al código penal y a la ley de enjuiciamiento criminal, se contemplaba reformar la jurisdicción de los tribunales militares, poner en manos del Estado, y no del ejército, el control de las fuerzas policíacas y reorganizar los cuerpos y fuerzas del orden público.

durante el mes anterior, y que formaban parte del PSRE, como la política industrial, laboral, agraria, pesquera, urbana, de vivienda, y gasto público, fueron los temas más debatidos y donde el documento final difirió más de la versión inicial propuesta por la UCD.<sup>140</sup> Las sesiones de la Comisión de Economía y Hacienda (el 9 de septiembre, el 27, 28, 29 de agosto y el 4, 5 y 6 de octubre, es donde es posible identificar las preferencias de los partidos políticos en torno a la reforma fiscal, sus estrategias negociadoras y en última instancia, qué tanto la redistribución de poder habida les favoreció o no, y cómo se reflejó esto en el documento final que el pleno aprobaría el 25 de octubre.

El 9 de septiembre Fernández Ordoñez expuso el proyecto de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal ante la Comisión de Economía y Hacienda. Ordóñez explicó a la comisión la intención del Gobierno de presentar a las Cortes antes del 30 de septiembre proyectos de Ley sobre reforma del Impuesto sobre la Renta, y del Impuesto sobre el Patrimonio y sobre Sucesiones –finalmente serían presentados como proyectos el 11 de enero de 1978. Además, el Gobierno se comprometió a presentar antes del 30 de noviembre un proyecto de Ley de Reforma de la Imposición Indirecta –que finalmente se presentó como proyecto en junio de 1978. De forma inmediata, explicaba Ordóñez, se ponían a la consideración de la Comisión una serie de medidas urgentes de reforma fiscal, que tenían como objetivo sanear el comportamiento tributario –sinceridad y transparencia fiscal—, obtener ingresos fiscales extraordinarios y apoyar fiscalmente la generación de empleo.<sup>141</sup> Estas medidas urgentes de reforma fiscal serían el principio de la reforma fiscal en España.

Para sanear el comportamiento tributario, se proponía el establecimiento del delito fiscal, cuya sanción podría llegar a ser la cárcel en los casos más graves. También se

---

<sup>140</sup> Además de lograr que las negociaciones incluyeran un PAJP, la oposición socialista logró que se reconociera al Parlamento como esencial en el proceso de discusión y aplicación de la política económica. También, se dotó a instituciones autonómicas de competencias económicas. Se reconoció el papel de los sindicatos en diversos ámbitos como la política de precios, la ordenación de cultivos, las entidades gestoras del Seguro Social y los órganos de gobierno de las empresas públicas. Se democratizaron las cámaras agrarias. Se incrementó el peso de la reforma agraria, se incluyó la política pesquera y se eliminó la política industrial. Se eliminaron las reformas previstas en materia de libertad de despido. Se profundizó la estrategia de redistribución de los costes derivados de la crisis según dos ejes: la recomendación de distribuir linealmente al menos la mitad del incremento de la masa salarial, y medidas de política de pensiones, seguro de desempleo y otros gastos públicos. Se profundizaron diversas contrapartidas a la política de austeridad en las carteras de Seguridad Social, Urbanismo, Suelo y Vivienda y Educación. Trullén, *op. cit.*, cap. 4, pp. 14, 15.

<sup>141</sup> Trullén, *op. cit.*, cap. 3, p. 64.

propuso levantar el secreto bancario, al exigirse la colaboración de las entidades financieras con la Administración Tributaria. En contrapartida a estas medidas, como una especie de digestivo, se proponía una moratoria fiscal, que tenía como objetivo fomentar la regularización de las personas físicas y jurídicas con el fisco.<sup>142</sup> Para obtener ingresos tributarios extraordinarios, destinados a financiar el incremento en los gastos públicos redistributivos, se proponían tres medidas: un gravamen excepcional y transitorio sobre el patrimonio neto de las personas físicas, un recargo excepcional y transitorio sobre las rentas superiores a dos millones de pesetas anuales, y una extensión e intensificación del impuesto sobre el consumo de artículos de lujo. Finalmente, para promover la generación de empleo, se proponía una deducción a las empresas de 25,000 pesetas por cada nuevo empleo anual generado.

Las preguntas y críticas que los diversos líderes partidistas harían al ministro de Hacienda una vez que éste terminó su exposición, permiten apreciar la postura fiscal que defenderían durante las negociaciones. Por la bancada socialista habló Barón Crespo, quien expresó estar de acuerdo en los comentarios generales expresados por el representante de la bancada Socialistas de Catalunya, Lluç Martin, sobre el peso desproporcionado que se iba a atribuir a la clase trabajadora a la hora de pagar los costos de la crisis. Luego, Crespo declaró que medidas contempladas en el proyecto como las destinadas a evitar la elusión fiscal de las sociedades, la penalización del fraude fiscal, el levantamiento del secreto bancario y la regularización fiscal, parecían apropiadas a su bancada. El grueso de sus críticas se centró en el carácter no suficientemente progresivo de los impuestos propuestos y en que la UCD estaba tratando de separar las negociaciones fiscales del conjunto de la política económica, que también debía someterse a negociación.<sup>143</sup> En el mismo sentido, Felipe González opinaba que el conjunto de medidas fiscales propuestas era positivo, pero en general, sostenía que muchas de las propuestas de la UCD eran un plagio del programa económico del PSOE y

---

<sup>142</sup> Se incluía además la posibilidad de presentar sin recargo ni sanción declaraciones complementarias del IRPF y del Impuesto sobre sociedades correspondiente a 1976. Se permitía la regularización de la contabilidad de las empresas, haciendo posible la incorporación de activos y pasivos ocultos. *Ibid.*, p. 66.

<sup>143</sup> “Sesión 1 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 9 de agosto de 1977, núm. 6, pp. 107-144.

que el resto de “las medidas dictadas son incompletas, inconcretas y poco realistas [...] no cuentan con la colaboración de los sectores sociales más implicados en la crisis”.<sup>144</sup>

En nombre de la bancada comunista habló Ramón Tamames, quien señaló que los nuevos impuestos no eran lo suficientemente progresivos como para que pudiera considerárseles justos. Tamames criticó que la propuesta no tocaba el régimen de consolidación fiscal, criticó también que el impuesto extraordinario sobre la renta recayera exclusivamente sobre las personas físicas. En suma, Tamames exigía la creación de un Gobierno de concentración que diera legitimidad a la política económica, exigía hacer más progresivas las medidas fiscales propuestas, mantener el poder adquisitivo de los trabajadores, aumentar las pensiones y los salarios mínimos, introducir medidas más eficaces contra el paro laboral, y ampliar las negociaciones económicas a temas como la agricultura y pesca.<sup>145</sup>

El 27 de septiembre la Comisión volvió a reunirse después de que el documento de medidas urgentes de reforma fiscal fuera modificado según las propuestas de los diversos partidos. En contraste con el PSOE, que adoptaría una actitud bastante crítica respecto al nuevo documento, el PCE declaró estar satisfecho y, reconociendo que el documento tenía algunas limitaciones, lo juzgaba suficientemente progresivo y lo estimaba como un parte aguas en la historia fiscal de España.<sup>146</sup> El diputado Tamames observaría tan sólo que la tarifa impositiva sobre los bienes rústicos a la hora de calcular el patrimonio personal no era suficientemente progresiva –en la versión final del documento los bienes rústicos serían altamente gravados. El PCE también comunicó su preocupación sobre la gran distancia entre el aumento planeado en el gasto y el aumento planeado en la recaudación, que podría llevar a nuevas crisis económicas. Finalmente, Tamames expresó enfáticamente que las medidas económicas no podían limitarse al tema fiscal, pues la crisis demandaba reformas estructurales en otros sectores.

Por los socialistas Barón Crespo declaró que era necesario gravar el capital no productivo, proteger el ahorro popular, estudiar la participación de los trabajadores en los

---

<sup>144</sup> Entrevista a Felipe González, *La Vanguardia*, 07/08/1977.

<sup>145</sup> “Sesión 1 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 9 de agosto de 1977, núm. 6, pp. 107-144.

<sup>146</sup> Esta satisfacción del PCE con la nueva redacción del documento se explica, además de por ser más progresivo que la versión anterior, porque recogía la propuesta comunista de establecer un impuesto extraordinario a las empresas que en los pasados ejercicios económicos hubieran obtenido beneficios extraordinarios; es decir, superiores al 8% del capital fiscal de las sociedades.

activos y reformar el sistema de sucesiones. Crespo criticaba también el impuesto sobre el lujo, pues consideraba regresivo que mientras ciertas bebidas y electrodomésticos se encontraban gravados, lujos como los cotos de caza y los segundos domicilios estaban exentos de gravamen. Sin embargo, el PSOE defendería con más fuerza que el impuesto sobre el patrimonio se extendiera a las personas jurídicas. Otro objetivo que el PSOE defendería sería el de modificar el Impuesto sobre Rendimiento del Trabajo Personal (IRTP) para introducir en él tarifas progresivas y elevar el mínimo exento – modificaciones que se vieron plasmadas en la versión final del documento. Finalmente, el PSOE consideraba insuficientes las medidas fiscales destinadas a la creación de empleo – esta dimensión sería negociada en otros aspectos del PSRE, como política agraria, vivienda, obras y gasto público.

El 28 y 29 de septiembre y el 4, 5 y 6 de octubre, la Comisión volvería a reunirse ya no para expresar su sentir hacia el documento en general y hacia ciertas de sus características en particular, sino para votar artículo por artículo lo que terminaría siendo la versión definitiva de la Ley de Medidas Urgentes de Reforma Fiscal –pues a pesar de que ante el pleno de las Cortes, el 25 de octubre, habría un par de intentos, por parte de los socialistas, y de los socialistas de Catalunya y los comunistas, en modificar el plan fiscal aprobado por la Comisión, éstas serían rechazadas por escaso margen. En general, el documento revisado, que fue presentado a la Comisión el 27 de septiembre, contó con el apoyo generalizado de las distintas fuerzas parlamentarias y, cuando éste no fue el caso, el texto fue modificado para el beneplácito de la mayoría. Hubo tan sólo dos enmiendas propuestas que fueron objeto de minucioso debate y que, al final, fueron rechazadas por escaso margen de votación. La primera enmienda controversial surgió de los socialistas, que proponían extender el impuesto patrimonial a las personas jurídicas. Esta iniciativa sería rechazada por la Comisión y, posteriormente, por el pleno de las Cortes el 25 de octubre.<sup>147</sup> La segunda enmienda controversial fue la propuesta comunista

---

<sup>147</sup> El diputado Lozano Pérez, que defendió ante el pleno la enmienda propuesta por los socialistas, comenzó su discurso reconociendo que el impuesto sobre el patrimonio de las personas jurídicas presentaba el serio problema de la doble tributación a los accionistas, en la medida en que el patrimonio personal de un accionista forma también parte del patrimonio de una persona jurídica. Sin embargo, Pérez arguyó que existían mecanismos técnicos capaces de aminorar la doble tributación. De manera más importante, no gravar a las personas jurídicas era una injusticia más grande que someter a sus accionistas a una doble tributación. Además, el monto del impuesto que proponían los socialistas era muy bajo (.5%), pues en última instancia su objetivo final no era la extracción adicional de recursos, sino contribuir a evitar el

de que el secreto bancario se levantara desde el 11 de junio pasado y no, como se pretendía, al día siguiente de la publicación de la Ley.<sup>148</sup> A pesar del fracaso de estas iniciativas de la izquierda, la Comisión aprobó, para someter a votación ante el pleno de las Cortes, las Medidas Urgentes de Reforma Fiscal.<sup>149</sup>

---

fraude fiscal, pues la información recabada permitiría crear un registro federal del contribuyente mucho más exacto del que se tendría en caso de sólo gravar el patrimonio de las personas físicas. Finalmente, ante la situación de grave desempleo, un impuesto al patrimonio de las persona jurídicas actuaría como incentivo a que las empresas tendieran a preferir aumentar la mano de obra que el capital, lo que en la situación presente era al revés debido a las altas cuotas de seguridad social que las empresas soportaban. Por parte de la UCD, el diputado García Añoberos respondió que el impuesto no era oportuno debido a la injusticia que representaba la doble tributación y el hecho de gravar el patrimonio sin tomar en cuenta las utilidades (lo que hacía al impuesto regresivo, pues entre menores fueran las utilidades mayor peso relativo tenía el impuesto). También se consideraba nocivo el impuesto por afectar la acumulación de capital en un país, clave de su desarrollo económico. Añoberos citó numerosos informes de la OCDE que respaldaban sus críticas. Además, se juzgaba que la disyuntiva entre mano de obra y capital planteada por los socialistas era falaz, pues los puestos de trabajo y su calidad estaban determinados por el capital disponible. Los comunistas, en voz del diputado Tamames, explicaron que votarían en contra de la propuesta de los socialistas siempre y cuando se incluyera un impuesto a las empresas con utilidades superiores al 8% de su capital fiscal –lo que corregiría el carácter regresivo del impuesto propuesto por el PSOE—, propuesta que quedaría plasmada en el documento final. La iniciativa socialista fue rechazada por 147 votos a favor y 164 en contra. “Sesión núm. 3 de la Comisión de Economía y Hacienda Congreso de los Diputados”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 28 de septiembre de 1977, núm. 17 pp. 643-686. También “Sesión plenaria núm. 13”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 25 de octubre de 1977, núm. 28, pp. 1041-1083.

<sup>148</sup> Se argüía que hacerlo así era conveniente para gravar situaciones ilícitas en las que, como recurso de último momento, incurrieran los dueños de los grandes capitales. La moción fue rechazada por 142 votos a favor y 147 en contra. “Sesión plenaria núm. 13”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 28, 25 de octubre de 1977, pp. 1041-1083.

<sup>149</sup> Aprobada por el pleno el 25 de octubre, ratificado por el Senado el 11 de noviembre, la Ley sería publicada en el Boletín Oficial del Estado el 14 de noviembre de 1977. Las medidas contenidas en la Ley eran de dos tipos, transitorias y permanentes. Las transitorias tenían como objetivo aumentar la recaudación del Estado durante 1978. En esta categoría entraba el Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas físicas –que se perpetuaría hasta 1991, cuando se aprobó una versión definitiva de este impuesto. Este impuesto gravaba el patrimonio neto de las personas físicas, medido según el valor catastral de sus inmuebles urbanos y rurales, bienes y derechos, depósitos bancarios, seguros de vida, participaciones en empresas que coticen en la Bolsa, ajuar doméstico. La tasa era progresiva, comenzando con un .2% para los patrimonios entre 0 y 25 millones, y terminaba con un 2% para los patrimonios superiores a 25 millones. El Impuesto Extraordinario Sobre Determinadas Rentas de Trabajo Personal, incrementó para cada mes de 1978 la tasa del impuesto al trabajo personal. El incremento temporal en la tasa era progresivo, comenzando con un 2% para rentas entre 750,000 y 1,000, 000, y terminado con un 8% para las rentas superiores a 5,000, 000. Este gravamen suscitó un amplio debate en la Comisión de Economía y Hacienda, pues la propuesta original de la UCD no incluía criterios progresivos, lo que fue criticado por el PSOE, que también propuso aumentar el mínimo exento. Al final, las medidas del PSOE fueron incorporadas. También de carácter transitorio fue la Ley de regularización voluntaria de la situación fiscal, que permitió la regularización de las declaraciones de las personas físicas al tiempo que las cuotas resultantes de la regularización correspondientes a 1976 no serían objeto de recargo alguno. Por otro lado, el Impuesto sobre el Lujo fue de carácter permanente y gravó bebidas de lujo, automóviles, botes y aviones, según criterios progresivos. De carácter permanente también fue la Ley de Fomento Fiscal al Empleo, que permitía la deducción de impuestos a las empresas que generaran nuevas plazas. También fue permanente la tipificación del delito fiscal, penado con hasta 6 años de cárcel. Se eliminaron también mecanismos que

## 2.6.5 LAS MEDIDAS URGENTES DE REFORMA FISCAL COMO EL PRIMER PASO HACIA LA REFORMA INTEGRAL DE LA HACIENDA ESPAÑOLA

Las Medidas Urgentes de Reforma Fiscal eran, según el resumen de trabajo del 9 de octubre –el acuerdo que guiaría las negociaciones de los Pactos de la Moncloa—el principio de la reforma fiscal en España. De hecho, las únicas medidas fiscales que en 1977 se convirtieron en Ley fueron éstas. El PSRE, al igual que el PAJP fue un acuerdo programático que definió el qué hacer legislativo –tanto en los puntos a tratar como en el sentido general en que serían tratados. En materia fiscal, el PSRE acordaba que se legislaría un Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se redactaría una versión definitiva del Impuesto sobre el Patrimonio –según las líneas generales del Impuesto extraordinario al Patrimonio—y se reformaría el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Se acordaba también que se presentaría a las cortes un Proyecto de Ley sobre el Impuesto a las Sociedades y que se reformarían los impuestos indirectos, introduciendo el IVA. Igualmente se acordaba que el criterio general a tener en cuenta a la hora de negociar los impuestos sería la progresividad de los mismos y la eliminación de privilegios y exenciones que no fueran estrictamente favorables al desarrollo de la economía y, en especial, al fomento del empleo. Sin embargo el clima, de acuerdo y cooperación política, generado por los Pactos de la Moncloa se desbarataría tras la aprobación de la Constitución. Como resultado, al finalizar 1979 sólo se habían aprobado dos nuevos impuestos, el IRPF (a finales de junio) y el Impuesto sobre Sociedad (a finales de diciembre). En cualquier caso, estos impuestos modernizaron la tributación directa en España, que pasó de objetiva a personal y progresiva.

En los siguientes años y de forma inconstante, obedeciendo sobre todo a los ciclos electorales y a los tiempos asignados por la CEE a España para que homologara su sistema fiscal, la reforma fiscal en España continuó.<sup>150</sup> Según Jesús A. Martínez, con la reforma fiscal de 1977 inició

---

permitían la elusión fiscal mediante la superposición de sociedades. Igualmente, se levantó el secreto bancario y estableció como obligatoria la colaboración de bancos en la gestión tributaria.

<sup>150</sup> Tres proyectos de impuestos indirectos serían aprobados durante el segundo mandato de la UCD (Régimen transitorio de la Imposición Indirecta, Impuestos Especiales, y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados). El IVA sería aprobado hasta 1985, el

un proceso de cambio estructural del sistema tributario español que sería completado en la década de los años 80, bajo los Gobiernos del PSOE, en la dirección de los sistemas fiscales europeos. Un nuevo sistema tributario caracterizado por una mayor progresividad que permitió hacer efectivas las políticas de redistribución de la renta características de las sociedades de bienestar europeas, introduciendo criterios de justicia social y eficacia económica en el reparto de las cargas tributarias.<sup>151</sup>

La contraparte a cualquier política fiscal, el gasto público, cambió radicalmente a partir de 1978, adecuándose a los estándares del Estado de Bienestar –según se puede apreciar en el cuadro 2.3. Así, si bien el marco fiscal en España tomaría algunos años más en “modernizarse” del todo, el presupuesto de Estado cambió de manera casi inmediata, de forma que reflejó mejor los nuevos valores sociales y económicos que, tras la transición democrática, se habían fortalecido hasta el grado de ser hegemónicos o, en otras palabras, ser aceptados por la gran mayoría de las fuerzas políticas y sociales. La discrepancia entre los distintos ritmos en que la recaudación y el gasto fueron modernizados resulta de la mayor resistencia al cambio fiscal frente al cambio presupuestal—definir quién pagará los costos del Estado de Bienestar es más complicado que llevar a cabo un aumento general en el gasto público, lo que con discrepancias, es benéfico para todos los grupos sociales.

## 2.7 CONCLUSIONES

La transición democrática en España fue un punto de inflexión para la Hacienda y la estructura del gasto del Estado español. No sería correcto deducir de lo anterior que fue la transición democrática en sí misma la que posibilitó la modernización del cambio fiscal. Como sostuve en el primer capítulo, es la redistribución de poder previa a la transición democrática lo que en última instancia determina, una vez que queda plasmada

---

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en 1987, la Ley sobre el Impuesto al Patrimonio en 1991. Para un análisis a detalle sobre la evolución de la Hacienda española durante la democracia ver Francisco Javier Braña Piño, “El sistema tributario español de la democracia. Principales características, evolución y algunas propuestas de reforma”, trabajo elaborado para la fundación primero de mayo, enero 2010.

<sup>151</sup> Jesús A. Martínez, *op. cit.*, p. 414.

y legitimada en el nuevo orden democrático, que haya o no un clima político reformista o favorable al cambio fiscal. En el caso de España, la redistribución de poder previa a la transición democrática favoreció a grupos políticos que habían sido reprimidos durante el franquismo y a una nueva clase política tecnócrata europeísta, cuyas preferencias fiscales se encontraban a la izquierda del *statu quo* fiscal. Es decir, la redistribución de poder previa a la transición democrática, que quedó plasmada y legitimada en el nuevo orden democrático, contribuyó a que hubiera un ambiente político reformista, que favoreció el principio de la reforma fiscal en España.

Al inicio de la reforma fiscal en España también ayudó el ejemplo de la CEE, que inspiró a todos los grupos políticos a la hora de fijar los criterios y el sentido general en que el *statu quo* fiscal debería reformarse. Al definir un “norte” fiscal, el ejemplo de la CEE ayudó a conciliar las posturas de los partidos políticos y grupos sociales, facilitando las negociaciones. Más aún, el ejemplo de Europa occidental influiría sobre las estrategias para sacar adelante las reformas económicas. De acuerdo a Trullén, la iniciativa de Fuentes Quintana de sacar adelante la política económica a través de un pacto social buscaba imitar las negociaciones salariales tripartitas de países como Alemania y Francia. Inclusive, cuando la vía del pacto social se demostró imposible de recorrer, la alternativa propuesta por Felipe González de sacar adelante las reformas económicas mediante un pacto político tenía como precedente inmediato el *Accordo Pogrammatico* italiano, firmado el 4 de julio de 1977.<sup>152</sup>

Lo arcaico del *statu quo* fiscal español –en cuanto a que divergía sustancialmente de las preferencias fiscales de los “nuevos” grupos políticos y sociales favorecidos—y el ejemplo de la CEE contribuyeron también a que, al momento de la transición, existiera ya una acumulación importante de propuestas de reforma económica. El estudio de las negociaciones económicas de los Pactos de la Moncloa permite apreciar que la UCD, y concretamente su ala socialdemócrata, tenía un semimonopolio sobre las ideas de reforma económica. Esto se debió sí, a que la UCD ganó las elecciones y sí, a que la UCD agrupaba a muchos de los economistas y tecnócratas más destacados del momento, pero también a que el programa resultaba en esencia satisfactorio al resto de las fuerzas

---

<sup>152</sup> Trullén, *op. cit.*, cap. 4, anexo IV-I.

políticas, que se contentaron con proponer cambios puntuales y no proyectos económicos alternativos.

Finalmente, la crisis económica fue un factor omnipresente a lo largo de las negociaciones de política económica, pues al exigir su pronta solución, contribuyó a que la izquierda aceptara moderar sus posturas respecto a la política económica –por ejemplo los comunistas no respaldaron la iniciativa socialista de ampliar el Impuesto al Patrimonio a las personas jurídicas no por creer que éste fuera injusto, sino por considerar que sería contraproducente para salir de la crisis económica. En contraparte, es posible pensar que la gravedad de la situación económica también contribuyó a flexibilizar la postura de la UCD –que en aras de hallar una solución a la crisis económica terminó, según destacadas figuras como Ferrer Salat, haciendo política de izquierda con los votos de la derecha.

Sin embargo, el carácter arcaico del *statu quo* fiscal en España, el ejemplo de la CEE y la acumulación de propuestas económicas eran ya constantes en España desde la década de los sesenta. Fue tan sólo en la coyuntura de la transición democrática que estas constantes pudieron importar. Como se vio, la transición democrática española implicó un alto grado de movilización y protesta social, que junto con la debilidad institucional del régimen, impidió que los grupos tradicionales del franquismo mantuvieran el poder, como lo demuestra el caso de Arias Navarro y, posteriormente, la muy escasa votación recibida por el partido más representante de las fuerzas del viejo régimen, Alianza Popular. Es decir, fue la redistribución de poder habida en años anteriores, plasmada en el nuevo orden democrático, la que originó un clima político favorable al cambio fiscal.

### **CAPÍTULO 3: LA CONTINUIDAD Y EL CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN DE PODER EN MÉXICO, IMPLICACIONES PARA LA REFORMA FISCAL DE FOX**

Como sostuve en el primer capítulo, el marco fiscal de un país está en gran medida determinado por la distribución de poder entre los distintos grupos sociales y el Gobierno. Por lo tanto es de esperarse que, ante un cambio en dicha distribución de poder, se originen cambios en el *statu quo* fiscal, de forma que refleje las preferencias de los nuevos grupos favorecidos. Lo anterior implica que estudiar los cambios y continuidades en la distribución de poder en una sociedad es necesario para entender el cambio y la continuidad en el marco fiscal de un país. Como también argumenté en el primer capítulo, una manera de apreciar dichos cambios y continuidades en la distribución de poder dentro de una sociedad, es estudiando la evolución de sus estructuras organizativas, entre las cuales, según P. Hall, destacan cinco: la organización del Estado, su posición estructural dentro de la economía internacional, la organización del sistema político, la organización del capital y la organización del trabajo.

Por otro lado, como también se vio en el primer capítulo, para crear un clima favorable al cambio fiscal no basta con que haya habido una redistribución de poder entre los grupos sociales y el Gobierno. También es necesario que ésta haya sido de tipo reformista; es decir, que el grueso de los grupos políticamente favorecidos por la redistribución de poder habida tengan preferencias fiscales situadas, ideológicamente, a la izquierda o a la derecha del *statu quo* fiscal imperante. En otras palabras, es necesario que las preferencias fiscales de los grupos políticamente favorecidos por la redistribución de poder sucedida estén, ideológicamente, más próximas entre sí, que del *statu quo* fiscal imperante.

Así, la hipótesis que buscaré probar a lo largo de este capítulo es que Fox no pudo cambiar el *statu quo* fiscal porque no había un clima político favorable para hacerlo. Ello se debió al predominio de la continuidad sobre el cambio en la distribución de poder en

México entre los grupos sociales y el Gobierno, y a que el cambio, que sí lo hubo, fue en un sentido no reformista. El periodo histórico considerado en este capítulo va, principalmente, desde los años previos a la llegada al poder de Miguel de la Madrid hasta el triunfo de Vicente Fox. Esto se debe a que de la Madrid introdujo en México un nuevo modelo de desarrollo, de corte neoliberal, que sentó las bases del *statu quo* fiscal del México contemporáneo. Mediante el estudio de las variables de Hall, mostraré que a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa sucedió una redistribución de poder en la sociedad mexicana, que sobre todo favoreció a los partidos políticos de oposición. Esta redistribución de poder, que en gran medida explica la alternancia del 2000, resultó insuficiente o inapropiada para crear un clima político reformista, pues las preferencias fiscales de los principales grupos favorecidos por la transición democrática, PAN y PRD, distaban más de sí que del *statu quo* fiscal.

### **3.1 EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO**

Entre 1982 y 2000 México pasó de tener un sistema político autoritario de partido hegemónico a un sistema político democrático multipartidista. Es posible apreciar el ritmo de este cambio en la paulatina introducción de reformas electorales por parte del régimen priísta, forzado a hacerlo por el incremento del descontento popular, la proliferación de diversas formas de movilización social y la presión de los partidos políticos de oposición. Las reformas electorales introducidas por el régimen tenían como objetivo recuperar legitimidad política y, al mismo tiempo, internalizar en las instituciones las crecientes tensiones sociales; si bien su última intención era posibilitar el empoderamiento de grupos políticos ajenos al PRI, su acumulación y compaginación con las demandas sociales permitieron que los partidos políticos de oposición incrementaran su presencia en el Congreso y, desde ahí y de manera paulatinamente más efectiva, presionaran por más reformas electorales –demanda que representaba y hacía eco del

sentir de amplios sectores sociales.<sup>153</sup> Argumentaré que las principales consecuencias del cambio en el sistema político mexicano fueron dos, el debilitamiento de la figura presidencial en México mediante su reducción a sus mínimos constitucionales, y la fragmentación del sistema político.

En general, la literatura que revisaré a continuación parece coincidir en que fueron tres fuerzas distintas las que, al interrelacionarse, dieron origen a las reformas electorales: la fuerza de los movimientos sociales, la fuerza de los partidos políticos de oposición, y la fuerza del Gobierno autoritario. Sin embargo, es a la hora de atribuir pesos y funciones específicas a cada una de ellas, que la literatura sobre la transición democrática mexicana deja de estar de acuerdo. Autores como Mauricio Merino sostienen que las reformas electorales fueron realizadas de manera más o menos unilateral por el Gobierno autoritario. Para Merino, una de las particularidades de la transición mexicana, en comparación a las transiciones de Europa del Este, es que “la mexicana no ha sido una transición pactada entre las elites que han buscado el poder”.<sup>154</sup> Aunque el autor reconoce que sí hubo negociaciones en materia electoral, arguye que, en última instancia, las reformas electorales sucedieron porque el régimen autoritario así lo quiso. Como ejemplo Merino menciona las reformas de 1996, aprobadas unilateralmente por el PRI.

En contraste con la visión de “transición no pactada” de Merino, Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg sostienen que “en perspectiva histórica debe decirse que el cambio político mexicano ha sido sistemática y permanentemente negociado”.<sup>155</sup> Para los autores, los protagonistas de esta negociación han sido los partidos políticos, pues “partidos fuertes producen elecciones competidas; las elecciones competidas colocan a partidos distintos en las posiciones de gobierno y representación; desde esas

---

<sup>153</sup> Coincido del todo con el modelo de cambio político expuesto por Reynaldo Ortega, *Movilización y democracia en México y España*, El Colegio de México, México, D. F., 2008, p. 44, según el cual la democratización es un proceso que tiene como punto de partida el conflicto social que resulta de la estructura de oportunidades políticas emanante del régimen autoritario. El conflicto resulta en una expansión de las oportunidades políticas, que paulatinamente fortalece la organización de la oposición política. Eventualmente este proceso autoreforzante desemboca en negociaciones entre el régimen y la posición fortalecida, lo que posibilita la transición a la democracia.

<sup>154</sup> Mauricio Merino, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2003, p. 17.

<sup>155</sup> Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México D. F., 2005, p. 29.

posiciones conquistadas, los partidos impulsan nuevas reformas que los fortalecen.”<sup>156</sup> Aunque estoy de acuerdo con esta aseveración, la fortaleza inicial que atribuyen los autores a los partidos políticos resulta difícil de entender tan sólo como consecuencia de una “multiplicación de la pluralidad política de la nación”,<sup>157</sup> como Ricardo Becerra *et al.* pretenden.

Reynaldo Ortega critica el énfasis excesivo que se le da al Gobierno autoritario mexicano cuando se trata de explicar las reformas electorales, y sitúa en el último cuarto del siglo XX la importancia central de los partidos políticos como agentes de la transición democrática. En el mismo sentido, al hablar de los partidos políticos de oposición Lorenzo Meyer sostiene que “hasta los años ochenta la característica general de los sectores de oposición fue su marginalidad, pues los límites a su acción fueron estrechos, estuvieron fijados por el grupo en el poder y su objetivo fue perpetuar la marginalidad de toda acción política desarrollada fuera del eje presidencia—partido de Estado”.<sup>158</sup> Sería hasta después de la reforma de 1977 que los partidos políticos se convertirían en los actores centrales de la transición democrática mexicana. Ortega sostiene que fueron las diversas movilizaciones sociales desencadenadas a partir de 1968 —aunque el movimiento de los ferrocarrileros y los médicos son antecedentes importantes—, las que orillaron al Gobierno a comenzar a liberalizar el sistema político.<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> *Ibid.*, pp. 33 y 34.

<sup>157</sup> *Loc. Cit.*

<sup>158</sup> Lorenzo Meyer, “De la estabilidad al cambio” en Centro de Estudios Históricos, *Historia General de México*, El Colegio de México, México D. F., 2006, p. 920.

<sup>159</sup> En opinión de Rafael Segovia las reformas de 1973 “buscaban encontrar formas de expresión para sectores ideológicos de la oposición”. Rafael Segovia, *Lapidaria Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 92. Citado por Reynaldo Ortega en, *Movilización y Democracia en México y España*, El Colegio de México, México D.F., p. 181. De manera similar, en palabras de su principal impulsor, Jesús Reyes Heróles, las reformas de 1977 respondían a la necesidad de que “el Estado ensanche las posibilidades de la representación política, de tal manera que se pueda captar en los órganos de representación nacional el complicado mosaico ideológico nacional de una corriente mayoritaria, y pequeñas corrientes que, difiriendo en mucho de la mayoritaria, forman parte de la nación”. Discurso pronunciado por Jesús Reyes Heróles en la sesión solemne en que el gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa, rindió su segundo informe de gobierno ante la XLVIII legislatura de esa entidad, en Reforma Política. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, tomo 1, México, abril-agosto de 1997, p. 11. Citado por Becerra *et al.*, *op. cit.*, p. 88. Es entonces posible afirmar que este primer paquete de reformas —1973 y 1977— estaba pensado para crear espacios de representación política para los jóvenes y la izquierda nacional. Sin embargo, estas reformas no fueron concesiones del Gobierno, sino el resultado de enfrentamientos abiertos y muchas veces violentos entre diversos movimientos sociales —concretamente, los movimientos de trabajadores, estudiantes y guerrilleros— y el Gobierno.

Así pues, y según el esquema de cambio político de Ortega, el conflicto social llevó a una ampliación de las oportunidades políticas –reformas electorales de 1973<sup>160</sup> y 1977<sup>161</sup>—, que fortaleció la organización de la oposición –fundamentalmente a través de los partidos políticos. Este proceso de conflicto social, ampliación de las oportunidades políticas y fortalecimiento de la organización de la oposición fue cíclico y autoreforzante –por ejemplo, la reforma electoral de 1989,<sup>162</sup> que amplió las oportunidades políticas, no se entiende sin tomar en cuenta las movilizaciones sociales tras el fraude electoral de 1988. También, como se ve en la gráfica 2.1, las posteriores reformas electorales – 1993,<sup>163</sup> 1994<sup>164</sup> y 1996<sup>165</sup>—y el fortalecimiento de los partidos políticos permitieron a éstos recibir cada vez más votos. No obstante, una de las particularidades de este proceso de cambio político en México fue que el régimen autoritario logró impedir que grupos

---

<sup>160</sup> En 1973 el presidente Echeverría introdujo una serie de reformas electorales: se redujo el mínimo de edad para los diputados federales de 25 a 21 años y la de los senadores de 35 a 30 años; se redujo el porcentaje del voto necesario para que un partido pudiera conseguir asientos en el la Cámara de Diputados de 2.5 a 1.5%, y finalmente, se crearon 16 nuevos distritos electorales.

<sup>161</sup> Después de que en 1976 un conflicto interno del PAN le impidiera presentar un candidato para contender en las elecciones federales, lo que aunado al apoyo del PPS –Partido Popular Socialista— y del PARM –Partido Auténtico de la Revolución Mexicana—al candidato del PRI, hicieron de José López Portillo el único candidato en las elecciones, el Gobierno introdujo nuevas reformas. Las reformas de 1977 otorgaron amnistía política a ex guerrilleros y presos políticos, dieron a los partidos acceso a los medios de información y, finalmente, los anteriormente prohibidos partidos de izquierda – Partido Comunista Mexicano (PCM), Partido Socialista de los Trabajadores (PST) y Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) —fueron legalizados. Para más información ver Becerra *et al.*, pp. 109-128.

<sup>162</sup> Se creó el COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Democráticos). En él se estipuló la creación del IFE (Instituto Federal Electoral), se reglamentó el registro de nuevos partidos, se reglamentó el financiamiento público de éstos, se les otorgó espacios en radio y televisión, se creó el Registro Federal de Electores, se definieron nuevos procedimientos y reglas del proceso electoral, y se creó el Tribunal Federal Electoral. Para más información ver Becerra *et al.*, pp. 237-270.

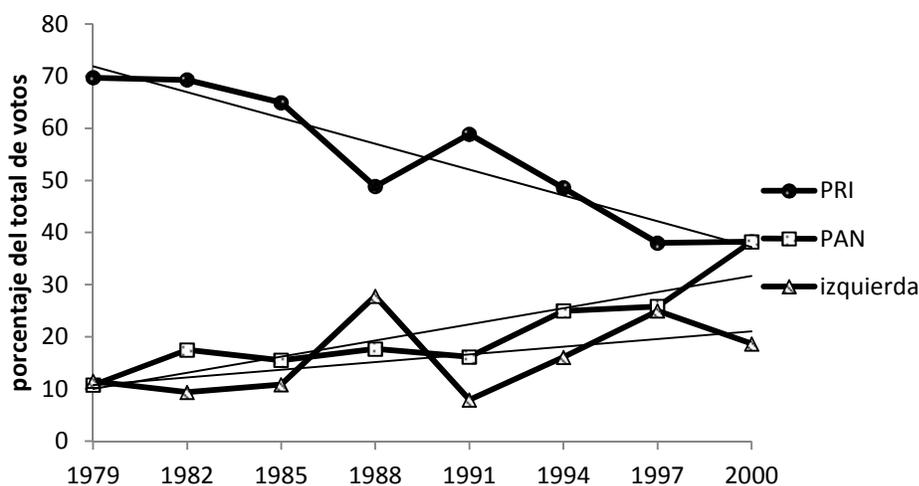
<sup>163</sup> Se alteró la composición de la Cámara de Senadores. Si antes había 2 senadores por cada entidad federativa, que eran otorgados al partido con mayor votación, tras esta reforma fueron 4 los senadores por entidad federativa, de los cuales, uno sería otorgado al partido que hubiera recibido la segunda votación más elevada. También se acabó con la auto calificación de los diputados y senadores, trasladando este proceso a manos de los órganos electorales. Finalmente, se establecieron reglas más estrictas y equitativas con respecto al financiamiento de los partidos. Para más información ver Becerra *et al.*, pp. 290-313.

<sup>164</sup> Se reforzó la autonomía del IFE como órgano electoral, se permitió que personas extranjeras observaran el proceso electoral y se establecieron topes a los gastos de campaña. Para más información ver Becerra *et al.*, pp. 326-334.

<sup>165</sup> Se garantizó la autonomía total del IFE (Instituto Federal Electoral) y del TEPJF (Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación), la protección de los derechos políticos de los ciudadanos a través del TEPJF, mayor equidad en la competencia electoral, acuerdos para aumentar la credibilidad de los resultados electorales, reestructuración de los distritos electorales para reducir la sobre representación de los distritos rurales, aumento en el número de senadores -32 elegidos mediante el sistema de representación proporcional) y, finalmente, elecciones directas para el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Para más información ver Becerra *et al.*, pp. 423-456.

sociales que desafiaran su autoridad se organizaran<sup>166</sup> –con la muy notable excepción de los empresarios, como se verá más adelante.

**Gráfica 3.1 Elecciones de diputados federales 1979-2000<sup>167</sup>**



Este proceso de cambio político llevó a la derrota electoral del PRI en el año 2000, lo que en términos de la tipología de Sartori representó el paso de un sistema político autoritario de partido hegemónico a un sistema democrático multipartidista moderado.<sup>168</sup> Una primera consecuencia del cambio en el sistema político fue el

<sup>166</sup> Las reformas electorales de 1973 y 1977 fueron tan sólo una parte de la estrategia general que el Gobierno autoritario decidió adoptar para lidiar con los movimientos de protesta social. Si las reformas electorales posteriores a 1977 se entienden mejor como consecuencia de la interacción entre el Gobierno y los partidos políticos, se debe a que el PRI logró –en parte gracias a su alto grado de institucionalización y en parte gracias a la efectividad de sus tácticas de censura, represión, cooptación y repartición de beneficios públicos y selectivos—, desmovilizar a la sociedad, o mejor dicho, el Gobierno logró limitar la participación ciudadana al ámbito electoral-partidista. Como se verá en la sección de este capítulo dedicada al estudio de la continuidad y el cambio en la organización del trabajo, la actitud represiva del Gobierno autoritario es, probablemente, la principal explicación al por qué los sindicatos en México nunca pudieron independizarse del Gobierno.

<sup>167</sup> Elaborada a partir de datos encontrados en Ortega, *op. cit.*, pp. 191,195, 228. En 1979 “izquierda” es la suma de los votos recibidos por el PCM, PPS, PARM, PST. En 1982 “izquierda” es la suma de los votos del PCM/PSUM, PST/FCRN, PRT, PARM y PPS. En 1985 “izquierda” es la suma de los votos recibidos por los partidos mencionados para 1982, menos el PSD y más el PMT. Entre 1988 y 2000 “izquierda” es la suma de los votos recibidos por el FDN, posteriormente PRD.

<sup>168</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. Josefina Linares de la Puerta, Alianza Editorial, Madrid, 2005, capítulos 6 y 7. Puede argüirse que el punto de inflexión no fue el año 2000, sino 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados.

debilitamiento de la figura presidencial mexicana. Según Jorge Carpizo, durante el autoritarismo el presidente en México era extraordinariamente poderoso debido a una serie de facultades,<sup>169</sup> para muchas de las cuales la existencia de un sistema político autoritario de partido hegemónico era condición *sine qua non* y, por lo tanto, desaparecieron con el cambio en el sistema político. Para Benito Nacif la prueba más contundente de la disminución de poder del presidente es la drástica variación en el

volumen total de legislación producida por la Cámara de Diputados. En las dos últimas legislaciones en las que el PRI tuvo la mayoría, las iniciativas presentadas por el Ejecutivo representaron entre 82 y 77% del total de iniciativas aprobadas por la Cámara de Diputados. Cuando el PRI perdió la mayoría, en 1997, este indicador disminuyó a 20%. Durante la primera mitad del sexenio de Fox, la legislación iniciada por el Ejecutivo solamente representó 18% del volumen total de la legislación. Claramente, con el Gobierno dividido el presidente ya no es al mismo tiempo jefe del Ejecutivo y del Legislativo.<sup>170</sup>

Si bien el poder del presidente mexicano disminuyó, algunos rasgos del *modus operandi* presidencialista –donde más o menos se aceptaba sin cuestionar la voluntad del presidente—permanecieron; por ejemplo y como se verá más adelante, Fox nunca involucró a los partidos de oposición en el diseño de la propuesta fiscal, sino que esperó que éstos la aceptaran tal como él la proponía. En el contexto de un sistema político democrático multipartidista, la pervivencia de algunos rasgos del *modus operandi* presidencialista –en parte resultado de la incapacidad de Fox para adaptar el rol

---

<sup>169</sup> Carpizo enuncia doce fuentes del poder presidencialista: el presidente como jefe del partido predominante integrado por las principales centrales obreras, campesinas y profesionales; debilidad del poder legislativo, cuyos miembros pertenecen al PRI y responden al presidente; debilidad de la Suprema Corte de Justicia, cuyos miembros se ajustan a las líneas dictadas por el presidente; amplias facultades económicas del presidente, a través del banco central, organismos descentralizados y empresas paraestatales; institucionalización del ejército, cuyos miembros dependen del presidente; influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades sobre los medios de comunicación; concentración de los recursos económicos en la Federación, específicamente en el ejecutivo; facultades constitucionales y extra constitucionales, como la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores federales; determinación de todos los asuntos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno del senado; el gobierno directo del Distrito Federal; un elemento psicológico, la aceptación sin mayores cuestionamientos del papel predominante del Ejecutivo. Jorge Carpizo, “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, no. 100, pp. 71-99.

<sup>170</sup> Benito Nacif, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un Gobierno dividido” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, El Colegio de México, México D. F., 2010, p. 59.

presidencial a la nueva realidad política, más abierta y plural—dificultó el proceso de construcción de acuerdos entre los principales partidos.

De la reducción del poder Ejecutivo a sus mínimos constitucionales se desprende una segunda consecuencia del cambio en el sistema político, el empoderamiento del poder Legislativo. A grandes rasgos, este fenómeno se puede apreciar en “la contribución de los diputados al volumen de legislación aprobada por la Cámara, que osciló entre 17 y 22% de 1991 a 1997, y creció hasta 79 y 76% para las primeras dos legislaturas”<sup>171</sup> con un gobierno sin mayoría. La implicación más obvia de este cambio es que, suponiendo la presencia de un Gobierno minoritario, para que una ley sea aprobada, ésta debe someterse a un proceso de negociación que resulte en un compromiso entre el grueso de las fuerzas parlamentarias.

Finalmente, es posible decir que los votos que el PRI perdía en cada votación se distribuían entre los partidos de izquierda, que a partir de 1988 se unirían, y el PAN. Es decir, el debilitamiento del partido de centro fue un proceso acompañado del fortalecimiento del PRD y del PAN situados, en el espectro ideológico, a la izquierda y a la derecha del PRI. Si bien es cierto que ni el PAN ni el PRD son partidos anti sistema, lo que de hecho los coloca en una posición ideológica de centro-derecha y centro-izquierda, también resulta cierto que su empoderamiento, acompañado del declive del poder del PRI, implicó una fragmentación del sistema político, según los términos expuestos en el primer capítulo. Como se verá, esto dificultaría estructuralmente la tarea de Fox de formar una coalición que le permitiera sacar adelante su propuesta fiscal.

### **3.2 LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO**

De acuerdo a Guillermo M. Cejudo han sido dos las fuentes del cambio reciente en la estructura del sector público mexicano, la liberalización económica emprendida por el Gobierno a partir de 1982 y el proceso gradual de apertura democrática y erosión del

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 57.

régimen autoritario.<sup>172</sup> De acuerdo al mismo autor, las transformaciones de orden económico en la administración pública mexicana comenzaron sobre todo a partir de 1985 y culminaron en 1994, con la entrada en vigor del TLCAN. Por otro lado, fue sobre todo en el sexenio de Zedillo que las transformaciones de índole democrática se llevaron a cabo, aunque Fox les dio continuidad durante su sexenio con la implementación de programas como el Servicio Civil de Carrera y la creación del IFAI. Debido a que el objetivo de esta sección es ver de qué manera la reorganización de la administración pública influyó en el proyecto de reforma fiscal de Fox en 2003, me concentraré sobre todo en las transformaciones de los órganos económicos de la administración pública.

Durante el sexenio de de la Madrid fueron introducidos, entre otros, los siguientes cambios en la administración pública:

a la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial se la circunscribió al manejo de la regulación de los recursos naturales propiedad del Estado y al control de las empresas paraestatales, para ello se le cambió el nombre por el de Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Por su parte, se restituyeron las funciones de fomento a la industria privada a la Secretaría de Comercio, a la cual se denominó de Comercio y Fomento Industrial. [...] Como ya se señaló, se volvieron a encargar las funciones de Contraloría a una dependencia directa del Ejecutivo, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación [función que en sexenios anteriores era responsabilidad de la Secretaría de Hacienda].<sup>173</sup>

También, entre 1982 y 1988 fueron desincorporadas de la administración pública 770 entidades paraestatales, el 63% del total que había en 1982.<sup>174</sup> Asimismo, en lo que sería el primer paso para revertir la nacionalización de la banca, las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Igualmente, México entró al GATT en 1986, lo que implicó una apertura significativa de la economía mexicana a los mercados exteriores. Finalmente, se liberalizaron los precios. La lógica económica tras estas transformaciones era que el Estado debía dejar actuar libremente a los mecanismos del mercado y mantener únicamente funciones básicas y de regulación,

---

<sup>172</sup> Guillermo M. Cejudo, "Critical junctures or slow moving processes? The effects of political and economic transformations on the Mexican public sector", *Revista Chilena de Administración Pública*, no. 10, dic. 2007, p. 22.

<sup>173</sup> Alejandro Carrillo Castro, "Génesis y evolución de la administración pública en México", *Revista Especial 2001*, Instituto de la Administración Pública de Michoacán A.C., 2001, p. 32.

<sup>174</sup> Juan José Sánchez González, *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D. F., 1998, p. 101.

de forma que las transacciones de mercado pudieran llevarse a cabo plenamente.<sup>175</sup> El papel económico del Estado debía ser regular y complementar al mercado, no sustituirlo.

La administración pública también fue transformada según necesidades de tipo coyuntural, que emanaban de la profunda crisis económica. Además de la disminución real de los salarios, el Gobierno de de la Madrid buscó estabilizar la economía mediante una reducción del gasto público, que implicó una disminución sustantiva en subsidios al consumo, proyectos de inversión pública y, finalmente, en el tamaño de la administración pública. Por ejemplo, el gasto en educación, salud y vivienda disminuyó durante el sexenio de de la Madrid a los niveles que había tenido en 1970.<sup>176</sup> Si bien las reformas administrativas de de la Madrid fueron significativas en tanto que contribuyeron a la estabilización económica y rompieron con las tendencias de los sexenios anteriores, debido a que la principal prioridad del Gobierno entre 1982 y 1988 fue el saneamiento de las variables macroeconómicas, el encargado de concluir la reforma neoliberal del Estado fue Carlos Salinas de Gortari.

Salinas dio continuidad a las reformas del sexenio anterior guiándose por tres principios, el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, la sustitución del “Estado propietario” por el “Estado promotor”, y el surgimiento del “Estado solidario”.<sup>177</sup> Así, Salinas continuó con la reducción del aparato estatal mexicano, expandiendo el programa de privatizaciones a sectores de la economía tradicionalmente considerados como “estratégicos” por las pasadas administraciones; por ejemplo, se privatizaron las dos principales líneas aéreas, Teléfonos de México y el canal estatal de televisión. El programa de privatizaciones fue complementado por la eliminación, entre 1988 y 1992, de 60,410 plazas de trabajo dentro de la administración pública, que representaban 4.3% del total original.<sup>178</sup> Dentro de la línea de disminuir el

---

<sup>175</sup> Irina Alberro, “Impacto de la Economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, El Colegio de México, México D. F., 2010, pp. 91, 92.

<sup>176</sup> José Juan Sánchez González, *op. cit.*, p. 95.

<sup>177</sup> José Luis Méndez, “La reforma del Estado en México, alcances y límites”, *Gestión y Política Pública*, v. 3, no. 1, p.191.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 136. En parte como resultado de la disminución en el tamaño del Estado, y en parte por la limitación autoimpuesta del Estado a su participación dentro de la economía, el gasto público como porcentaje del PIB disminuyó drásticamente en el sexenio de Salinas —se pasó de alrededor de 37% en 1988 a alrededor de 26% en 1994—y, de hecho, adquirió las proporciones que actualmente tiene. Guillermo M. Cejudo, *art. cit.*, p. 12.

intervencionismo estatal en la economía, Salinas redujo aún más la regulación económica.<sup>179</sup> La construcción del “Estado solidario” se cristalizó con el Programa de Solidaridad (PRONASOL), que aprovechando la recién alcanzada estabilidad económica y los recursos provenientes de la privatización de empresas paraestatales, revirtió la tendencia a la baja en el gasto social (se pasó del 6.3% del PIB en 1988 al 10.2 en 1994).<sup>180</sup> Para la implementación de PRONASOL fue creada la SEDESOL – anteriormente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En términos de la reestructuración de los órganos gestores de la economía, Salinas llevó a cabo dos reformas cruciales, dio autonomía al Banco de México y, la Secretaría de Programación y Presupuesto, desde donde el mismo Salinas se había impulsado a la presidencia, fue reabsorbida por la Secretaría de Hacienda.<sup>181</sup> De acuerdo a Guillermo M. Cejudo, estos cambios responden al hecho de que, para 1993, la planeación económica ya no era una actividad clave del Gobierno mexicano.<sup>182</sup> Es decir que estas decisiones representaron la culminación del proceso de reforma económica de la administración pública que comenzó en 1985. La entrada en vigor del TLACAN fue el punto final de la reforma neoliberal del Estado, y cumplió con el doble propósito de culminar el proyecto neoliberal y asegurar su continuidad.

Las directrices que los funcionarios de la SHCP usaron para redactar la propuesta fiscal que Fox abanderó, fueron plantadas en la administración pública durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari. Como se verá en la sección de este capítulo dedicada al estudio de los cambios fiscales introducidos en los sexenios previos al triunfo de Fox, la característica central de la ideología fiscal neoliberal en México ha sido su preferencia a gravar al trabajo más que al capital, y a incrementar más

---

<sup>179</sup> De acuerdo a Méndez, *art. cit.*, pp. 191, 192, en este rubro destacan los siguientes cambios. Se modificó el artículo 27 constitucional, permitiéndose la compra, venta y renta de territorios ejidales. Se limitaron dramáticamente los controles de precios. Se eliminaron restricciones importantes para el transporte de carga nacional. Se redujeron restricciones a la inversión externa y al mercado financiero. Se redujeron exenciones fiscales y subsidios a empresas nacionales. Se abrió aún más la economía a la competencia extranjera.

<sup>180</sup> *Ibid.*, p. 193.

<sup>181</sup> En 1976, como parte del modelo de desarrollo altamente intervencionista del Gobierno de López Portillo, fue creada la versión “moderna” de la Secretaría de Programación y Presupuesto (sus orígenes se remontan al Gobierno de López Mateos), cuyas facultades solían pertenecer a la Secretaría de Hacienda.

<sup>182</sup> Guillermo M. Cejudo, “Critical Junctures or Slow Moving Processes?”, *Revista chilena de administración pública*, no. 10, diciembre 2007.

los impuestos indirectos que los directos. En la medida en que el contenido de la reforma fiscal define a los grupos que se opondrán a ella y qué tan flexible o no será su postura negociadora, es posible pensar que una de las explicaciones estructurales al fracaso del proyecto fiscal de Fox fue que surgió de una estructura económica administrativa en esencia similar a la de los decenios anteriores, pero lo hizo en un contexto político distinto —democracia multipartidista—, donde la voz de grupos críticos del neoliberalismo era más fuerte y donde la opinión ciudadana tenía más peso.

### **3.3 LA POSICIÓN ESTRUCTURAL DE MÉXICO DENTRO DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL**

La vecindad con Estados Unidos es la característica más importante que define la posición estructural de México dentro de la economía internacional. A lo largo de la historia del México contemporáneo, el mercado estadounidense ha sido lo suficientemente atrayente como para, de manera natural, estructurar en torno a sí gran parte de la producción de México. Así, por la vecindad geográfica y por la evolución histórica de nuestra economía en términos de complementar, y no competir, con la estadounidense, México cuenta con una ventaja comparativa para exportar a los Estados Unidos. Por otro lado, la historia del México independiente no se entiende sin las constantes intervenciones de las potencias extranjeras en la política interna del país. A menudo, el vehículo de entrada de estas intervenciones era la presencia económica de las potencias en México y la necesidad de préstamos de la elite política mexicana en turno. Hasta cierto punto, entre más la elite política en turno decidiera aprovechar las ventajas comparativas de la posición de México dentro de la economía internacional, más se incrementaba la presencia económica de las potencias extranjeras y, por ende, más fuerte era el riesgo de que intervinieran en los asuntos internos del país.

Debido a la larga lista de intervenciones extranjeras en México a lo largo del siglo XIX y principios del XX, la clase política mexicana que se consolidó tras la revolución tomó decisiones políticas y económicas encaminadas a minimizar los riesgos provenientes de la posición estructural de México dentro de la economía internacional, aún si hacerlo significaba no aprovechar del todo las ventajas comparativas de México en materia

económica y comercial. Al finalizar la segunda guerra mundial México había logrado cortar gran parte de los hilos de influencia económica que, tradicionalmente, tanto Estados Unidos como Europa habían utilizado para injerir en la soberanía nacional. Los sucesores de Cárdenas decidieron seguir por la misma ruta política y económica, que llegaría a conocerse como el desarrollo estabilizador mediante la sustitución de importaciones.<sup>183</sup> Como se explicará más a detalle en la sección de este capítulo dedicada a los empresarios, este modelo económico requería la formación de una burguesía nacional poderosa que industrializara al país. En consecuencia, el principal grupo social que se vio beneficiado por la política económica resultante de la percepción de la elite mexicana sobre los peligros de la posición estructural de México dentro de la economía internacional, fueron los empresarios nacionales, que protegidos por aranceles y apoyados por regímenes fiscales favorables, orientaron su producción al mercado interno. Gracias a aumentos salariales sostenidos, a la ampliación de los derechos laborales y a la construcción de un Estado de Bienestar, la clase trabajadora también se benefició del modelo económico.

Conforme el agotamiento del modelo de desarrollo por sustitución de importaciones comenzó a hacerse patente a principios de la década de los setenta, el Gobierno buscó resolver el problema incrementando el gasto público a niveles irresponsables, pues como quedaría claro en los siguientes años, el aumento exponencial de la deuda era insostenible. Durante esta fase de gasto público irresponsable, los objetivos de la política económica se mantuvieron estables. Fueron los medios para alcanzar dicho objetivo los que cambiaron. Como resultado de la sustantiva ampliación del sector paraestatal y del gasto público desmedido, los trabajadores del Estado se vieron favorecidos y, en la medida en que el Estado compitió en ciertos sectores con los empresarios nacionales, éstos se vieron desfavorecidos.

Sin embargo, las crisis económicas de 1976 y 1982 obligaron al Gobierno mexicano a pedir ayuda a Estados Unidos y al FMI para poder cumplir sus obligaciones.

---

<sup>183</sup> El objetivo político de este modelo de desarrollo económico era cambiar la posición estructural de México dentro de la economía internacional, para pasar de ser una nación exportadora de materias primas, con escasa industria nacional e importadora de manufacturas, a una nación industrializada, similar a Europa occidental o Estados Unidos. Con ello, México lograría desarrollarse económicamente y, además, la soberanía nacional nunca más volvería a peligrar por razones de dependencia económica respecto a las grandes potencias.

En ambos momentos la ayuda estuvo condicionada a la adopción de medidas “ortodoxas”; es decir, la reducción del gasto público y el aumento en los ingresos mediante una devaluación de la moneda, aumento en las tasas de interés, liberalización de los precios, etc. Ante el fracaso de su economía, México tuvo que adoptar los lineamientos generales del neoliberalismo. Así “a partir de 1985, y forzada por la falta de recursos, la elite política inició el cambio de modelo económico y el Gobierno fue cediendo al mercado, es decir, al capital privado nacional y extranjero, la asignación del grueso de los recursos económicos”.<sup>184</sup> El nuevo modelo económico favoreció principalmente a la iniciativa privada<sup>185</sup> pues, ante la sustantiva reducción de la participación del Estado dentro de la economía, pronto la IP controlaría la mayor parte de los recursos económicos. Por su parte la clase trabajadora vio su situación deteriorarse como consecuencia de la reducción en el tamaño del Estado, de las devaluaciones y, especialmente, como resultado de la precarización de los derechos laborales ante la necesidad de ofrecer a la inversión privada precios y condiciones competitivas.

La administración de Salinas, tratando de convertir el fracaso económico de sus predecesores en un modelo de desarrollo nacional exitoso, profundizó en la implementación del modelo neoliberal con la firma del TLCAN. El tratado, además de facilitar la exportación a Estados Unidos, comprometía a quienquiera que fuera su predecesor a continuar por la misma línea económica. La elite tecnócrata que se afianzaría en 1985 juzgaba como obsoleta la percepción de los viejos políticos, según los cuales la posición estructural de México dentro de la economía internacional era una amenaza. Para estos políticos neoliberales México debía aprovechar las ventajas comparativas que su posición estructural dentro de la economía internacional le brindaba. Tanto la administración de Zedillo, como la de Fox, tuvieron la misma percepción y por ende no buscaron cambiar el modelo de desarrollo económico neoliberal introducido por De la Madrid y afianzado por Salinas.

---

<sup>184</sup> Lorenzo Meyer, *art. cit.*, p. 938.

<sup>185</sup> Es importante matizar esta afirmación, pues muchos pequeños y medianos empresarios, lo mismo que productores agrícolas enfocados al mercado interno, resultaron perjudicados por la disminución de los aranceles, que los llevó a competir contra importaciones que, a menudo, eran de mayor calidad y/o menor precio. Es más exacto afirmar que el giro neoliberal en la política económica mexicana favoreció a los empresarios y productores agrícolas enfocados a las exportaciones, mientras que aquellos que se habían enfocado al mercado interno se vieron perjudicados en la medida en que compitieron con productos importados.

En última instancia, la atracción del mercado y el capital estadounidense —con todos los riesgos y ventajas que representa— ha sido tan fuerte que, históricamente, la política económica mexicana ha sido en gran medida diseñada como una forma de resistir dicha atracción—debido al riesgo político que representa—o como una forma de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece. Entre 1934 y 1982 la política económica mexicana buscó restringir la influencia del mercado y el capital estadounidense en México. El régimen fiscal, en tanto que un instrumento de la política económica del Gobierno, respondió a dicho objetivo. No obstante, con el cambio de modelo económico el marco fiscal mexicano varió en consecuencia. A partir de ese momento las prioridades de la política fiscal del neoliberalismo mexicano han sido atraer capitales foráneos —en su mayoría estadounidenses— y facilitar las exportaciones —a Estados Unidos sobre todo. Como se verá más adelante, Fox usó como uno de sus principales argumentos para disminuir el ISR y simplificar el IVA, la necesidad que México tenía de atraer capitales extranjeros para fomentar el desarrollo económico. Es decir, el contenido de la reforma fiscal panista respondía a la interpretación neoliberal de Fox sobre la posición estructural de México dentro de la economía internacional.

### **3.4 LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO**

De acuerdo a Francisco Zapata el sindicalismo en México el día de hoy es, a grandes rasgos, el mismo que existía durante el autoritarismo mexicano, pues tanto las reformas neoliberales de los ochenta y noventa, como la transición democrática, lo dejaron en gran medida incólume. Según el mismo autor,

el sindicalismo mexicano, al definirse como parte del régimen corporativo, no se desempeñó como un actor autónomo que definiera alternativas o proyectos que estuvieran situados fuera del marco general fijado por el Estado del cual forma parte y por el partido (PRI) al cual pertenecen muchas de las organizaciones que lo componen, incluso después, cuando el PRI dejó de ocupar la Presidencia de la República. Ésta ha sido la característica central de la posición asumida por el sindicalismo en las últimas décadas dentro del sistema político; por ello, sería equivocado analizar la acción sindical en México como si se tratase de una

estrategia autónoma que pudiera expresarse fuera de los proyectos animados por las instancias estatales o partidistas.<sup>186</sup>

Si bien estoy de acuerdo con la aseveración de Zapata en el sentido de que en el sindicalismo mexicano la continuidad ha predominado sobre el cambio, es necesario ahondar sobre las implicaciones que el giro neoliberal de los ochenta y noventa tuvo sobre el sindicalismo mexicano. Para Ilán Bizberg, la “flexibilización aplicada por las empresas, el auge de sectores manufactureros con una menor sindicalización (la maquila), así como la terciarización de la economía (igualmente poco sindicalizada)”,<sup>187</sup> fueron cambios que debilitaron la posición de los sindicatos, que además sufrieron una gran deslegitimación entre sus agremiados como consecuencia de apoyar las medidas liberales durante los sexenios de De la Madrid, Salinas y Zedillo. Roberto Zepeda, en la misma línea, argumenta que el cambio de modelo económico y el control del Gobierno sobre los sindicatos resultó en un abaratamiento de la mano de obra en México que, en

---

<sup>186</sup> Francisco Zapata, *Tiempos neoliberales en México*, El Colegio de México, México D. F., 2005, p. 125. Durante la revolución y los primeros años del régimen —hasta 1948— el sindicalismo mexicano era relativamente independiente del PRI y del Estado mexicano. No obstante, el sistema de aliarse con el Estado a cambio de beneficios económicos y legales llevó a la modificación de la ideología de la cúpula sindical. Tanto Morones, líder de la CROM, como Lombardo Toledano, líder de la CTM, creían que “el Estado y el proletario organizado tienen como objetivo común el cumplimiento de la Revolución Mexicana. O sea, el cumplimiento del programa burgués de la Revolución”. *Ibid.*, p. 127. Esta homologación de los intereses sindicales a los intereses del Estado permitió la asimilación de los primeros dentro del segundo. Aun así, hasta 1948 los sindicatos más importantes, los de las grandes empresas paraestatales y extractivas—principalmente los mineros, electricistas, ferrocarrileros y petroleros—seguían gozando de autonomía frente al Estado y defendían su propia agenda. No obstante, como el caso del STPRM ilustra, estos grandes sindicatos independientes, aunque poderosos en sí mismos, quedaron aislados del resto del sindicalismo, que seguía la línea oficial. Así, cuando el conflicto con el Gobierno se volvió abierto, no tuvieron la fuerza necesaria para prevalecer. El resultado fue el “charrazo” de 1948, donde las cúpulas de los sindicatos minero, petrolero y ferrocarrilero fueron reemplazadas por miembros adictos al PRI, lo que de hecho terminó por consolidar el dominio del PRI sobre el grueso de las organizaciones sindicales. *Ibid.*, pp. 128, 129. Así, aunque las pugnas entre las dirigencias de los grupos obreros —entre líderes charros y líderes que pugnaban por mayor autonomía sindical— nunca desaparecerían del todo, estas raras veces trascendieron a las bases y más pocas aún tuvieron éxito. Lorenzo Meyer, “De la estabilidad al cambio” en *Historia General de México*, El Colegio de México, México, D.F., 2006, p.905. El movimiento de los ferrocarrileros, el de los médicos y posteriormente la Tendencia Democrática dentro del sindicato de electricistas, son ejemplos que permiten apreciar el tipo de respuesta gubernamental ante la mayor parte de los movimientos sociales que buscaban crear organizaciones autónomas para defender mejor sus intereses.

<sup>187</sup> Ilán Bizberg, “El sindicalismo en el fin de régimen”, *Foro Internacional*, v. 43, no. 1, p. 226.

términos proporcionales, fue el más drástico de América Latina entre 1980 y el año 2000.<sup>188</sup>

Así, el cambio en el modelo de desarrollo llevó a la flexibilización de las relaciones laborales, la caída de los salarios reales y la tercerización de la economía. Ante esta ola de cambios, los líderes sindicales mexicanos—en su mayoría cooptados por el Gobierno—no defendieron de manera eficaz los intereses de los trabajadores. Esto repercutiría de manera negativa sobre la legitimidad del sindicalismo en México, lo que aunado a las transformaciones antes mencionadas, daría como resultado la disminución del poder de los sindicatos en México —en términos de afiliación y número de diputados obreros. De acuerdo a Herrera y Melgoza, el porcentaje de la población económicamente activa sindicalizada en México se redujo de 13.6 a 9.8% durante el periodo 1990-2000.<sup>189</sup> Fairris y Levine sostienen que la membresía sindical en México se redujo una tercera parte en el periodo 1984-2000.<sup>190</sup> Por otro lado, el número de diputados obreros se ha reducido paulatinamente a partir de la legislatura 1979-1982. En efecto, en dicho periodo había 86 diputados obreros, mientras que en el periodo 1985-1988 hubo 69, en el periodo 1997-2000 hubo 42 y, en el periodo 2000-2003 hubo 14.<sup>191</sup>

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari sucedió un intento de reformar “desde arriba” las relaciones entre el Gobierno y los sindicatos. Concretamente, Salinas reconoció a la Federación de Sindicatos de Bienes y Servicios (FESEBS) y a la Unión Nacional de Organizaciones Campesinas Autónomas (UNORCA), ambas organizaciones autónomas, como representantes legítimos de los intereses de sus agremiados. Aunque la CTM y demás organizaciones sindicales oficialistas permanecían como las más importantes, Bizberg ve en la iniciativa de Salinas la voluntad de iniciar un cambio en las relaciones Gobierno-sindicatos al pasar del antiguo sistema corporativo-clientelar a un sistema neo corporativo-clientelar, donde las corporaciones permanecerían siendo clientes y sostenes del Gobierno, pero sus dirigencias serían autónomas. Un reflejo de

---

<sup>188</sup> Roberto Zepeda Martínez, “Disminución de la tasa de trabajadores sindicalizados en México durante el periodo neoliberal”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. LI, no. 207. p. 65.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 70

<sup>190</sup> *Loc. Cit.*

<sup>191</sup> El autor define a los diputados obreros como aquéllos “surgidos del sector obrero” Se entiende que se está refiriendo a diputados pertenecientes a alguna cúpula sindical, como la CTM. *Ibid.*, p. 61. Esta reducción en el número de diputados obreros es más drástica de lo que parece si se considera que a partir de 1988 el número de diputados pasó de 400 a 500.

esta intención “reformista” fue el diseño del principal programa de gasto social del salinismo, Solidaridad, un ente híbrido que reconocía como posibles beneficiarios tanto a individuos como a corporaciones.<sup>192</sup> Sin embargo, los cambios en la relación Gobierno-sindicatos durante el salinismo fueron muy limitados y no sobrevivieron de manera significativa a su sexenio.

Durante el sexenio de Zedillo el programa Solidaridad fue sustituido por Progresá, que seguía reconociendo a los individuos como beneficiarios, pero no así a las corporaciones. En opinión del mismo autor, al centrarse en la asignación individual de los recursos económicos Zedillo buscaba reducir la fuerza política de las organizaciones sociales y captar a los pobres como clientela política.<sup>193</sup> Así, el Gobierno de Zedillo retiró el apoyo gubernamental a la FESEBS e impidió que la corriente más progresista de la CTM tomara el mando de la organización a la muerte de Fidel Velázquez.<sup>194</sup> También se mantuvieron los mecanismos legales, el artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, que permitían al Gobierno tener control sobre las corporaciones de trabajadores.<sup>195</sup> Esta situación llevó “al peor de los mundos para el sindicalismo [...], aunque el Gobierno se alejó del proyecto neo corporativo del salinismo y dejó de aportar los tradicionales apoyos al sindicalismo oficialista, siguió haciendo uso de los mecanismos oficiales de control administrativo para evitar el surgimiento de movimientos independientes.”<sup>196</sup>

La alternancia del 2000 no alteró el pacto corporativo entre el Estado y los sindicatos “porque los riesgos de desestabilizar el sistema de relaciones laborales en caso de romper con el pacto corporativo, exceden los posibles beneficios que un cambio en dicho sistema pudiera acarrear para la economía”.<sup>197</sup> Así, poco después de asumir la presidencia, Fox se distanció de la UNT –que agrupa a sindicatos independientes, entre los que destacan el Sindicato de Trabajadores Telefonistas de la República Mexicana (STRM), el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS) y el Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM).

---

<sup>192</sup> Ilán Bizberg, “El sindicalismo en el fin de régimen” en *Foro Internacional*, v. 43, no. 1, p. 226.

<sup>193</sup> *Loc. Cit.*

<sup>194</sup> *Ibid.*, p. 227.

<sup>195</sup> *Ibid.*, p. 228.

<sup>196</sup> *Loc. Cit.*

<sup>197</sup> Zapata, *op. cit.*, p. 143.

La continuidad del pacto corporativo durante el foxismo quedó en claro cuando Carlos Abascal, secretario del trabajo, decidió negociar la reforma de la Ley Federal del Trabajo con la CTM, excluyendo a la UNT.<sup>198</sup>

Si bien es cierto que el papel que debían desempeñar los sindicatos varió según los objetivos políticos y económicos del presidente en turno, con la no muy sólida excepción del salinismo, es posible afirmar que los gobiernos priístas tuvieron hacia los sindicatos una actitud relativamente constante: cualquier intento de los trabajadores por hacerse del control de su sindicato fue interpretado por el régimen como un desafío a su autoridad y una amenaza al pacto corporativo. Una vez en el poder, el PAN ha tenido una actitud en esencia similar, como los casos del sindicato minero y Luz y Fuerza del Centro demuestran.

Así, aunque hoy en día existe un movimiento sindical autónomo en México, encarnado principalmente por los sindicatos miembros de la FESEBS y de la UNT, su influencia no se compara a la del sindicalismo oficial, principalmente encarnado en la CTM y el CT.<sup>199</sup> Tomando en cuenta la debilidad del sindicalismo “independiente” frente al oficial y el desprestigio más o menos generalizado de los sindicatos ante sus agremiados por su actitud colaboracionista con las políticas neoliberales, es posible afirmar que el poder de los sindicatos en México ha disminuido. Como se verá más adelante, esta aseveración parece sostenerse ante la evidencia sobre el papel más bien secundario que los sindicatos desempeñaron en las negociaciones en torno a la propuesta fiscal de Fox.

---

<sup>198</sup> *Ibid.*, p. 144.

<sup>199</sup> Según datos de la STPS, en 2005 la CTM tenía 754, 286 agremiados y el CT tenía 951,538. Por su parte, la UNT tenía 477,755 afiliados y la FESEBS 138, 336. Javier Aguilar García y Reyna Vargas Guzmán, *La CTM en el periodo de la globalización. Del sexenio de Carlos Salinas al gobierno de Vicente Fox*, UNAM, 2006, p. 190. Esto quiere decir que el número de agremiados de los sindicatos “independientes” representa una tercera parte del número de agremiados de los sindicatos oficiales. No obstante, es posible argüir que la capacidad de movilización de los sindicatos independientes es mayor, pues cuentan con mayor legitimidad entre sus miembros. Parece corroborar esta hipótesis el hecho de que en 2003 los únicos sindicatos que se movilaron contra la reforma fiscal fueron los independientes –a pesar de que las cúpulas de la CTM y del CT se declararon en contra de aumentar el IVA. No obstante, como se verá con más detalle más adelante, no es fácil encontrar evidencia de que la movilización de los sindicatos independientes en contra de la reforma fiscal tuvo efecto alguno sobre el PRI y el PAN, que eran los grupos políticos cuyas posturas los sindicatos buscaban influir.

### 3.5 LA ORGANIZACIÓN DEL CAPITAL

En contraste con la organización del trabajo, que aunque siempre subordinada al Gobierno, comenzó siendo una parte importante del sistema político mexicano y con el paso del tiempo fue perdiendo importancia, para Carlos Alba Vega los empresarios iniciaron el siglo XX “a la defensiva a causa de una revolución que les cerró el espacio de participación abierta y directa en la política, ya que no en la economía [...]; y lo terminaron a la ofensiva, colocados en el vértice de la pirámide social, económica y política”.<sup>200</sup> El empoderamiento de los empresarios—resultado de su fortalecimiento económico durante la sustitución de importaciones—fue tolerado por el Gobierno porque era parte de la estrategia nacional de desarrollo. Si bien en un principio los empresarios aceptaban sin mayores aspavientos la autoridad del Gobierno,<sup>201</sup> conforme su poder económico fue creciendo comenzaron a tener una actitud más crítica. En un primer momento el grueso de sus críticas estuvo dirigido hacia las intervenciones del Gobierno en la economía —naturalmente, sólo hacia aquellas que resultaban nocivas para sus intereses. Sin embargo, un sector de los empresarios —conformado en su mayoría por pequeños y medianos empresarios enfocados al mercado exterior—comenzó paulatinamente a abanderar la causa de la democratización como una manera de defender sus intereses de manera más efectiva. Este fenómeno, al que gran parte de los grandes empresarios se uniría después, llevó a alturas sin precedentes el poder político de los empresarios.

---

<sup>200</sup> Carlos Alba, “Los empresarios y la democracia en México”, *Foro Internacional*, v. 46, no. 1, pp. 123-124.

<sup>201</sup> Aunque el sector empresarial, en contraste con el campesino, obrero y popular, nunca formó parte de la estructura interna del PRI, las organizaciones empresariales no escaparon a la lógica corporativa del Estado cardenista y, en estos primeros años, siempre se sujetaron al mandato presidencial. La CONCAMIN (Confederación Nacional de Cámaras de Industria), CONCANACO (Confederación Nacional de Cámaras de Comercio) y CANACINTRA (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) se convirtieron en las organizaciones patronales formalmente encargadas de representar los intereses de los empresarios ante el Gobierno; era menester la afiliación a una de estas Cámaras para poder negociar con el Estado mexicano. Así, el sentimiento por parte de muchos empresarios de que estas organizaciones patronales no eran plena o suficientemente suyas, no era del todo injustificado. Por ello siempre hubo en los empresarios un deseo constante de formar sus propias organizaciones patronales. Carlos Alba, *art. cit.*, p. 125.

A pesar de su activismo en los sexenios de Cárdenas<sup>202</sup> y López Mateos<sup>203</sup>, la actitud de los empresarios hacia el Gobierno hasta antes de 1973 –cuando desafiaron con éxito la pretensión del Gobierno de Echeverría de llevar a cabo una reforma fiscal con tintes progresivos—fue de subordinación. En el sexenio de Cárdenas esta subordinación puede entenderse como consecuencia de su debilidad, ya que no de su conformidad con la reforma agraria. No obstante, una vez terminada la heterodoxia cardenista, los Gobiernos posteriores adoptaron un modelo capitalista de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. Sobra decir que dentro del nuevo modelo de desarrollo, la creación de una fuerte burguesía nacional era necesaria. En consecuencia, los intereses de los empresarios fueron protegidos. Mediante aranceles, subsidios y exenciones, el Gobierno creó las condiciones necesarias para el florecimiento de empresarios nacionales orientados al mercado interno que, gracias a mejoras salariales constantes y significativas, parecía tener un potencial ilimitado. El resultado fueron dos décadas de sólido crecimiento económico, conocidas como el “milagro mexicano”. Además, durante esta etapa se formó entre las elites empresariales y el Gobierno un acuerdo tácito donde la opinión e intereses de los empresarios eran tomados en cuenta por el Gobierno a la hora de tomar decisiones que pudieran afectar el panorama económico. En pocas palabras, los empresarios no tenían nada de qué quejarse y sí mucho por lo que estar agradecidos.

Con la llegada de Echeverría al poder esta situación comenzaría a cambiar. A finales de la década de los sesenta el modelo de desarrollo económico por sustitución de importaciones comenzaba a mostrar los primeros signos de estar agotándose. El principal

---

<sup>202</sup> De acuerdo a Carlos Alba, el primer enfrentamiento serio entre los empresarios y el Gobierno tuvo lugar durante el cardenismo y fue consecuencia de la aplicación intensa y extensa de la reforma agraria. Sin embargo, en este primer momento los empresarios no fueron capaces de hacer mucho en contra de las políticas gubernamentales y, además, reconocían y se beneficiaban directamente de la estabilidad política alcanzada por el Gobierno, que resultaba especialmente loable cuando se le contrastaba con la de muchos países de América Latina. *Loc. Cit.*

<sup>203</sup> Durante el sexenio de Adolfo López Mateos el activismo político empresarial se manifestó a través de tres acciones: la creación en 1959 del Consejo Nacional de la Publicidad, la del Consejo Mexicano de Relaciones Públicas en 1962 (que se convertiría en el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios o CMHN), y la publicación en 1960 del desplegado “¿Por cuál camino señor presidente?”, que fue firmado por la CONCAMIN, CONCANACO y COPARMEX. Las primeras dos acciones contribuyeron a la creación y consolidación de estructuras organizativas empresariales plenamente autónomas, desde donde los empresarios podrían defender sus intereses de manera más eficaz. La publicación del desplegado fue una crítica abierta a la política económica del Gobierno que, según los empresarios, contradecía los principios económicos encarnados en la Constitución *Ibid.*, p. 126.

problema era que el mercado interno ya estaba saturado de bienes de consumo (alimentos y productos de corta duración destinados a satisfacer las necesidades inmediatas del consumidor) e intermedios (manufacturas de larga duración, como televisiones, planchas, etc.). Por lo tanto, según el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, el siguiente paso era la sustitución de bienes de capital (maquinaria necesaria para la producción de bienes de consumo e intermedios). Idealmente, la exportación permitiría a las empresas adquirir los recursos necesarios para costear el proceso de sustitución de bienes de capital. Sin embargo, la protección que el Gobierno había otorgado a las empresas en las décadas pasadas había resultado un arma de doble filo, pues si bien permitió su florecimiento, también desincentivó a los empresarios a modernizarse. El resultado era que, a finales de la década de los sesenta, las empresas mexicanas no podían competir con sus homólogas internacionales, carecían de los recursos necesarios para llevar a cabo la última etapa de la sustitución de bienes y el mercado interno se acercaba a la saturación.

Echeverría buscó resolver este dilema incrementando la participación en la economía del Estado mexicano. Pronto “el Estado se adentró con gran velocidad y sin rumbo claro en el espacio económico: en la producción, distribución y regulación de todo tipo de bienes y servicios.”<sup>204</sup> Así, para los empresarios el Estado pasó de ser un sostén a un competidor. Además, el Gobierno de Echeverría llevó a cabo una serie de acciones que no gustaron nada a los empresarios.<sup>205</sup> Todo lo anterior significó para los empresarios que el Gobierno había roto el acuerdo tácito de las décadas precedentes: el Gobierno ya no consultaba a los empresarios para tomar sus decisiones económicas.<sup>206</sup>

En contraste con su situación durante la era cardenista, gracias a dos décadas de sólido crecimiento económico y organizativo, en esta ocasión los empresarios contarían con suficiente poder como para llevar su oposición al Gobierno a niveles nunca antes

---

<sup>204</sup> *Ibid.*, p. 127.

<sup>205</sup> En el plano internacional, México apoyó al Gobierno socialista de Salvador Allende. En el plano nacional, el gobierno expropió las ricas tierras del valle del Yaqui, promulgó la Ley de Asentamientos Humanos y la Ley de Inversión Extranjera que tanto empresarios nacionales como inversionistas foráneos encontraron muy poco atractiva. Por otro lado, en la opinión de los empresarios, la incapacidad del Gobierno para lidiar con las guerrillas había causado el secuestro y asesinato del líder empresarial Eugenio Garza Sada. Por si fuera poco, el Gobierno también intentó, sin éxito, realizar una reforma fiscal para gravar los intereses de los empresarios.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p. 126.

vistos. En el plano económico, los empresarios frenaron la inversión y sacaron capitales (entre 1976 y 1984 la fuga de capitales pasó de 4,000 millones a 40,000 millones).<sup>207</sup> Por otro lado, los empresarios continuaron en su proceso de creación de organizaciones que les permitirían incrementar su activismo político. En esta ocasión el CMHN (Consejo Mexicano de Hombres de Negocios) decidió que era necesario crear una organización envolvente, que permitiera agrupar a todos los empresarios, incluyendo a pequeños y medianos. El resultado fue la creación en 1975 del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

López Portillo buscó resolver el conflicto que su predecesor había desatado con los empresarios.<sup>208</sup> Sin embargo, el acercamiento de los empresarios con el Gobierno de López Portillo duraría poco. A lo largo de la década de los setenta, ante la incapacidad de generar recursos necesarios para financiar su creciente gasto público, el Gobierno mexicano comenzó a adquirir más y más deuda externa, cuyo cumplimiento dependía de la capacidad de pago del Gobierno, a su vez dependiente de los precios del petróleo en el mercado internacional. Tras un primer aviso en 1976, la crisis que se desencadenó a partir de la caída en los precios del petróleo en 1981 generó una tendencia especulativa entre los empresarios, que se tradujo en masivas fugas de capitales, a lo que el Gobierno respondió nacionalizando la banca.

La expropiación de la banca haría que las reglas del juego cambiaran una vez más. Si las acciones emprendidas por Echeverría habían sacado a los empresarios de su relativo mutismo y sumisión a las políticas gubernamentales, la consecuencia de la expropiación de la banca fue que “los canales tradicionales, a través de presiones y cabildeos con el presidente y las secretarías involucradas en políticas públicas relacionadas con la economía”<sup>209</sup> ya no resultaran suficientes para algunos empresarios. A principios de la década de los setenta, los pequeños y medianos empresarios norteros, que no gozaban de los privilegios otorgados por el Gobierno a los grandes empresarios<sup>210</sup>

---

<sup>207</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>208</sup> Se indemnizó a los empresarios agrícolas del Valle del Yaqui, se ofrecieron estímulos fiscales, precios preferenciales de las empresas paraestatales y se siguió protegiendo a la industria nacional de la competencia internacional –muestra de ello fue la decisión gubernamental, apoyada por la CANACINTRA, de que México no se incorporaría al GATT en 1980.

<sup>209</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>210</sup> Según Yemile Mizrahi, los empresarios más grandes tenían un acceso especial a las autoridades más altas del país y, en consecuencia, gozaban de mejor posición para influir en el proceso de toma de

y que además dependían más de las exportaciones a Estados Unidos que del mercado nacional —y por lo tanto no eran tan dependientes de las políticas gubernamentales como sus homólogos del centro del país—, comenzaron a competir en las elecciones locales del norte del país.

A diferencia de los pequeños y medianos empresarios, los grandes empresarios tuvieron una actitud más conciliadora hacia el régimen. Su acceso privilegiado al poder y su capacidad para obtener beneficios especiales los dotaba de herramientas eficaces para protegerse de los riesgos del autoritarismo. Por lo tanto, los grandes empresarios nunca llegaron a los niveles de movilización política a los que sí llegaron los pequeños y medianos empresarios norteños, que por estar más desprotegidos frente al sistema político autoritario y al mismo tiempo no depender tanto de éste, lo desafiaron a través de su militancia en el PAN.<sup>211</sup>

A pesar de que las futuras administraciones priístas llevarían buenas relaciones con los grandes empresarios, éstos consideraron que “la determinación del Gobierno por adoptar políticas pro empresariales y abandonar la retórica populista derivaba en gran medida del fortalecimiento electoral de la oposición.”<sup>212</sup> Por lo tanto, muchos de los grandes empresarios, si bien reconocían que en su faceta neoliberal el PRI protegía sus intereses y parecía garantizar su posición privilegiada, consideraron conveniente fortalecer la oposición panista y, en consecuencia, hicieron importantes contribuciones al PAN.<sup>213</sup> Por su parte, los pequeños y medianos empresarios siguieron conteniendo en las elecciones del norte del país como candidatos tanto del PAN como del PRI. Así, poco a poco los empresarios “con sus recursos humanos, económicos y organizativos lograron transitar con éxito desde los niveles locales y regionales hasta el nacional. Nunca, como al cambio de los siglos XX y XXI, habían ostentado tanto poder económico y político al mismo tiempo.”<sup>214</sup>

---

decisiones. Más aún, los grandes empresarios tenían acceso privilegiado a los contratos, créditos, concesiones, subsidios y otros “favores especiales” que el Gobierno distribuía de manera discrecional. “La nueva relación entre los empresarios y el gobierno: el surgimiento de los empresarios panistas”, *Estudios Sociológicos*, v. 14, no. 41, p. 501.

<sup>211</sup> *Ibid.*, p. 502.

<sup>212</sup> *Ibid.*, p. 509.

<sup>213</sup> *Loc. Cit.*

<sup>214</sup> Carlos Alba, *art. cit.*, p. 148.

El empoderamiento de los empresarios fue un proceso paulatino que tomó varias décadas y, en buena medida fue un proceso facilitado y permitido por el Gobierno. De hecho, la actitud del Gobierno hacia los empresarios como grupo social fue la excepción a la regla de cooptación, censura, represión y, en última instancia, desmovilización. Nunca se persiguió a los líderes empresariales que crearon la COPARMEX, el CMHN o el CCE, y sí se encarceló a muchos de los líderes que pugnaban por lograr una mayor independencia sindical. Parecería pues que la organización del capital pudo ganar más y más terreno político no sólo gracias al enriquecimiento de sus miembros, sino a que el Estado mexicano permitió su activismo político. Es posible entender este fenómeno como una consecuencia lógica de la posición estructural privilegiada de los empresarios en un sistema capitalista debido al control que tienen sobre los recursos.<sup>215</sup> Como se verá más adelante, el empoderamiento de los empresarios en México, en el contexto de la reforma fiscal de Fox, se vería reflejado en que la propuesta fiscal panista representaba sus intereses fiscales. Además, si bien es cierto que los grandes empresarios mexicanos, a pesar de sus esfuerzos de cabildeo, fueron incapaces de lograr que el PRI apoyara al PAN en la cuestión fiscal, si lograron que la parte que más les interesaba de la reforma—la reducción del ISR de 34 a 32%—fuera aprobada.

### **3.6 LA DISTRIBUCIÓN DE PODER EN MÉXICO, IMPLICACIONES PARA LA REFORMA FISCAL DE FOX**

En esta tesis ya se ha mencionado en varios momentos que el marco fiscal de un país refleja la distribución de poder existente entre los grupos sociales y el Gobierno, por lo que sólo es cabal esperar un cambio fiscal cuando hay un cambio sustantivo en dicha

---

<sup>215</sup> En “Structural Dependence of the State on Capital”, *American Political Science Review*, v. 82, no. 1, pp. 11-14, A. Przeworski y M. Wallerstein explican que en una sociedad de economía capitalista, los capitalistas controlan el grueso de los recursos económicos con potencial de ser invertidos. En la medida en que el crecimiento económico está estrechamente relacionado con el nivel de inversión, y en la medida en que los capitalistas sólo invertirán su capital si es rentable hacerlo, resulta que el bienestar de la sociedad en su conjunto exige que los intereses de los capitalistas sean respetados pues, de no cumplirse esta condición, los niveles de inversión serán inferiores a los necesarios para el buen desempeño de la economía. Por ejemplo, Gonzalo Castañeda en “La restricción empresarial en la política fiscal: el caso mexicano de 1976-1982”, *Estudios Económicos*, v. 8, no. 2, pp. 213-247, sostiene que el aborto en 1972 de la reforma fiscal fue consecuencia directa del poder de veto de los empresarios nacionales sobre la política económica gubernamental —a través de acciones como fuga de capitales y bajos niveles de inversión.

distribución de poder. Como se ha mostrado en este capítulo, durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas hubo una redistribución de poder significativa, de tipo neoliberal. Esta redistribución de poder se cristalizaría en *statu quo* económico con la entrada en vigor del TLCAN. Entre 1994 y 2003 los únicos cambios sustantivos en las variables de Peter Hall fueron el paso de un sistema político autoritario de partido hegemónico a una democracia multipartidista, el fortalecimiento de ciertos grupos empresariales como resultado del cambio de modelo económico y el debilitamiento de la clase obrera, en términos de sus organizaciones y capacidad de movilización.

El paso de un sistema político autoritario de partido hegemónico a una democracia multipartidista fue importante, pues afectó la forma en que el Estado mexicano funciona e hizo de los partidos políticos actores clave en la toma de decisiones. Sin embargo, la evolución del sistema político mexicano no fue en un sentido favorable al cambio fiscal, pues las preferencias fiscales de los partidos políticos que se beneficiaron por este cambio –PAN y PRD—distaban más de sí que del *statu quo* fiscal. En este segmento explicaré el fracaso de la iniciativa fiscal de Fox en 2003 como el resultado de la ausencia de un clima político favorable al cambio fiscal, consecuencia del predominio de la continuidad sobre el cambio en la distribución de poder entre los grupos sociales y el Gobierno, y del carácter no reformista del cambio en el sistema político. En otras palabras, Fox fracasó porque el *statu quo* fiscal de 1994 seguía, en 2003, representado adecuadamente la distribución de poder entre los grupos sociales y el Gobierno.

### **3.5.1 EL STATU QUO FISCAL**

El cambio en el modelo de desarrollo económico introducido a mediados de la década de los ochenta tuvo repercusiones en el marco fiscal de México. Dado que la inversión extranjera y la exportación a Estados Unidos fueron vistas como el nuevo motor de desarrollo nacional, se disminuyeron los aranceles y, para fomentar la inversión extranjera y la competitividad de las empresas, se mantuvieron los fuertes subsidios al

sector privado y se extendieron al capital foráneo. En materia fiscal esto implicó una pérdida de ingresos para el erario público, que en parte sería subsanada por la emisión de deuda interna, contratación de deuda externa, ingresos obtenidos por la privatización de empresas paraestatales, y la reducción en el gasto social y la burocracia estatal. Sin embargo, resultaba necesario que el Estado obtuviera nuevas y estables fuentes de ingreso.<sup>216</sup>

Dada la naturaleza del modelo neoliberal, que ponía el crecimiento económico en manos de los empresarios, sobre todo de los grandes, no resultaba conveniente forzarlos a pagar más impuestos, pues con ello se disuadiría la inversión y se mermaría su capacidad de competir a nivel internacional.<sup>217</sup> Así pues, los nuevos ingresos del Estado sólo podían venir de los asalariados, lo que dio origen al paulatino pero constante incremento en la importancia de los impuestos indirectos, especialmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Especiales a la Producción y Servicios (IEPS).<sup>218</sup> Además, como se verá más adelante, la participación de las personas físicas dentro del Impuesto Sobre la Renta (ISR) fue aumentando en importancia, mientras que la participación de las empresas se estancó.<sup>219</sup>

Si bien el desmantelamiento del Estado mexicano populista comenzó en 1982, este giro neoliberal de la política fiscal mexicana comenzó a principios de la década de los setenta, cuando el creciente déficit público, consecuencia de un gasto social desmedido e irresponsable, hizo imperativo aumentar los ingresos del gobierno. Así, durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, se aumentó la carga fiscal marginal al ingreso de las personas de 35 a 50%, mientras que el de las empresas se mantuvo en 42%. También se modificó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), antecedente del IVA, aumentando su tasa de 1.8% a 4%. Finalmente, se aumentaron los impuestos especiales. Así pues, el sentido general de todos estos cambios fiscales fue a favor de los

---

<sup>216</sup> Luis Jáuregui, “Vino viejo y odre nuevos. La historia fiscal en México” en *Historia Mexicana*, v. LII, no. 3, p. 750.

<sup>217</sup> El corte fiscal regresivo de los liberales es muy similar al que en su momento instauraron los tecnócratas priístas durante el “milagro mexicano”. Sin embargo, aunque se favorecía fiscalmente a las empresas nacionales, un manejo responsable del gasto público evitó la necesidad de incrementar los impuestos a la clase trabajadora.

<sup>218</sup> Los IEPS gravan bebidas alcohólicas, cigarrillos, gasolinas y diesel. Su creciente importancia en los últimos años se debe a que el ejecutivo no necesita aprobación de la Cámara para aumentar los precios de las gasolinas y diesel.

<sup>219</sup> Luis Aboites Aguilar, *op. cit.*, cuadro 6.

impuestos indirectos, de carácter regresivo, y a favor de una mayor participación de las personas físicas dentro del ISR.<sup>220</sup> El cambio fiscal más significativo introducido por José López Portillo, fue el IVA con una tasa de 10%. Entonces, durante los sexenios de Echeverría y López Portillo, el alza en los impuestos comenzó a recaer sobre los trabajadores; sin embargo, debido al amplio gasto social e inversión pública de estos gobiernos, es incorrecto tildar de neoliberal su política fiscal.

Fue durante el sexenio de Miguel de la Madrid que el gasto y la inversión pública se redujeron según los dogmas neoliberales. En materia de impuestos la política fiscal prosiguió en la misma línea: se aumentó el IVA de 10 a 15%, se impuso una tasa de 20% a los bienes suntuarios y una tasa temporal de 6% a las medicinas y algunos alimentos. Asimismo, se aumentó a 60.5% la tasa marginal máxima de las personas físicas. Posteriormente esta tasa sería “reducida” a 55%, mientras que la tasa para las empresas bajaría de 42 a 40.68%. También se incrementarían las tasas de los impuestos especiales. Durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari sucedieron importantes modificaciones fiscales. Sin duda, los tres cambios más significativos fueron la creación del Impuesto al Activo (IA) de las empresas –cuyo objetivo era combatir la elusión fiscal, ya que era deducible del ISR-, la reducción del IVA de 15 a 10% y la reducción y unificación del ISR de personas físicas y morales de 55 a 34%. El objetivo de estas reformas era crear un marco fiscal competitivo para atraer al capital internacional y, al mismo tiempo, disminuir la evasión y elusión fiscales. Tras la crisis de 1994 estas reducciones tributarias tuvieron que ser en parte revertidas (la recaudación fiscal del gobierno pasó de 29 a 23% del PIB entre 1988 y 1994), el IVA volvió al 15%.

Además de la ideología económica de la elite gobernante, la evolución de los impuestos durante los últimos sexenios priistas obedeció a numerosos factores coyunturales y a las capacidades limitadas del gobierno federal en materia de recaudación. Sin embargo, es posible ver, a pesar de la presencia de fluctuaciones temporales, una clara tendencia hacia el alza en los impuestos indirectos y hacia una mayor participación de las personas físicas dentro del ISR. En efecto, si en 1972 el ISIM, antecedente del IVA, representaba 11.9 % del total de los impuestos recabados, en 1999 el IVA ya representaba 29.2% de los impuestos recabados. De manera similar los IEPS

---

<sup>220</sup> *Loc. Cit.*

representaban en 1972, 9.7% del total de los ingresos tributarios y, para 1999, representaban 20.4%. Asimismo, la importancia del ISR dentro del total de los ingresos tributarios fue disminuyendo, si en 1972 era de 46.1% del total, en 1999 fue de 41.2%. Si bien es cierto que esta reducción, aunque evidente, no es muy llamativa, es necesario considerar que en 1972 el porcentaje del total de los ingresos tributarios que las empresas aportaban a través del ISR era de 22.8%, mientras que en 1993 era de 19.1%. De manera análoga, en 1972 las personas aportaban, a través del ISR, 21.8% del total de los ingresos tributarios y, en 1993, 27.9% del total. Considerando que con la apertura económica iniciada con Miguel De la Madrid la inversión extranjera directa comenzó a aumentar de manera constante, estos indicadores nos muestran que incluso a pesar de ser más las empresas en México, la importancia de sus contribuciones al erario público ha disminuido.<sup>221</sup> Así pues, durante los últimos sexenios priistas el costo de los ajustes fiscales recayó sobre los asalariados en beneficio de las empresas, cambios que, en su conjunto, pueden entenderse como consecuencia de un viraje neoliberal en las preferencias económicas de la elite priista.

### **3.5.2 LA PROPUESTA FOXISTA, LA CONTRAPROPUESTA DEL PRD Y LOS CÁLCULOS ELECTORALES DEL PRI**

De acuerdo a Tania Hernández Vicencio, la ideología económica de la elite panista que llegó al poder en el año 2000 no se distinguía de la de las pasadas administraciones priistas. Prueba de ello fue la continuidad que Fox daría a los altos funcionarios en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el Banco de México.<sup>222</sup> Esta continuidad de la elite tecnócrata priista se debió tanto a la ausencia de tecnócratas panistas suficientemente calificados, como al deseo de continuar por el mismo rumbo

---

<sup>221</sup> Estadísticas de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), indican que la Inversión Extranjera Directa (IED) medida como flujos anuales, no ha dejado de crecer en México desde mediados de la década de los setenta hasta finales de la primera década del siglo XXI. En efecto, en 1977 la IED fue de 327 millones de dólares, en 1980 fue de 2099, en 1986 fue de 2401, en 1991 de 4761, en 1995 de 9526, y en el año 2000 la IED fue de 18,098. <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx>.

<sup>222</sup> Tania Hernández Vicencio “La elite de la alternancia. El caso del Partido Acción Nacional” en *Revista Mexicana de Sociología*, v. 68, no. 4, p. 637.

económico.<sup>223</sup> Así pues, de manera general es posible decir que las preferencias fiscales de los tecnócratas, primero priistas y luego panistas, son de naturaleza regresiva; es decir, ante la necesidad de incrementar los ingresos del erario público, consideran más apropiado gravar al trabajo que al capital.

La reforma fiscal que Fox propuso en 2001 y 2003 fue elaborada por funcionarios de la SHCP. Se proponía, entre otras medidas,<sup>224</sup> la extensión del IVA a alimentos y medicamentos, y el recorte del porcentaje de contribución en el ISR de las personas en el último tramo de ingreso –de 34 a 32%. Si bien se ofrecían algunos mecanismos de compensación a las familias de menores ingresos,<sup>225</sup> la reforma fiscal propuesta buscaba cambiar el marco fiscal en la misma dirección en que las pasadas administraciones priistas lo habían hecho. Así pues, la reforma fiscal propuesta por Fox era de corte regresivo.

Para determinar las preferencias fiscales del PRD es necesario recordar que “este partido nació de un proceso dual: por un lado fue resultado de una división interna del PRI y por otro, de un largo proceso de unificación de diferentes organizaciones de izquierda”.<sup>226</sup> De hecho, fue la coincidencia temporal de estos dos fenómenos la que posibilitó el auge del FDN en las elecciones de 1988 y su posterior consolidación en el PRD.<sup>227</sup> No obstante, la corriente neo cardenista –encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo—predominaría en el nuevo partido. Los neocardenistas optaron

---

<sup>223</sup> De acuerdo a Rogelio Hernández, la principal preocupación de los Gobiernos panistas en los estados de la República ha sido la modernización y racionalización administrativa del aparato gubernamental. Esto es así, arguye el autor, debido a la inexperiencia de los panistas en las responsabilidades del Gobierno y a su convicción de que, al hacer eficiente la administración pública, mejorar la atención a los ciudadanos y contener a la corrupción, se convencería a los electores de las ventajas de votar por el PAN. “Lo político, y concretamente lo electoral, fue visto como dependiente por completo de la limpieza administrativa [...] En esto, paradójicamente, los gobernadores del PAN no se alejaron de la manera de hacer política de la generación tecnocrática que se apoderó del PRI y del Gobierno en los últimos 18 años, que centró su atención precisamente en la racionalidad administrativa y financiera”. Rogelio Hernández, “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, v. 43, no. 4, pp. 804, 805.

<sup>224</sup> Para ver un análisis detallado sobre todos los aspectos de la reforma fiscal de Fox, así como su conveniencia en términos técnicos, ver Andrés Darío Medellín Galván, *La Reforma Fiscal del Gobierno de Vicente Fox*, Tesis, El Colegio de México, 2008, pp. 82-89.

<sup>225</sup> *Op. cit.*, p. 83.

<sup>226</sup> Ortega, *op. cit.*, p. 27.

<sup>227</sup> Barry Carr, *La izquierda Mexicana a través del siglo XX*, trad. Paloma Villegas, Ediciones ERA, México D. F., 2000, p. 304.

por separarse del PRI, entre otras razones,<sup>228</sup> por estar en desacuerdo con el nuevo modelo de desarrollo económico. El PRD surgió de una corriente del PRI que no quería pasar del modelo desarrollista al modelo neoliberal. Los neocardenistas, con su economista insigne Ifigenia Martínez, rechazaban la idea de que México no tenía más opción que ajustarse a la lógica de la internacionalización del capital. Este grupo veía en el mercado interno y la participación estatal en la economía la principal fuente del desarrollo nacional. Además, los neocardenistas deploraban los ataques al nivel de vida popular y el desmantelamiento de las empresas paraestatales.<sup>229</sup>

Desde sus orígenes el PRD ha pugnado por una política económica distinta que, en materia de impuestos es progresiva y favorable al trabajo; es decir, ante la necesidad de aumentar los ingresos tributarios, prefieren gravar más al capital que al trabajo, y prefieren hacerlo de forma que el que más tenga pague proporcionalmente más. Por lo tanto, el PRD no sólo no estaba de acuerdo con la reforma fiscal “elbiazul”, sino que elaboró una contrapropuesta fiscal. En vez de eliminar las exenciones en el IVA, el PRD proponía eliminar las exenciones del ISR para las empresas, concretamente, el régimen de consolidación fiscal.<sup>230</sup> Es decir, si bien el PRD estaba de acuerdo en la necesidad de una reforma fiscal, también estaba convencido de que los costos de ésta tendrían que pagarlos los empresarios y no la clase trabajadora. En la medida en que las preferencias fiscales del PAN y PRD eran en verdad opuestas, resultaba casi imposible que el PRD apoyara la propuesta del PAN.

---

<sup>228</sup> Además del desacuerdo en el modelo de desarrollo nacional, la Corriente Democrática pugnaba para democratizar la estructura interna del partido.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 309.

<sup>230</sup> Según la explicación proporcionada por Dolores Beatriz Chapoy Bonifaz en “Impuesto sobre la renta. Régimen de consolidación de resultados fiscales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v. 32, no. 96, p. 992, “el régimen de consolidación fiscal supone la existencia de una unidad económica carente de personalidad jurídica propia, constituida por dos o más entidades jurídicas que desarrollan actividades económicas y que ejercen sus derechos y responden de sus obligaciones en forma individual; pero que pueden integrar un sólo resultado fiscal sobre el cual se calcula el impuesto sobre la renta a cargo del grupo consolidado. Esto les permite posponer el gravamen respecto de actos jurídicos celebrados entre las empresas del grupo y les da la posibilidad de deducir las pérdidas fiscales de una de ellas contra las utilidades fiscales de otras.” Es decir, una sociedad compuesta por las filiales A, B y C, donde las filiales A y B reportan ganancias, pero la C pérdidas, debe pagar un ISR menor al que pagaría si, por ejemplo, A y B pagaran su ISR y C, debido a sus pérdidas, no pagara nada. El área de asesoría económica del PRD indicó que, de eliminarse el régimen de consolidación fiscal el fisco obtendría un ingreso adicional de 65 mil millones de pesos al año, superior en 51% a la recaudación que se obtendría de haberse aprobado el plan fiscal de Fox. Además, el PRD criticaba fuertemente que los impuestos recayeran sobre los trabajadores. Roberto Amador González, Roberto Garduño y Enrique Méndez, “El dictamen PAN-Gordillo beneficia a las empresas”, *La Jornada*, 10 de diciembre del 2003.

Determinar cuáles eran las preferencias fiscales del PRI al momento de la negociación de la reforma foxista resulta más complicado. En opinión de Darío Medellín, “frente a dos partidos políticos ideológicamente diferenciados –el PAN y el PRD— la posición del PRI fue más bien la de un partido abarcador (*catch-all party*) y poco ideologizado”.<sup>231</sup> La relativa ambigüedad del PRI respecto a la propuesta se debía a que la reforma fiscal entraba dentro de la misma línea de reformas fiscales que los priístas habían llevado a cabo en los últimos años, pero también existía entre los diputados priístas la correcta impresión de que una de las principales razones de su debacle electoral en las elecciones de 1997 había sido el aumento en la tasa del IVA del 10 al 15%.<sup>232</sup> En última instancia son dos los factores que permiten entender por qué la mayor parte del PRI se decantó contra la propuesta del PAN: la percepción mayoritaria entre sus miembros de que la reforma era ampliamente rechazada por el grueso de los votantes, y el conflicto interno del PRI, donde la facción de Elba Esther Gordillo se enfrentó a Roberto Madrazo y Emilio Chuayffet.<sup>233</sup>

Darío Medellín muestra que en el debate interno del PRI para decidir la postura del partido respecto a la reforma fiscal propuesta, el grupo opositor, que era el de Madrazo, mostró con encuestas el amplio rechazo popular a la reforma y, también, argumentó que muchos de sus recién electos diputados habían, en sus promesas de campaña, expresado que no apoyarían el IVA a alimentos y medicinas. Por su parte, la facción de Gordillo se adscribía a los argumentos expresados por el PAN y los empresarios: la reforma acercaría las finanzas del Gobierno a la sustentabilidad fiscal, simplificaría el esquema fiscal y permitiría canalizar más recursos a la educación y a la lucha contra la pobreza. No obstante las discrepancias entre las preferencias fiscales de uno y otro grupo, Medellín se adscribe a la opinión del Lic. Rubén Aguirre –subsecretario de Ingresos de la SHCP 2000-2006—de que estas “diferencias ideológicas” en verdad enmascaraban una lucha facciosa por el dominio interno del PRI y que, en última instancia, el proyecto del PAN y la SHCP tuvo la mala fortuna de encontrarse en medio del fuego cruzado.

---

<sup>231</sup> Medellín, *op. cit.*, p. 159.

<sup>232</sup> Álvaro Delgado, “En política, ajustes de cuentas” *Proceso*, 27 de diciembre del 2003.

<sup>233</sup> Ver Medellín, *op. cit.*, pp. 153-161.

Concuero en que el conflicto interno del PRI fue un factor de peso que dificultó la alianza del PAN con el PRI. En efecto, Fox decidió por aliarse con la maestra, esperando que ella le consiguiera los votos necesarios para sacar adelante la reforma. Con la derrota de Elba Esther, el apoyo de Madrazo a Fox habría resultado muy complicado por el sólo hecho de que Fox era un aliado de su principal rival. Sin embargo, me parece que la interpretación de Rubén Aguirre incurre en dos faltas. La primera es que más que una explicación parece una excusa, pues exime de responsabilidad tanto al PAN como a la SHCP en el fracaso del proyecto fiscal.<sup>234</sup> La segunda falta es apreciable si consideramos que en 2003 sucedió el segundo intento de sacar adelante una reforma fiscal basada en aumentar el IVA, el primer intento había tenido lugar en 2001. Si el conflicto interno del PRI es la principal variable explicativa al por qué el PAN no pudo formar una alianza con el PRI para sacar adelante la reforma, entonces ¿cómo podemos entender el fracaso de la intentona de 2001, cuando no había un conflicto develado al interior del PRI? Me parece que si bien la postura ideológica del PRI es más ambigua que la del PAN o el PRD, también es cierto que, como Medellín sostiene, el PRI es un *catch-all party* que, tanto en 2001 como en 2003, evaluó cuáles serían las repercusiones electorales de apoyar o no la reforma fiscal, y en última instancia definió su postura contraria basándose en dichos cálculos.

### 3.5.3 LOS EMPRESARIOS EN LAS NEGOCIACIONES FISCALES

Los empresarios mexicanos, cuando consideran sus intereses en juego, han demostrado poseer capacidad y voluntad de influir en políticas gubernamentales en numerosas ocasiones. Basta recordar su actitud beligerante tras el asesinato de Eugenio Garza Sada, su oposición a la reforma fiscal de Echeverría, a la nacionalización de la banca con López Portillo y, de manera más reciente, su participación activa en el diseño

---

<sup>234</sup> Puede argumentarse que la elaboración de la propuesta fiscal a cargo de la SHCP y el PAN, al no tomar en cuenta las demandas de los que serían los principales grupos opositores, se auto condenó a la marginación.

del TLCAN.<sup>235</sup> La Reforma fiscal negociada en diciembre de 2003 no fue la excepción al activismo político empresarial. El 3 de diciembre el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) hizo un llamado a los legisladores para que logaran sacar adelante una reforma fiscal integral. De manera más específica, el CCE y la CONCAMIN estaban preocupados por la posibilidad de que la fractura interna del PRI<sup>236</sup> impidiera el consenso necesario para sacar adelante una reforma fiscal integral, preocupación que se reflejaría en la mayoría de sus declaraciones posteriores.

El 4 de diciembre Mario Rodarte, director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado –órgano financiado por el CCE—declaró que las empresas llegaban a pagar impuestos por hasta un 49.5% de sus utilidades, lo que resultaba perjudicial para la economía. Al mismo tiempo, Rodarte argumentó que las altas tasas de evasión fiscal se debían a que los impuestos eran demasiado altos, especialmente el ISR -34% en ese entonces. Así pues, el CEESP recomendaba una reducción en el ISR y la eliminación de tratamientos preferenciales y exenciones del IVA, reforma que, en su conjunto, disminuiría la evasión fiscal y aumentaría los ingresos del Estado en unos 143 mil millones de pesos.<sup>237</sup>

Considerando que la reforma fiscal propuesta por el PAN, y respaldada por la facción elbista del PRI, consistía, entre otros aspectos de menor importancia, en reducir el ISR y, respecto al IVA, disminuir tratamientos preferenciales y eliminar exenciones, es posible afirmar que los empresarios apoyaban la reforma fiscal propuesta por el PAN. En efecto, la disminución en la tasa del ISR que debían pagar las personas físicas y morales en el último tramo de ingresos, implicaba que las grandes empresas pagarían menos impuestos. Además, dado que el IVA recae sobre el precio final del producto, y no sobre la cadena productiva, es un impuesto que no afecta de manera directa a los

---

<sup>235</sup> Para ver más a detalle y en perspectiva comparada el papel desempeñado por los empresarios mexicanos en estos episodios, ver Anselmo Flores Andrade, “Los empresarios y la transición a la democracia: los casos de México y España” en *Revista Mexicana de Sociología*, v. LXV, no. 3, pp. 497-521.

<sup>236</sup> Fernando Pedrero, “Demanda IP acelerar la reforma tributaria” en *El Universal*, 3 de diciembre del 2003.

<sup>237</sup> Fernando Pedrero, “Ahogan los impuestos a empresas nacionales” en *El Universal*, 4 de diciembre del 2003.

empresarios.<sup>238</sup> El IVA, al tratar como iguales a desiguales, es considerado un impuesto regresivo;<sup>239</sup> es decir, que afecta más a los que menos ganan.

También es posible considerar que el apoyo de los empresarios a la iniciativa del PAN fue consecuencia de cierta simpatía del sector empresarial hacia el gobierno de Vicente Fox,<sup>240</sup> similar a la que se tuvo con Salinas por tratarse de un gobierno de corte neoliberal, simpatizante de los intereses de la iniciativa privada. Sin embargo, al recordar las cordiales relaciones que en los primeros años de su sexenio mantuvo López Portillo con los empresarios, y la manera tan abrupta en que éstas terminaron con la nacionalización de la banca, es posible pensar que a pesar de existir una predisposición favorable de los empresarios hacia el gobierno, ésta importaría poco si el gobierno decidiera realizar alguna acción que los empresarios consideraran nociva para sus intereses.

Así pues, la postura favorable de los empresarios frente a la iniciativa fiscal de Fox se entiende mejor como consecuencia de que éstos la consideraban adecuada para sus intereses económicos. En ese sentido, Lorenzo Servitje Sendra, socio fundador del grupo Bimbo, declaró el 5 de diciembre del 2003 que “el llamado a los legisladores con todo respeto del mundo, por el bien de México es que se pongan de acuerdo; lo que ellos aprueben no será a favor del PAN sino a favor de México”.<sup>241</sup> El 12 de diciembre, un día después de que la iniciativa fiscal “elbiazul” fuera rechazada en la Cámara de Diputados,

---

<sup>238</sup> Esta afirmación es más cierta en el caso de los grandes empresarios enfocados más a la exportación que al mercado interno. No hay que olvidar que el CCE representa, sobre todo, los intereses de los grandes empresarios. En el caso de los pequeños y medianos empresarios enfocados al mercado interno, un aumento del IVA sí habría ido en contra de sus intereses, pues habría afectado el poder de compra de sus consumidores.

<sup>239</sup> Luis Aboites Aguilar, “Las finanzas públicas en México, 1970-2000. Crónica del fracaso de la política fiscal” en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los Impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Instituto Mora, México D. F., 2005, p. 243.

<sup>240</sup> El 9 de diciembre el CCE declaró que sus miembros estaban dispuestos a absorber parte del impuesto que en esos momentos se discutía para la cadena productiva; es decir, el CCE estaba dispuesto a absorber una parte del IVA propuesto en la reforma. En ese sentido, Héctor Rangel Domene declaró que “aunque la medida dependería de diversos factores y sólo aplicaría a algunos productos [...] la propuesta es razonable”. En contraste, el presidente de la CONCANACO declaró “el sector comercio tiene muy pocas probabilidades de aprobar cualquier impuesto que grave al consumo o a su cadena productiva. Que no nos mienta nadie, ni el sector industrial ni el sector comercial estamos en capacidad de absorber” nuevos impuestos. Fernando Pedrero, “Divide a la IP la propuesta fiscal” en *El Universal*, 10 de diciembre del 2003. Así pues, si bien algunos empresarios se negaban a absorber una parte de los nuevos impuestos, otros sí estaban dispuestos. Una posible explicación a esto, haciendo a un lado los discursos “por el bien de México”, es que el sector empresarial sentía cierta solidaridad con el gobierno de Vicente Fox.

<sup>241</sup> Fernando Pedrero, “Culpa Servitje a legisladores y a la IP por falta de pactos” en *El Universal*.

el director del CCE, Héctor Rangel Domene, declaró que México había perdido una oportunidad al ser rechazada la propuesta fiscal.<sup>242</sup> El presidente de la COPARMEX, José Luis Barraza, dijo estar decepcionado por la actitud demagógica y de engaño del presidente del PRI, Roberto Madrazo, y de los intereses ocultos de Emilio Chuayffet.<sup>243</sup>

En resumidas cuentas, el sector de los grandes empresarios mexicanos veía de manera favorable la iniciativa fiscal de Fox y, para apoyarla, además de emitir declaraciones públicas, existe evidencia que señala realizaron intensas actividades de cabildeo.<sup>244</sup> El hecho de que, a pesar de sus esfuerzos, no lograran conseguir el apoyo necesario para que la reforma fuera aprobada, es una muestra de que los grandes empresarios mexicanos, aunque influyentes y poderosos económicamente, al menos en este caso no contaron con el mismo poder político que alguna de los tres principales partidos políticos.<sup>245</sup>

No obstante, es necesario considerar que si bien la reforma fiscal de Fox fracasó en su elemento central –la generalización del IVA—, sí se logró el otro objetivo de tipo redistributivo contenido en la propuesta: la reducción de las tasas máximas del ISR de 34 a 32%. Tomando en cuenta que la generalización del IVA no afectaba directamente a los empresarios, en contraste con la reducción en la tasa máxima del ISR, es posible pensar que el elemento de mayor interés para los grandes empresarios, sí fue aprobado. La reducción en la tasa máxima del ISR demuestra la posición estructural privilegiada que ocupa la IP en México, como consecuencia tanto de la fortaleza de las organizaciones del capital en México, como de la posición del país dentro de la economía internacional.

---

<sup>242</sup> Fernando Pedrero y Hugo Loya, “Pierde México oportunidades, asegura la IP” en *El Universal*, 13 de diciembre del 2003.

<sup>243</sup> Fernando Pedrero y Orquídea Soto, “Demandarán empresarios cuentas a los diputados” en *El Universal*, 17 de diciembre de 2003.

<sup>244</sup> Fernando Pedrero, “Respalda IP propuesta fiscal del PAN” en *El Universal*, 19 de diciembre del 2003. Fernando Pedrero, “Demanda IP acelerar la reforma tributaria” en *El Universal*, 4 de diciembre del 2003. Asimismo, en artículos arriba citados del mismo autor, se deja ver el desencanto de los empresarios con Roberto Madrazo, del cual afirman en varias ocasiones “no reconocer ya como un interlocutor válido”. También ver Greig Charnock, “The crisis of foxism: the political economy of fiscal reform in Mexico”, *Capital & Class*, no. 86, p. 1-8.

<sup>245</sup> Sin embargo, también es posible argüir que los grandes empresarios sólo movilizan el grueso de sus recursos políticos y económicos cuando se sienten amenazados (de manera sistemática, los empresarios se han opuesto, con éxito, a reformas fiscales progresivas, notablemente la propuesta por Echeverría en 1973).

### 3.5.4 LOS SINDICATOS EN LAS NEGOCIACIONES FISCALES

La posición de los sindicatos respecto a la iniciativa fiscal de Fox resulta más complicada de determinar que la de los grandes empresarios, cuya postura resultó más o menos unánime a lo largo del proceso. Sostengo lo anterior porque los sindicatos “aliados” a facciones del PRI, como el SNTE en el caso de Elba Esther Gordillo, se vieron arrastrados por el conflicto interno que el PRI experimentaba en esos días. Los sindicatos independientes, de afiliación menos numerosa que sus contrapartes, sí tomaron una postura claramente en contra de todas las reformas propuestas por Fox, especialmente la del seguro social, la apertura del sector energético y el IVA. Estos sindicatos independientes realizaron marchas y amenazaron con llevar a cabo paros laborales en caso de que las reformas foxistas fueran aprobadas.<sup>246</sup> Sin embargo, y a pesar de su activismo, su capacidad de influir en las negociaciones de la reforma fiscal no fue apreciable; es decir, no hay evidencia que muestre que su activismo hizo sentir algún tipo de presión sobre los legisladores que apoyaban la reforma fiscal.<sup>247</sup>

Es posible separar en dos la explicación al por qué los sindicatos independientes no pudieron influir significativamente en las negociaciones fiscales. La primera parte consiste en explicar por qué los sindicatos independientes no pudieron influir en el PAN. Me parece que esto resultó de la postura verdaderamente contraria –similar a la del PRD—de los sindicatos independientes a los lineamientos de la reforma fiscal; es decir,

---

<sup>246</sup> Entre estos sindicatos independientes estaban la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), el Frente Sindical Mexicano (FSM), el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma Nacional (STUNAM) y organizaciones campesinas como “El campo no aguanta más” y “El Barzón”. Estos grupos realizaron una marcha en el zócalo capitalino el 27 de noviembre en contra de las reformas arriba mencionadas. También realizaron una marcha el jueves 11 de diciembre, mismo día en que la reforma fiscal “elbiazul” sería rechazada. *El Universal*, 28 de noviembre, “Uno sólo grito en el Zócalo”. *La Jornada*, 11 de diciembre del 2003, “Los sindicatos “listos” para la resistencia” en *La Jornada*, 11 de diciembre del 2003.

<sup>247</sup> Alejandro Leal, director de la sección 22 de Oaxaca, sostuvo que “los legisladores serán los responsables de lo que ocurra en los próximos días”. Cuando trató de contactar a los diputados impulsores de la reforma, la única respuesta que recibió fue que “el proyecto ya está discutido y es un planteamiento responsable”. Asimismo los miembros del CNTE intentaron presentar a los diputados un proyecto propio de reforma fiscal, pero a las horas desistieron porque “ya resultaba ocioso tratar de convencerlos. Fueron completamente insensibles a nuestros planteamientos”. Patricia Muñoz y Ángeles Cruz, “Los sindicatos listos para la resistencia”, *La jornada*, 11 de diciembre del 2003.

su oposición tajante a la propuesta hacía fútil cualquier intento de negociación, sobre todo considerando que el PAN no estaba dispuesto a alterar sustantivamente el contenido de su propuesta.

Por otro lado, la relativa pasividad del sindicalismo afiliado al PRI durante las negociaciones fiscales se entiende como resultado de que se vieron arrastrados al conflicto interno del PRI.<sup>248</sup> En efecto, siguiendo la destitución de Elba Esther Gordillo como coordinadora de la bancada priísta tras un voto promovido por Roberto Madrazo, donde Emilio Chuayffet quedó al frente del cargo, la maestra logró que el SNTE y otros sindicatos favorables a su corriente partidista se desincorporaran de la FSTSE el 5 de diciembre. A partir de ese momento, el grueso de las actividades sindicales de estos grupos se concentraría alrededor de esta separación. Considerando que el momento álgido de las negociaciones fiscales sería desde el 8 hasta el 11 de diciembre, resulta comprensible que estos sindicatos no hayan participado de manera significativa dentro de las negociaciones.

En última instancia, la no autonomía de la mayor parte de los sindicatos en México impidió que los trabajadores pudieran utilizarlos como herramientas efectivas para oponerse al aumento del IVA. Por otro lado, aceptando que el principal interés de la clase trabajadora era que el IVA no fuera generalizado a alimentos y medicinas, entonces es posible pensar que tanto el PRD, como la mayor parte del PRI, representaron los intereses de los trabajadores al oponerse a la reforma fiscal de Fox. Lo anterior implica que la influencia de los trabajadores en México sobre la formulación de la política económica ha aumentado no como consecuencia de un mayor poder del sindicalismo independiente, sino como resultado del cambio en el sistema político. El paso de un sistema de partido hegemónico a uno multipartidista permitió que el PRD, opuesto a la idea de aumentar los impuestos a los trabajadores, pudiera oponerse significativamente a

---

<sup>248</sup> Aun así, algunos de los principales sindicatos afiliados al PRI hicieron declaraciones a favor o en contra de la reforma fiscal, según fueran leales o no a la facción pro reforma fiscal del PRI –liderada por Elba Esther Gordillo. Por ejemplo, el 23 de noviembre Joel Ayala Almeida, dirigente de la FSTSE, declaró estar en contra del IVA en alimentos y medicinas. *El Universal*, 25 de noviembre “Apoya la FSTSE la apertura de casinos”. El 11 de diciembre, el secretario general del SNTE, Rafael Ochoa Guzmán dio una conferencia en la sala de prensa de la cámara de diputados, donde apoyó a la lideresa. La Redacción, “Desarticulan el *madrugete* de elbistas”, *Proceso*, 10 de diciembre de 2003. El 23 de diciembre, ya derrotada la iniciativa fiscal “elbiazul”, Ochoa criticó a las “corrientes radicales” que impedían sacar adelante las reformas económicas necesarias para el país. Nurit Martínez, “Pide SNTE fin de disputas ideológicas”, *El Universal*, 23 de diciembre.

la propuesta fiscal de Fox. Al mismo tiempo, el paso de un sistema político autoritario a uno democrático ha dado al tradicional acto de votar en México una mayor importancia, por lo que una de las variables a considerar por los partidos políticos a la hora de proponer leyes y definir su postura en temas específicos, es la opinión pública. La percepción en las filas del PRI de que la generalización del IVA era mal vista por la mayoría de la sociedad influyó decisivamente en la postura contraria del PRI a la propuesta panista.

### 3.6 CONCLUSIONES

Entre 1982 y 2000 hubo cambios significativos en la distribución de poder en México, según el estudio de las variables organizativas de Peter Hall permitió apreciar. A grandes rasgos se arguyó que el poder de las organizaciones del trabajo disminuyó, que el poder de las organizaciones del capital aumentó, que la administración pública cambió según los dogmas neoliberales y que la percepción de los políticos mexicanos respecto a la posición de México dentro de la economía internacional cambió, favoreciendo a los grandes empresarios y al capital internacional. Estos cambios recién mencionados, que están relacionados entre sí y se pueden calificar como neoliberales, llevaron a la transformación del *statu quo* económico forjado durante la época del desarrollo sustentable y durante la época populista. No obstante, la transformación del *statu quo* económico comenzó con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia y culminó con la entrada en vigor del TLCAN en 1994. Para bien o para mal, cuando Zedillo asumió el poder el *statu quo* económico –y por ende fiscal—del México neoliberal ya estaba construido. Así, la redistribución de poder de tipo neoliberal en México, que sin duda fue sustantiva, se cristalizó como *statu quo* en 1994.

Entre 1994 y 2003 sucedieron cambios significativos en las variables de Hall, como el fortalecimiento de ciertos grupos empresariales y el debilitamiento de la clase obrera en general. No obstante, el cambio más significativo fue el paso de un sistema político autoritario de partido hegemónico a una democracia multipartidista. Este cambio

implicó una fragmentación del sistema político, pues el PAN y el PRD, los principales grupos políticos favorecidos por dicho cambio, se encontraban a la derecha y a la izquierda del PRI. Esta fragmentación no implicaba que las posibilidades de Fox de sacar adelante su reforma fiscal fueran nulas, pero sí dificultaba la tarea por el sólo hecho de que Fox necesitaba, o pactar con el partido contra el que históricamente el PAN había combatido, o llegar a un acuerdo con un partido ideológicamente muy distante del suyo. Así, el fracaso de Fox se explicaría porque hubo un predominio de la continuidad sobre el cambio en la distribución de poder en México –entre 1994 y 2003—y a que el único cambio significativo, que sucedió en el sistema político, no fue en un sentido favorable al cambio fiscal. Es decir, la tarea de Fox de sacar adelante su proyecto fiscal se vio dificultada porque el *statu quo* fiscal de 1994—en contraste con el “nuevo” *statu quo* fiscal que Fox proponía—representaba más adecuadamente la distribución de poder que había en 2003.

A la luz de lo dicho en el capítulo anterior con el estudio de la reforma fiscal en España, es posible pensar que la tarea de Fox de formar una coalición mayoritaria habría sido mucho más simple si la fragmentación del sistema político—en gran medida inevitable cuando se pasa del autoritarismo a la democracia—hubiera estado acompañada de un desplazamiento del centro político. Debido a que las preferencias fiscales de los grupos políticos favorecidos en España al finalizar el franquismo se encontraban a la izquierda del *statu quo* fiscal, el grueso de la tarea negociadora de Suárez consistió en llegar a un consenso sobre qué tanto era apropiado mover a la izquierda el *statu quo* fiscal. En México, debido a que los grupos políticos favorecidos por la transición se encontraban a la derecha y a la izquierda del *statu quo*, hubo una fragmentación del sistema político sin un desplazamiento del centro político. Por lo tanto, la tarea negociadora de Fox consistía no en llegar a un consenso sobre qué tanto se debía avanzar en la dirección fiscal que él proponía, sino en convencer al resto de las fuerzas políticas de aceptar cambios fiscales contrarios a su ideología o intereses, lo que como se arguyó en el primer capítulo, es en extremo complicado.

Finalmente, es necesario considerar que si la tarea de Fox de construir un consenso en torno a su propuesta fiscal no se veía facilitada por la fragmentación del sistema político, ello no implica que estuviera condenado a fallar. En última instancia, el

fracaso de Fox también se debió a que tomó decisiones políticas equivocadas. Concretamente, Fox no eligió los medios más adecuados para conseguir el fin político que buscaba: convencer al PRI de apoyar su propuesta –dado el contenido de la propuesta, Fox consideró como inamovible la oposición del PRD. En efecto, la alianza de Fox con la facción priísta liderada por Elba Esther Gordillo, y la confianza que el presidente depositó en la lideresa para que lograra el apoyo del resto del partido, resultó ser una decisión política desafortunada a la luz del triunfo de la facción de Madrazo en el conflicto interno del PRI. Tal vez más importante aún fue que ni Fox, ni los funcionarios de la SHCP que redactaron la propuesta fiscal, se preocuparon de incorporar al resto de los partidos políticos en el proceso de elaboración del documento, estrategia negociadora que, como se vio en el anterior capítulo, resultó muy útil a la UCD para crear consenso alrededor de su propuesta.

## CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de esta tesis ha sido encontrar una respuesta a por qué el Gobierno de Fox, en contraste con el de Adolfo Suárez, fue incapaz de cambiar de manera significativa el *statu quo* fiscal en México. Si bien hay algunas diferencias importantes entre estos casos –como que ocurrieron en continentes distintos en momentos distintos—, existe una serie de coincidencias –ambos Gobiernos habían llegado al poder después de décadas de autoritarismo, se encontraban en una posición minoritaria dentro del poder Legislativo y, a grandes rasgos, su ideología era de centro derecha—que me permitió buscar una explicación que se concentrara en las variables disímiles entre ambos casos. Una de ellas fue la ineptitud política de Fox que, a lo largo de su sexenio, fue determinante de sus fracasos políticos. En contraste, se ha dicho que Suárez fue capaz de ser el líder que España necesitaba para llevar a buen puerto su transición democrática.

En el primer capítulo escribí que limitar la explicación del fracaso de Fox y el éxito de Suárez a la varianza en la habilidad política de ambos líderes me parecía insuficiente y, además, poco interesante porque ya mucho ha sido dicho al respecto. Por lo tanto, a lo largo de esta tesis me concentré en encontrar una explicación estructural a la continuidad y el cambio fiscal, que pudiera extrapolarse satisfactoriamente a los casos de Fox y Suárez. Para construir dicha explicación comencé estudiando por qué resultaba complicado que un Gobierno cambiara significativamente el marco fiscal de un país. En esencia, la teoría económica y fiscal que revisé indica que el carácter conflictivo de los impuestos emana de que son mecanismos de redistribución de la riqueza. Por lo tanto, una propuesta de cambio fiscal significativa afectará siempre los intereses económicos de uno o varios grupos sociales, cuya oposición será el principal obstáculo al cambio fiscal.

Llegado este punto me pareció pertinente encontrar alguna explicación teórica cuyo objetivo fuera definir de qué depende que el Gobierno, a la hora de intentar implementar alguna política pública, logre superar la oposición de los grupos sociales. Según Eric A. Nordlinger hay dos maneras en que el Gobierno puede transformar sus

preferencias en políticas públicas, la persuasión –convencer a los grupos opositores de que la política pública en cuestión es, en verdad, favorable a sus intereses—y la imposición –cuando las facultades políticas del Gobierno le permiten imponer una decisión sin entrar en un proceso de negociación con los grupos opositores. Sostuve que, para los casos de Fox y Suárez, la imposición no era una opción viable porque ambos Gobiernos eran minoritarios. Entonces, tal vez su única alternativa era lograr convencer a los grupos opositores al cambio fiscal de que, dicho cambio, era conveniente a sus intereses. No obstante, la anterior tampoco era una opción viable porque las políticas públicas redistributivas, como un proyecto de reforma fiscal, inciden profundamente en la división de clases sociales y activan los intereses en términos netamente clasistas. Por tanto, persuadir a los grupos sociales, a partir de los cuales será redistribuida la riqueza, de que el cambio fiscal está también en sus intereses, es una tarea muy complicada. Así, afirmé que un Gobierno democrático minoritario, al menos a la hora de tratar de sacar adelante su propuesta fiscal, es doblemente incapaz, pues no puede imponer los cambios a los grupos opositores, ni puede convencerlos de que dichos cambios son compatibles con sus intereses. Ante este aparente *impasse* teórico, sugerí que tal vez un proyecto de reforma fiscal –en el contexto de un Gobierno minoritario en una democracia—sólo podía ser exitoso si, para una mayoría de las fuerzas políticas y sociales, resultaba preferible al *statu quo* fiscal. El punto de partida de esta hipótesis es que el *statu quo* fiscal de un país, en un momento dado, refleja la distribución de poder que en dicho país existe entre las fuerzas políticas y sociales, y las preferencias fiscales de los grupos más poderosos. Esto quiere decir que un proyecto de reforma fiscal sólo podrá ser preferible al *statu quo* fiscal a una mayoría de las fuerzas políticas y sociales bajo alguno de estos dos escenarios: las preferencias fiscales de los grupos dominantes se han transformado y, en la medida en que siguen siendo dominantes, son capaces de imponer sus preferencias al resto de la sociedad; o grupos que no formaban parte de la coalición dominante cuando el *statu quo* fiscal fue diseñado, han pasado por un proceso de empoderamiento y, como resultado, ahora forman parte de la coalición dominante y, desde ahí, buscan cambiar el *statu quo* fiscal de forma que refleje mejor sus intereses.

Los proyectos de reforma fiscal de Suárez y Fox sucedieron al poco tiempo de que en España y México se pasara de un sistema político autoritario a uno democrático,

transición que necesariamente implica una redistribución de poder. Es entonces cabal pensar que dicha redistribución de poder dio lugar a una serie de proyectos reformistas por parte de los nuevos Gobiernos, cuyas preferencias divergían en cierto grado de las de las pasadas administraciones. Tanto en México como en España, uno de los ejes de reforma fue el fiscal. Entonces, si ambos proyectos de reforma fiscal fueron originados por la redistribución de poder habida en España y México ¿por qué Suárez sí logró llevar a buen puerto su iniciativa y Fox no?

En el primer capítulo argüí que la respuesta estaba en los distintos tipos de redistribución de poder que hubo en España y México. Si la redistribución de poder en ambos países fue cuantitativamente significativa, pues permitió la llegada al poder de “nuevos” grupos políticos, fue únicamente en España que la redistribución de poder fue cualitativamente significativa –en términos de favorecer o no un clima propicio al cambio fiscal. Para que una redistribución de poder sea cualitativamente significativa es necesario que implique un desplazamiento del centro político–sea a la izquierda o derecha del espectro ideológico. Asumiendo que el *statu quo* fiscal de un país en un momento dado se construye en gran medida sobre el centro político ideológico, un desplazamiento de dicho centro necesariamente haría que una mayoría de las fuerzas políticas y sociales vieran el *statu quo* fiscal como inapropiado, lo que crearía un clima favorable a la formación de una coalición mayoritaria que permitiera cambiar el *statu quo* fiscal para colocarlo sobre el nuevo centro político ideológico.

Para probar esta hipótesis en España y México, fue necesario estudiar la continuidad y el cambio en las preferencias fiscales y la distribución de poder entre los principales grupos políticos y sociales. Para estudiar las preferencias fiscales de los grupos bastó con estudiar sus declaraciones y acciones en torno al proyecto de reforma fiscal del Gobierno. Por otro lado, para evaluar la continuidad y el cambio en la distribución de poder, utilicé un método inspirado en algunos de los postulados teóricos y metodológicos de Peter Hall. Supuse que las principales variables organizativas de un país –organización del sistema político, organización del Estado, posición estructural del país en la economía internacional, organización del trabajo y organización del capital— son al mismo tiempo reflejo y causa de la distribución de poder existente en dicho país; por lo tanto, el estudio de la continuidad y el cambio de dichas variables organizativas me

permitió, en los capítulos dos y tres, apreciar cómo cambió o se mantuvo la distribución de poder en España y México.

En España el sistema político pasó de ser un autoritarismo de partido único a una democracia multipartidista moderada. Esto quiere decir que los partidos políticos de la democracia española eran “nuevos” dentro del sistema político español, al menos en el sentido de que por primera vez en décadas su existencia era legal –si bien el PSOE y el PCE existían clandestinamente y, algunos de los que serían integrantes de la UCD, formaban parte de la administración franquista. Con la inclusión de estos partidos en el sistema político, hubo en España una dispersión del poder político y, también, una mejor representación en el sistema político de las distintas ideologías políticas y económicas de la sociedad española. Por lo tanto, el cambio en el sistema político español fue significativo en dos sentidos, hubo una redistribución de poder entre las fuerzas políticas y hubo un desplazamiento hacia la izquierda del centro ideológico.

El sistema político en México pasó de un autoritarismo de partido hegemónico a una democracia multipartidista moderada. Como se vio en el tercer capítulo, los principales partidos políticos de la democracia mexicana son los mismos que había en los últimos años del autoritarismo mexicano. Incluso, su ideología económica se mantuvo relativamente estable de un periodo a otro. El único cambio significativo sucedió entonces en la distribución de poder entre los principales partidos políticos: el PRI perdió su condición hegemónica, el PAN se hizo con el control del Gobierno –con un número de diputados similar a los del PRI—y el PRD se mantuvo como la tercera fuerza política, aunque con la importancia añadida de ser capaz de formar una coalición mayoritaria con el PRI o el PAN.

Tras estudiar la continuidad y el cambio en la organización del sistema político en España y México es posible apreciar que en ambos casos, al momento de negociarse los cambios fiscales, el sistema político se caracterizaba por ser una democracia multipartidista moderada. La principal implicación de lo anterior, para ambos casos, era que el Gobierno necesitaba pactar con otras fuerzas políticas para sacar adelante su proyecto fiscal. No obstante, los casos de España y México difieren en el punto de partida: México era un autoritarismo de partido hegemónico y España un autoritarismo de partido único. La importancia de esto es crucial, pues quiere decir que en el caso de

España la transición democrática implicó un cambio relativamente mayor en el sistema político, cambio que sería cuantitativa y cualitativamente significativo a la hora de propiciar un cambio fiscal.

En los años previos al triunfo de Suárez los órganos económicos de la administración pública española habían pasado por una serie de transformaciones. . En general, estos cambios pueden entenderse como un proceso de “tecnocratización/profesionalización” de los órganos económicos de la administración pública, en el sentido de que cambiaron obedeciendo criterios de eficiencia económica, relegando a un segundo plano criterios ideológicos. Este proceso de cambio también implicó la especialización de órganos económicos de la administración pública, como los ministerios de Economía y Hacienda. También hubo un giro importante en la ideología de los funcionarios públicos, que pasaron de tener un enfoque inspirado en los dogmas fascistas de autosuficiencia económica, a tener un enfoque europeísta liberal. Además, cuando Suárez llegó al poder, realizó más cambios dentro de la administración pública. En materia económica, creó la vicepresidencia de asuntos económicos, que tenía la facultad de coordinar a los distintos órganos económicos de la administración pública en España.

Respecto a la organización de los órganos económicos de la administración del Estado en México, en el tercer capítulo se mostró que el grueso de las transformaciones experimentadas en este sector en las décadas previas al triunfo de Vicente Fox, sucedió entre 1985 y 1994. Estos cambios, cuyo sentido general fue dictado por los dogmas neoliberales, incluyeron la disminución sustantiva del tamaño del Estado, la privatización de la mayoría de las empresas paraestatales y, también, la adopción de la ideología neoliberal por parte de los funcionarios públicos de alto nivel. Por otro lado, entre 1994 y 2003 no ocurrió ningún cambio significativo ni en la organización de los órganos económicos de la administración pública en México, ni en la ideología de sus altos funcionarios.

Los cambios experimentados por los órganos de la administración pública en España y México fueron causa y consecuencia de otros cambios, como la llegada al poder de una nueva elite política –con una ideología económica distinta— y el cambio en el modelo de desarrollo económico. De la misma forma, en España y México la

transformación de la administración pública tendría repercusiones directas sobre el tipo de políticas públicas producidas por el Estado, materia fiscal incluida. Acaso, la diferencia más importante entre ambos casos fue que en España el cambio en las políticas económicas del Estado se había visto limitado por el régimen franquista; es decir, el cambio impulsado en España por la burocracia económica tecnócrata sucedió más a pesar de Franco y la vieja guardia política, que con su bendición. Así pues, a la muerte de Franco la burocracia tecnócrata tenía una serie de reformas “acumuladas”, cuya condición para convertirse en política pública era la transformación del sistema político. En México, en cambio, la adopción de los dogmas neoliberales por parte del Estado fue un proceso dirigido no sólo por la administración pública, sino por el jefe máximo del país. Como resultado, en 1994 el ideal neoliberal de la clase política mexicana ya había sido, en gran medida, alcanzado. En 2003, más que un proyecto de reforma, la SHCP propuso una profundización del carácter neoliberal del fisco en México. Como se vio en el capítulo 3, esta profundización no era compatible con los cambios experimentados en el sistema político.

Sobre la posición estructural de España dentro de la economía internacional se dijo, en el capítulo 2, que su principal determinante era su posición geopolítica; es decir, ser un país mediano en Europa Occidental. Se dijo también que la identificación de España con las potencias del Eje y la ideología semifascista de Franco llevaron a España a aislarse política y económicamente de la Europa de la posguerra. No obstante, a partir de 1959 los tecnócratas españoles comenzaron a transformar la economía española según ciertas de las pautas de la ortodoxia económica de Europa Occidental, lo que paulatinamente fue transformando la posición de España dentro de la economía internacional, disminuyendo su aislamiento y aumentando más su dependencia de los mercados europeos. Aun así, la plena integración de España a la economía europea, que en los últimos años de franquismo era deseada por el grueso de la sociedad española, era una imposibilidad debido al carácter no demócrata del régimen. La posición estructural de España dentro de la economía internacional, de forma similar a como pasó con los ideales de reforma de la administración pública española del tardofranquismo, tuvo que esperar la muerte de Franco para poder completar su transformación. Con la llegada al poder de Suárez comenzaría el proceso final de integración de España dentro de la CEE.

En este periodo, el “norte” que seguirían las sucesivas reformas fiscales en España, estuvo dictado por el común denominador de la CEE.

En lo que respecta a la posición estructural de México en la economía internacional, en el capítulo 3 argüí que la cercanía de México con Estados Unidos ha sido su principal determinante. El principal cambio en este sector sucedió entre 1985 y 1994, cuando la elite política mexicana decidió que, en vez de resistir la influencia económica de Estados Unidos, México debía aprovecharla y, de hecho, convertirla en el nuevo motor del desarrollo nacional. Como resultado, la posición estructural de México dentro de la economía internacional pasó de aislamiento relativo y producción enfocada al mercado interno, a un cada vez mayor grado de apertura y exportaciones a Estados Unidos. Como resultado, el marco fiscal en México cambió sus objetivos; pasó de buscar proteger a los empresarios nacionales de las importaciones extranjeras, a tratar de atraer la mayor cantidad de inversión extranjera posible y facilitar las importaciones y exportaciones de productos. Además, en la medida en que el capital de Estados Unidos era la nueva principal fuente de inversión y, el mercado estadounidense el principal destino de las exportaciones mexicanas, el marco fiscal mexicano cambió según el modelo del estadounidense. En 1994, la transformación de la posición estructural de México dentro de la economía internacional ya estaba completa y, a partir de entonces y hasta 2003, se mantuvo estable.

España y México, en los años previos a los proyectos de reforma fiscal aquí estudiados, habían visto transformar paulatinamente su posición estructural dentro de la economía internacional. Ambos países pasaron de un relativo aislamiento—ideológicamente diferenciado—a un mayor involucramiento dentro de la economía internacional. Sus marcos fiscales cambiaron tanto para adaptarse a dicho cambio paulatino, como para facilitarlos. Sin embargo, el grueso de la economía internacional de México es Estados Unidos y, por lo tanto, la fiscalidad mexicana evolucionó según los dogmas comparativamente más liberales de Estados Unidos. La economía internacional de España es, sobre todo, Europa Occidental y, por lo tanto, el fisco español evolucionó siguiendo las pautas del común denominador de la CEE. No obstante, la principal diferencia entre ambos casos fue que, al igual que con los proyectos de reforma de la administración pública, en España los cambios se vieron limitados por la naturaleza

misma del régimen, mientras que en México los cambios pudieron completarse en 1994. Esto quiere decir que cuando Suárez llegó al poder había una inercia de cambio en la posición estructural de España en la economía internacional, mientras que en México no había tal.

Respecto a la organización del capital en España, en el capítulo 2 se vio que los empresarios estaban cómodamente instalados en el tardo franquismo, siendo agentes centrales del desarrollo económico y, a menudo, participando como políticos y funcionarios públicos de alto nivel. Se dijo que esta asimilación de los empresarios al franquismo contribuyó a que tardaran más, en comparación con la clase trabajadora y sus organizaciones, en adaptarse a las nuevas circunstancias de apertura política. Aun así, el control de los empresarios y banqueros sobre una parte considerable de los recursos económicos les permitió defender sus intereses de manera efectiva –muy a pesar del PCE, por ejemplo, la reforma fiscal en 1977 no incluía gravámenes a las ganancias del capital. No obstante, es cierto que 1976 y 1977 fueron para los empresarios años especialmente complicados debido a su relativa desorganización—al menos hasta la creación de la CEOE—y al clima social en cierta medida anticapitalista que se respiraba en la España de entonces. Muestra de lo anterior fue su incapacidad para relajar la política monetaria del Gobierno y, especialmente, su incapacidad para lograr una liberalización en las relaciones laborales –aunque su demanda de instaurar topes salariales sí fue escuchada por el Gobierno.

Por otro lado, en lo que respecta a la organización del capital en México, se vio que en las décadas previas al triunfo de Fox los empresarios atravesaron un proceso de empoderamiento político que los llevó a vincularse estrechamente con el PAN y el PRI y a ocupar cada vez más puestos de elección popular y dentro de la administración pública. Además, el cambio de modelo de desarrollo favoreció sus intereses económicos. En parte como resultado de su empoderamiento, las transformaciones fiscales experimentadas en México en los ochentas y hasta 1994 respetaban los intereses económicos de los empresarios en México. Tal vez el mejor indicador del empoderamiento empresarial en México fue el triunfo de Vicente Fox, un empresario. No es entonces sorprendente que la propuesta fiscal de su Gobierno fuera benéfica a los intereses empresariales.

Durante las negociaciones fiscales en España y México los empresarios opinaron al respecto. Si bien en ninguno de los dos casos las reformas propuestas afectaban los intereses económicos de los empresarios, en México la mayor influencia política de los empresarios les bastó para que el proyecto de reforma fuera favorable a sus intereses económicos. En España, en cambio, la reforma fiscal se limitó a no afectar sus intereses. No obstante otras medidas, como la congelación de los salarios, sí beneficiaron directamente a los empresarios españoles. En los años previos al triunfo de Suárez los sindicatos españoles habían resurgido de la clandestinidad y logrado movilizar a una fracción importante de la fuerza laboral en España. Si bien en un principio sus reivindicaciones eran de carácter económico, el carácter ilegal de su existencia y actividades transformó la lucha de los sindicatos, que se desplazó del ámbito económico al político. Sin duda, uno de los catalizadores más importantes de la transición política en España fue la actividad sindical, especialmente de CCOO. Como resultado, los sindicatos estaban bien relacionados con dos de los tres partidos que recibieron más votos en las elecciones, el PCE y el PSOE. La legitimidad de los sindicatos entre los trabajadores, la fortaleza relativa de sus organizaciones y sus vínculos con los partidos políticos les permitió influir en el contenido del proyecto fiscal del Gobierno. Concretamente, los sindicatos, en alianza con el PSOE y UGT, lograron acentuar el carácter progresivo y redistributivo de la reforma fiscal.

En lo que respecta a la organización del trabajo en México, se arguyó que en las décadas precedentes al triunfo de Fox los sindicatos habían visto su poder disminuir como resultado de la neo liberalización de la economía y la continuación de la no independencia sindical. Si bien en la segunda mitad de la década de los noventa surgieron sindicatos independientes, al momento de negociarse la reforma fiscal éstos representaban apenas una tercera parte del total de la fuerza sindical –de por sí es muy limitada, apenas 9.8% de la PEA. Me parece que el carácter regresivo de la reforma fiscal propuesta por el Gobierno debe entenderse, al menos en parte, como resultado de la posición relativamente poco privilegiada que ocupan los trabajadores y sus organizaciones en México. De igual forma, como se arguyó en el tercer capítulo, la oposición de los sindicatos independientes a la reforma fiscal del Gobierno parece no haber tenido efecto sobre las fuerzas políticas que apoyaban la generalización del IVA.

El estudio de la continuidad y el cambio en la distribución de poder y preferencias fiscales de los principales grupos políticos y sociales en España, me llevó a concluir en el capítulo 2 que, en gran medida, Suárez pudo cambiar el *statu quo* fiscal porque resultaba una tarea relativamente simple. Esto fue así porque la llegada al poder de Suárez sucedió tras una redistribución de poder cuantitativa y cualitativamente significativa. El paso de un sistema político de partido único a uno multipartidista moderado implicó una dispersión del poder político que cambió radicalmente la forma de funcionar del sistema político español –cambio significativo cuantitativamente—y, también, implicó un desplazamiento del centro político, pues las preferencias fiscales de los grupos políticos y sociales fortalecidos por el cambio estaban, en su conjunto, a la izquierda del viejo *statu quo* fiscal. Por lo tanto, la tarea de Suárez de formar una coalición mayoritaria en torno a su propuesta de cambio fiscal era relativamente simple, pues se trataba de una cuestión de grado y no de fondo. En efecto, el grueso del debate giró en torno a qué tanto debía moverse hacia la izquierda el *statu quo* fiscal de España. En España había pues un clima político favorable al cambio fiscal, resultado del predominio del cambio sobre la continuidad en la distribución de poder y las preferencias fiscales de los principales grupos políticos y sociales.

Tomando en cuenta el estudio la continuidad y el cambio en la distribución de poder y preferencias fiscales de los principales grupos políticos y sociales en México, el capítulo 3 concluyó explicando que, en gran medida, Fox fue incapaz de reformar el *statu quo* fiscal porque resultaba una tarea relativamente complicada. Esto fue así porque los cambios en la distribución de poder en México –que sí los hubo—no implicaron un desplazamiento del centro político. El cambio en el sistema político, que sí fue cuantitativamente significativo en el sentido de que alteró el funcionamiento del sistema político mexicano, no fue cualitativamente significativo, pues los grupos políticos fortalecidos por el cambio en el sistema político –PAN y PRD—, tenían preferencias fiscales que distaban más de sí que del *statu quo* fiscal. El PRI, por otro lado, no tenía ningún incentivo a modificar el *statu quo* fiscal que había diseñado y que, en gran medida, aún se ajustaba a sus preferencias fiscales. Por otro lado, se arguyó que las organizaciones de los trabajadores habían visto su poder y legitimidad disminuir en los

años previos a la transición democrática y que, por el contrario, la clase empresarial había visto aumentar su influencia política y económica. Estos cambios fueron significativos en diversos temas, como la precarización de las condiciones laborales y la caída de los salarios reales, pero no fueron suficientes para por sí mismos —o en combinación con los cambios experimentados por los órganos económicos de la administración pública o el sistema político—, crear un clima favorable al cambio fiscal; es decir, su magnitud no alcanzó para desplazar el centro político.

Me parece que la hipótesis central de esta tesis —que el *statu quo* fiscal de un país sólo es susceptible al cambio tras una redistribución de poder cuantitativa y cualitativamente significativa, o tras un cambio en las preferencias fiscales de la coalición dominante— se sostiene y en cierto grado queda corroborada por el estudio de la continuidad y el cambio de las preferencias fiscales y la distribución de poder en España y México. No obstante me parece que el estudio de la continuidad y el cambio fiscal en un país se vería enriquecido si se tomaran en cuenta otras variables como, por ejemplo, la habilidad política de los líderes negociadores. En gran medida, sigue siendo una incógnita para mí hasta qué punto es cierto que el marco fiscal de un país está estructuralmente dado. Me pregunto si la habilidad política de un líder puede bastar para que reformas fiscales significativas sean introducidas. También me gustaría saber si es posible extrapolar la hipótesis sostenida en esta tesis a temas económicos más amplios, como el cambio y continuidad en los modelos económicos empleados por las naciones. Cuestionamientos como estos y otros quedan pendientes para futuras investigaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

Aboites Aguilar, Luis, “Las finanzas públicas en México, 1970-2000. Crónica del fracaso de la política fiscal” en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los Impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Instituto Mora, México D.F., 2005.

Aguilar García, Javier y Reyna Vargas Guzmán, *La CTM en el periodo de la globalización. Del sexenio de Carlos Salinas al gobierno de Vicente Fox*, UNAM, 2006.

Alba, Carlos, “Los empresarios y la democracia en México” en *Foro Internacional*, v. 46, no. 1, pp. 123-124.

Alberro, Irina, “Impacto de la Economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, El Colegio de México, México D.F., 2010.

Anguiano Roch, Eugenio *et. al.*, *México frente a la crisis, hacia un nuevo curso de desarrollo*, [http://www.exaeconomiaunam.org.mx/convocatorias/mexico\\_frente\\_a\\_la\\_crisis%20%28PDF%29.pdf](http://www.exaeconomiaunam.org.mx/convocatorias/mexico_frente_a_la_crisis%20%28PDF%29.pdf), consultado el 19 de julio del 2010.

Antón, Vicente, “Comparación del gasto de las administraciones públicas entre España y los países de la CE”, *Documentos de trabajo de la Secretaría de Estado de Presupuesto y Gasto*, noviembre de 1992.

Ascher, William, “Risks, Politics and Tax Reform: Lessons from Some Latin American experiences”, en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, Durham, 1989.

Barciela, Carlos, Ma. Inmaculada López, Joaquín Melgarejo y José A. Miranda, *La España de Franco (1939-1975) Economía*, Editorial Síntesis, Madrid, 2001.

Bates, Robert, “A Political Scientist Looks at Tax Reform”, en Malcolm Gillis (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, Duke University Press, Durham, 1989.

Beatriz Chapoy Bonifaz, Dolores, “Impuesto sobre la renta. Régimen de consolidación de resultados fiscales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, v. 32, no. 96.

Bizberg, Ilán, “El papel de la sociedad civil en las transformaciones políticas actuales”, en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México, los retos ante el futuro*, El Colegio de México, Fundación Konrad Adenauer, 2007.

Bizberg, Ilán, “El sindicalismo en el fin de régimen”, *Foro Internacional*, v. 43, no. 1.

Bizberg, Ilán, “La sociedad civil en el nuevo régimen político”, *Foro Internacional*, v. 47, no. 4.

Braña Pino, Francisco Javier, “El sistema tributario español de la democracia, principales características, evolución y algunas propuestas de reforma”, trabajo elaborado para la Fundación Primero de Mayo, enero de 2010. Recurso accedido en línea el 12 de octubre de 2011. [http://www.profesionalespcm.org/\\_php/MuestraArticulo2.php?id=13493](http://www.profesionalespcm.org/_php/MuestraArticulo2.php?id=13493)

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José María Maravall y Adam Przeworski, “Economic reforms in new democracies: a social democratic approach”, en William C. Smith, Carlos H. Acuña y Eduardo Gamarra (eds.), *Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*, Transaction Books, New Brunswick, 1994.

Caballero, Gonzalo y Xosé Carlos Arias, “Los fundamentos institucionales de la transición político económica en España, 1975-1991: primera aproximación”, *IX encuentro de economía pública, hacienda y medio ambiente*, 2002. Recurso accedido en línea el 12 de octubre de 2011. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3132099>

Cabrera, Mercedes y Fernando del Rey, *El poder de los empresarios: política e intereses económicos en la España contemporánea 1875-2000*, Taurus, Madrid, 2002.

Carpizo, Jorge, “Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, no. 100, pp. 71-99.

Carr, Barry, *La izquierda Mexicana a través del siglo XX*, trad. Paloma Villegas, Ediciones ERA, México D.F., 2000.

Carrillo Castro, Alejandro, “Génesis y evolución de la administración pública en México”, *Revista Especial 2001*, Instituto de la Administración Pública de Michoacán A.C., 2001.

Castañeda, Gonzalo en “La restricción empresarial en la política fiscal: el caso mexicano de 1976-1982”, *Estudios Económicos*, v. 8, no. 2.

Castañeda, Jorge y Rubén Aguilar, *La diferencia: radiografía de un sexenio*, Grijalbo, 2007.

Castañón R., Jesús, “Historia de la Secretaría de Hacienda I”, *Revista de administración pública*, no. 11, enero-marzo de 1959.

Cejudo, Guillermo M., “Critical junctures or slow moving processes? The effects of political and economic transformations on the Mexican public sector”, *Revista Chilena de Administración Pública*, no. 10, dic. 2007.

Charnock, Greig, “The crisis of foxism: the political economy of fiscal reform in Mexico”, *Capital & Class*, no. 86.

Chavez M., Márcos, “Las finanzas públicas en México, 1970-2000. Crónica del fracaso de la política fiscal” en Luis Aboites Aguilar y Luis Jáuregui (coords.), *Penuria sin fin. Historia de los Impuestos en México, siglos XVIII-XX*, Instituto Mora, México D.F., 2005.

Comín, Francisco y Miguel Martorell, “La hacienda de guerra franquista”, en Enrique Fuentes Quintana (dir.) y Francisco Comín (coord.), *Economía y economistas españoles en la guerra civil*, Barcelona, Galaxia Gutemberg, 2008, v. 1, pp. 901-939.

Comín, Francisco, “La Hacienda Pública en el franquismo autárquico (1940-1959)”. Recurso accedido en línea el 19 de noviembre de 2011. <http://www.unizar.es/eueez/cahe/comin.pdf>

Comín, Francisco, “Reaching a political consensus for tax reforms in Spain: the Moncloa Pacts, joining the European Union and the best of the journey”, *International Studies Program*, working paper 06-01, January 2006. Recurso accedido en línea el 12 de diciembre de 2011. <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0601.pdf>

Comín, Francisco, *Historia de la Hacienda Pública*, Editorial Crítica, Barcelona, 1996.

Coverdale, John F., “Spain from dictatorship to democracy”, *International Affairs*, v. 53, no. 4.

Cruz Núñez, Isidro, *La política fiscal en México bajo el modelo neoliberal (1989-2009) ¿Obstáculo al crecimiento económico?*, tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, D. F., 2010.

Delal Baer, M., “Mexico at an impasse”, *Foreign Affairs*, v. 83, no. 1.

Dewatripont, M. y G. Roland, “Economic Reform and Dynamic Political Constraints”, *The Review of Economic Studies*, v. 59, núm 4.

Elizondo, Carlos, “In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas”, *Journal of Latin American Studies*, v. 26, no. 1.

Fishman, Robert. M., *Working-Class Organization and the Return to Democracy in Spain*, Cornell University Press, Ithaca, 1990.

Flores Andrade, Anselmo, “Los empresarios y la transición a la democracia: los casos de México y España” en *Revista Mexicana de Sociología*, v. LXV, no. 3.

Flores Andrade, Anselmo, “Los empresarios y la transición a la democracia en España”, *Estudios Sociológicos*, v. XVIII, no. 3.

Fuentes Quintana, Enrique (ed. Francisco Comín), *Las Reformas Tributarias en España*, Editorial Crítica, Barcelona, 1990.

Gálvez Biesca, Sergio, “Las contradicciones del socialismo: una aproximación a la historia política del PSOE en la transición (1972-1986)”. Recurso accedido en línea el 12 de diciembre de 2011. <http://biblioteca2.uclm.es/biblioteca/ceclm/websCECLM/transici%C3%B3n/PDF/03-11.%20Texto.pdf>

Guerra, Alfonso (ed.), *XXVII Congreso del Partido Socialista Obrero Español*, Editorial Avance, Barcelona, 1977.

Haggard, Stephan y Chung-In Moon, “Institutions and Economic Policy: Theory and a Korean Case Study”, *World Politics*, v. 42, núm 2.

Haggard, Stephan y Steven B. Webb, “What Do We Know about the Political Economy of Economic Policy Reform?”, *The World Bank Research Observer*, v. 8, núm 2.

Hall, Peter, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford, 1986.

Harrison, Joseph, *Economic Crisis and Democratic Consolidation in Spain, 1973-1982*, Universidad Carlos III de Madrid, Working Papers in Economic History, 2006.

Hernández Trillo, Fausto y Andrés Zamudio, “Los impuestos en México ¿Quién los paga y cómo?”, Programa de presupuesto y gasto público del CIDE, 2000. Recurso accedido en línea el 19 de septiembre de 2011. [http://www.presupuestoygastopublico.org/ppgp\\_autor.php?Autores=](http://www.presupuestoygastopublico.org/ppgp_autor.php?Autores=)

Hernández Vicencio, Tania “La elite de la alternancia. El caso del Partido Acción Nacional” en *Revista Mexicana de Sociología*, v. 68, no. 4.

Hernández, Rogelio “Cambio político y renovación institucional. Las gubernaturas en México”, *Foro Internacional*, v. 43, no. 4.

Hernández, Rogelio, “Conflicto y colaboración entre poderes. La experiencia reciente de los Gobiernos divididos en México”, *Estudios Mexicanos*, v. 21, no. 1.

Hernández, Rogelio, “La historia moderna del PRI, entre la autonomía y el sometimiento”, *Foro Internacional*, v. XL, no. 2.

Jáuregui, Luis, “Vino viejo y odre nuevos. La historia fiscal en México” en *Historia Mexicana*, v. LII, no. 3.

Levi, Margaret, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, California, 1988.

Lijphart, Arendt, “Comparative Politics and the Comparative Method”, *The American Political Science Review*, V. 65, No. 3, pp. 664-685.

López Flores, Alejandro, *Alcances y límites del corporativismo empresarial. La CANACINTRA, el Estado y el ingreso de México al GATT*, tesis de maestría, El Colegio de México, 2009.

Lowi, Theodore J., “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política” en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, Porrúa, México, D.F., 1996.

Mahon, James E., “Tax reform and its determinants in Latin America, 1977-94: implications for theories of state development”, prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, México, 1997. Recurso accedido en línea el 29 de septiembre de 2011. <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/mahon.pdf>

Mancera Aguayo, Miguel, “Crisis económicas en México, 1976-2008”, *Este País*, enero 2009.

Maravall, José María, *La política de Transición*, Taurus, Madrid, 1981.

Marichal, Carlos, “Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva” en José Luis Calva (coord.), *Finanzas públicas para el desarrollo*, Porrúa, 2007.

Martínez, Jesús A., “La consolidación de la dictadura (1951-1959)” en Jesús A. Martínez (coord.), *Historia de España Siglo XX 1939-1996*, Cátedra, Madrid, 1999.

Medellín, Andrés Darío, *La reforma fiscal del Gobierno de Vicente Fox*, Tesis de licenciatura, El Colegio de México, 2008.

Méndez, José Luis, “La reforma del Estado en México, alcances y límites”, *Gestión y Política Pública*, v. 3, no. 1.

Merino, Mauricio, *La transición votada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2003.

Meyer, Lorenzo, “De la estabilidad al cambio”, Centro de Estudios Históricos, *Historia General de México*, El Colegio de México, México D.F., 2006.

Mizrahi, Yemile, “La nueva relación entre los empresarios y el gobierno: el surgimiento de los empresarios panistas”, *Estudios Sociológicos*, v. 14, no. 41.

Modoro, Raúl, *La transición Política*, editorial Tecnos, Madrid, 1988.

Nacif, Benito, “El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un Gobierno dividido” en José Luis Méndez (coord.), *Políticas Públicas*, El Colegio de México, México D.F., 2010.

Neustadt, Richard E., *El poder presidencial*, trad. Eduardo Escalona, Editorial Limusa, México, D.F., 1966.

Nordlinger, Eric A., *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 198.

Olson, Mancur “Dictatorship, Democracy and Development”, *The American Political Science Review*, v. 87, no. 3, pp. 567-576.

Olson, Mancur, “Dictatorship, Democracy and Development”, *The American Political Science Review*, v. 87, no. 3.

Ortega Ortiz, Reynaldo Yunuen, “El Gobierno conservador en Gran Bretaña y el Gobierno socialista en España: un estudio comparado”, *Foro Internacional*, v. 35, no. 3.

Ortega, Reynaldo, *Movilización y democracia en México y España*, El Colegio de México, México, D.F., 2008.

Pastor, Manuel y Carol Wise, “The lost sexenio: Vicente Fox and the New Politics of Economic Reform in Mexico”, *Latin American Politics and Society*, v. 47, no. 4.

Pellicer, Cristobal, *El sector privado ante la reforma fiscal durante los sexenios de Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari*, Tesis, El Colegio de México, 2006.

Powell, Charles, “La dimensión internacional de la transición española” en Manuel Ferrer (ed.), *Lecciones de Historia Reciente de España*, Litografía A. Romero, Las Palmas de Gran Canaria, 1993.

Przeworski, A. y M. Wallerstein, “Structural Dependence of the State on Capital”, *American Political Science Review*, v. 82, no. 1.

Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La Mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México D.F., 2005.

Rodrik, Dani, “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, v. 34, no. 1.

Roland, Gérard, “The Political Economy of Transition”, *The Journal of Economic Perspectives*, v. 16, núm 1.

Roura, Cuadrado y Juan Ramón (eds.), *La reforma de la empresa y la concentración social de España*, Arbor, Madrid, 1978.

Sánchez González, Juan José, *Administración pública y reforma del Estado en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México D.F., 1998.

Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, trad. Josefina Linares de la Puerta, Alianza Editorial, Madrid, 2005.

Sierra, Carlos, “Historia de la Secretaría de Hacienda II”, *Revista de administración pública*, no. 11, enero-marzo de 1959.

Sobarzo, Horacio, “Reforma fiscal en México”, *Estudios Económicos*, El colegio de México, v. 28, núm 1.

Sola Ayape, Carlos, “El significado de los pactos de la Moncloa en el ideario político de la transición democrática mexicana”, *Foro Internacional*, v. XLVIII, no. 3.

Suárez, Adolfo, “Consideraciones sobre la transición española”, *Cuenta y Razón*, 1988, núm 41. Recurso accedido en línea el 22 de noviembre de 2011 [http://www.cuentayrazon.org/revista/pdf/041/Num041\\_002.pdf](http://www.cuentayrazon.org/revista/pdf/041/Num041_002.pdf)

Thirsk, Wayne (ed.), *Tax Reform in Developing Countries*, World Bank, Washington D.C., 1997.

Toledo de la Garza, Enrique, “La polémica en torno a la tasa de sindicalización en México”, *La situación del trabajo en México*, 2006, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2006.

Trullén i Thomás, Joan, *Economía de la transición: economía política y política económica de los Acuerdos de la Moncloa*, Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, 1989.

Tusell, Javier, *Dictadura franquista y democracia 1939-2004*, Crítica, Barcelona, 2005.

Vallejo, Pousada Rafael, “La Hacienda del desarrollismo, 1959-1975”, *XI Encuentro de Economía Pública*, Barcelona, 2004. Recurso accedido en línea el 24 de noviembre de 2011 <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3134210>

Velasco Arregui, Edur, “Estructura y poder sindical en México: el retrato de una elite longeva”, *Espiral*, v. 5, no. 16.

Villasana Dávila, Jaime, *Sindicalismo, partidos y globalización en México*, Universidad del País Vasco, 2007. Recurso accedido en línea el 14 de septiembre de 2011. <http://www.localeando.com/sitebuildercontent/sitebuilderfiles/sindicalismopartidosglobal.pdf>

Zapata, Francisco, *Tiempos neoliberales en México*, El Colegio de México, México D.F., 2005.

Zepeda Martínez, Roberto, “Disminución de la tasa de trabajadores sindicalizados en México durante el periodo neoliberal”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, v. LI, no. 207.

## ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS

Delgado, Álvaro, “En política, ajustes de cuentas” *Proceso*, 27 de diciembre del 2003.

González, Roberto Amador, Roberto Garduño y Enrique Méndez, “El dictamen PAN-Gordillo beneficia a las empresas”, *La Jornada*, 10 de diciembre del 2003.

La Redacción, “Desarticulan el *madrugete* de elbistas”, *Proceso*, 10 de diciembre de 2003.

Martínez, Nurit, “Pide SNTE fin de disputas ideológicas”, *El Universal*, 23 de diciembre.

Méndez, Enrique y Roberto Garduño, “Frenan *albazo* grupo de Chuayffet y PRD”, *La Jornada*, 10 de diciembre del 2003.

Muñoz, Patricia y Ángeles Cruz, “Los sindicatos listos para la resistencia”, *La jornada*, 11 de diciembre del 2003.

Pedrero, Fernando y Orquídea Soto, “Demandarán empresarios cuentas a los diputados” en *El Universal*, 17 de diciembre de 2003.

Pedrero, Fernando, “Ahogan los impuestos a empresas nacionales”, *El Universal*, 4 de diciembre del 2003.

Pedrero, Fernando, “Culpa Servitje a legisladores y a la IP por falta de pactos”, *El Universal*, 5 de diciembre de 2003.

Pedrero, Fernando, “Demanda IP acelerar la reforma tributaria”, *El Universal*, 3 de diciembre del 2003.

Pedrero, Fernando, “Demanda IP acelerar la reforma tributaria”, *El Universal*, 4 de diciembre del 2003.

Pedrero, Fernando, “Divide a la IP la propuesta fiscal”, *El Universal*, 10 de diciembre del 2003.

Pedrero, Fernando, “Respalda IP propuesta fiscal del PAN”, *El Universal*, 19 de diciembre del 2003.

Pedrero, Fernando y Hugo Loya, “Pierde México oportunidades, asegura la IP”, *El Universal*, 13 de diciembre del 2003.

———, “Apoya la FSTSE la apertura de casinos”, *El Universal*, 24 de noviembre de 2003.

———, “Entrevista a Felipe González”, *La Vanguardia*, 07/08/1977.

———, “La Unión General de Trabajadores ofrece alternativas al programa económico del Gobierno”, *El país*, 30 de julio de 1977.

———, “Nicolás Redondo: no al pacto social”, *Cambio 16*, 27/08/1977.

———, “Un sólo grito en el Zócalo”, *El Universal*, 28 de noviembre de 2003.

## DOCUMENTOS OFICIALES Y ESTADÍSTICOS

———, “Decreto 1737/1959, de 10 de octubre, por el que se crea en el Ministerio de Hacienda la subsecretaría del Tesoro y Gastos Públicos”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 244, 12 de octubre 1959.

———, “Decreto por el que se aprueba el texto refundido de la Ley”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 195, 31 de julio 1957.

———, “I. Disposiciones generales”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 274, 16 de noviembre de 1977.

———, “I. Disposiciones generales”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 244, 12 de octubre de 1959.

———, “I. Disposiciones generales”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 195, 31 de julio de 1957.

———, “I. Disposiciones generales”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 282, 24 de noviembre de 1976.

———, “II. Autoridades y personal”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 159, 5 de julio de 1977.

———, “Ministerio de Economía”, *Boletín Oficial del Estado*, no. 117, 26 de julio de 1977.

———, “Sesión 1 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 6, 9 de agosto de 1977.

———, “Sesión 2 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 15, 27 de septiembre de 1977.

———, “Sesión 4 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 18, 29 de septiembre de 1977.

———, “Sesión 5 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 19, 4 de octubre de 1977.

———, “Sesión 6 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 20, 5 de octubre de 1977.

———, “Sesión 7 de la Comisión de Economía y Hacienda”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 21, 6 de octubre de 1977.

———, “Sesión no. 3 de la Comisión de Economía y Hacienda Congreso de los Diputados”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 17, 28 de septiembre de 1977.

———, “Sesión plenaria no. 11”, *Diario de Sesiones del Senado*, no. 12, 11 de noviembre de 1977.

———, “Sesión plenaria no. 13”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 28, 25 de octubre de 1977.

———, “Sesión plenaria no. 14”, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, no. 29, 27 de octubre de 1977.

Estadísticas de la Conferencia de Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo, <http://unctadstat.unctad.org/TableViewer/tableView.aspx>

Real decreto 1558/1977 del 4 de julio.

Real Decreto 1875/1977 del 23 de julio.

Real Decreto 2636/1976 del 24 de noviembre.