

# *el* MÉXICO *del* **2012**

REFORMAS *a la* HACIENDA PÚBLICA  
*y al* SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

## **DIRECTORIO DEL CEEY**

Dra. Amparo Espinosa Rugarcía  
*Presidente*

Lic. Amparo Serrano Espinosa  
*Vicepresidente*

Mtro. Julio Serrano Espinosa  
*Secretario*

Sr. Manuel Serrano Espinosa  
*Tesorero*

Dr. Enrique Cárdenas Sánchez  
*Director Ejecutivo*

Derechos Reservados © 2012

CEEY Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A. C.  
Las Flores 64 A, Col. Tlacopac  
Álvaro Obregón, 01040  
México D.F.  
[www.ceey.org.mx](http://www.ceey.org.mx)

Primera edición, 2012  
ISBN: 978-607-8036-15-8

Impreso en México

## COORDINADORES GENERALES

Verónica Malo Guzmán  
Roberto Vélez Grajales

## EQUIPO DE INVESTIGACIÓN Y EDICIÓN

Raymundo Campos, Alain de Rennes, Claudia Fonseca, Sara García Peláez, Alfredo González, Juan Enrique Huerta, Samantha Lach, Mauricio Méndez Verdía, Lizzeth Moreno Islas, Jesús Eduardo Ortiz

## DIRECCIÓN DEL PROYECTO

Enrique Cárdenas Sánchez

## AUTORES

Jorge A. Chávez Presa  
Fausto Hernández Trillo  
Luis Felipe López-Calva\*

## PÁNELES DE ANÁLISIS Y CONTRIBUCIONES

### Hacienda Pública

Jorge A. Chávez Presa  
Rolando Cordera Campos  
Jorge Covarrubias Bravo  
Gerardo Esquivel Hernández  
José Luis Flores Hernández  
Luis Foncerrada Pascal  
Francisco Javier Gala Palacios  
Fausto Hernández Trillo  
Arturo Herrera Gutiérrez  
Luis Felipe López-Calva  
Carlos Mancera Corcuera  
Alma Rosa Moreno Razo  
Ciro Murayama Rendón  
Juan Pardinás Carpizo  
Luis Antonio Ramírez Pineda  
José Luis Romero Hicks  
Jaime Ros Bosch  
Laura Sour Vargas  
Francisco Suárez Dávila  
Alejandro Villagómez Amezcua

### Protección Social

Jorge A. Chávez Presa  
Rolando Cordera Campos  
Fernando Alberto Cortés Cáceres  
Rodolfo de la Torre García  
Agustín Escobar Latapí  
Gerardo Esquivel Hernández  
Luis Foncerrada Pascal  
Mario Luis Fuentes Alcalá  
Gonzalo Hernández Licona  
Fausto Hernández Trillo  
Luis Felipe López-Calva  
Carlos Mancera Corcuera  
Manuel Molano Ruíz  
Evelyne Rodríguez Ortega  
Miguel Székely Pardo  
John Scott Andretta  
Isidro Soloaga

\* Luis Felipe López-Calva inició su participación en este proyecto antes de que se incorporara al Banco Mundial y su colaboración es independiente de su condición como funcionario en esta institución. La posición expresada en este documento no es una posición oficial del Banco Mundial.



# ÍNDICE GENERAL

## I FUNDAMENTOS

- I Contexto, p. 10
- 2 Reformas necesarias, p. 11
- 3 Reforma hacendaria, p. 14
  - 3.1 Motivos, p. 14
  - 3.2 Objetivos generales, p. 16
  - 3.3 Objetivos específicos, p. 17
- 4 Reforma al sistema de protección social, p. 18
  - 4.1 Principios, p. 19
  - 4.2 Objetivos, p. 19
  - 4.3 Vías de financiamiento, p. 20
  - 4.4 Algunos retos, p. 20
- 5 Un país más justo, p. 22
- 6 Limitantes de este documento, p. 24

## II REFORMA A LA HACIENDA PÚBLICA: UN CONSENSO

- I Balance y financiamiento, p. 28
  - 1.1 Diagnóstico, p. 29
  - 1.2 Los problemas, p. 33
    - 1.2.1 Advertencias, p. 34
    - 1.2.2 Balance primario, p. 37
    - 1.2.3 Balance patrimonial, p. 38
  - 1.3 Los déficits fiscales, p. 44
  - 1.4 La relación ingreso-gasto, p. 46
  - 1.5 La deuda pública, p. 51
    - 1.5.1 Pasivos contingentes, p. 54
  - 1.6 Principales conclusiones, p. 56
- 2 Política de egresos, p. 57
  - 2.1 La problemática, p. 64
  - 2.2 El análisis, p. 70
  - 2.3 Resultados y conclusiones, p. 73
  - 2.4 Agenda de propuestas, p. 75
- 3 Política Tributaria, p. 76
  - 3.1 Los problemas, p. 76
  - 3.2 Una caracterización, p. 84
  - 3.3 Estructura impositiva, p. 87
    - 3.3.1 El Impuesto al Valor Agregado, p. 90
    - 3.3.2 El Impuesto Sobre la Renta, p. 95
    - 3.3.3 Recaudación del ISR, p. 99
  - 3.4 El pago de impuestos, p. 106
  - 3.5 La evasión, p. 108
  - 3.6 Una reforma ecológica, p. 110
  - 3.7 Lecciones y propuestas, p. 119
    - 3.7.1 Principios rectores, p. 119

## III LA REFORMA AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

- I Protección efectiva: un nuevo pacto social, p. 124
  - 1.1 Política de desarrollo social, p. 125
- 2 El sistema dual, p. 134
  - 2.1 Los problemas, p. 138
- 3 Un sistema de protección social universal, p. 146
  - 3.1 Principios generales, p. 146
  - 3.2 Beneficios mínimos, p. 147
  - 3.3 Financiamiento sostenible, p. 152
- 4 Algunos retos, p. 154

## IV CONSIDERACIONES FINALES p. 164

Índice de cuadros, p. 166

Índice de gráficas, p. 167

Bibliografía, p. 169

Semblanzas, p. 174





*Los*  
**FUNDAMENTOS**



## I FUNDAMENTOS

### 1 CONTEXTO

A poco más de una década de haberse dado la alternancia a nivel del Ejecutivo Federal, por primera vez en la historia política moderna de México, aún se registran altos niveles de desilusión y apatía con el régimen democrático. La encuesta Latinobarómetro 2011 reporta que México es el país de la región que muestra el mayor grado de insatisfacción con la democracia; un 73% de los encuestados se declara inconforme con su funcionamiento. Ello contrasta con países como el Uruguay, en donde 72% de los habitantes se sienten satisfechos con este tipo de régimen.<sup>1</sup>

- ◇ Existe insatisfacción sobre el status quo relacionado con el régimen político, el progreso social y el desempeño económico.

México es el país latinoamericano en donde existe el mayor porcentaje de población que responde que le es indiferente vivir en una democracia o en cualquier otro tipo de régimen político. Si bien, tal y como lo apunta el reporte de Latinobarómetro, la desilusión con el régimen democrático se ha dado por diversos factores —como son el desempleo, la inseguridad, las muertes de la guerra contra el narco, la corrupción, la cultura de la ilegalidad y la falta de eficacia de las instituciones, entre otros—, el hecho es que en el país existe una disociación cada vez más grande entre los ciudadanos y la clase política.

Alejandro Moreno, autor del trabajo de Latinobarómetro 2011 capítulo México, plasma este sentimiento de insatisfacción al mencionar que: «... no importa cuántas ganas y esfuerzo ponga en su trabajo el empleado, el empresario, el policía, el maestro o el propio Presidente de la República... la frustración se deja ver en la creencia dominante de que México está estancado, de que si bien no hay un retroceso notable, tampoco hay avances. El progreso, el desarrollo, el bienestar, simplemente no llegan. Pareciera que el país está detenido, sin combustible, con ganas pero sin fuerza».<sup>2</sup>

La enorme impotencia para cambiar el rumbo de los acontecimientos se da a menos de ocho meses de que se celebren las elecciones federales de 2012; jornada en que los partidos y políticos le pedirán el voto a los mexicanos para renovar el Gobierno Federal y darle rumbo al país en el próximo sexenio.

- ◇ Realizar reformas que rompan con el estancamiento del país y provean y garanticen los satisfactores esenciales para toda la población en forma sostenible mediante un nuevo pacto social resulta indispensable.

Bajo estas circunstancias, surge la necesidad de propuestas serias que integren una reforma al sistema de protección social, como factor indispensable para la cohesión social, a una reforma hacendaria integral que le dé sustento y viabilidad de largo plazo y mejore la competitividad del país. Reformas que busquen romper con el estancamiento económico prevaleciente y le den a la Nación posibilidad de desarrollo en los mediano

<sup>1</sup> Para mayor información, véase Alejandro Moreno, «La democracia mexicana en crisis» en Sección Enfoque del diario *Reforma*; domingo 30 de octubre de 2011.

<sup>2</sup> Alejandro Moreno, «La devaluación de la democracia» en *Este País*, núm. 238, febrero de 2011.

y largo plazos. Una propuesta que responda a la imperiosa necesidad de concretar un nuevo pacto social basado en la justicia y sustentado en el crecimiento económico, y que permita hacer que la democracia mexicana funcione para todos los habitantes del país.

## 2 REFORMAS NECESARIAS

Ante todo, una propuesta de este tipo deberá responder a interrogantes de fondo. Habría que preguntarnos si el Estado mexicano está capacitado para brindar los servicios que requiere la población de manera sustentable; si tiene la capacidad de estimular el crecimiento económico y la productividad de la sociedad; si necesitamos un nuevo sistema de protección social para los mexicanos. Éstas podrían parecer cuestiones retóricas si consideramos que en la Constitución mexicana están plasmadas las garantías a los derechos que los mexicanos anhelamos, como son el empleo, la salud o la educación. Sin embargo —y a pesar de que desde los años setenta la Administración Pública ha experimentado una serie de transiciones, modificándose las relaciones entre los Poderes Federales, entre los Estados y la Federación, y entre todos éstos y la ciudadanía—, algunas de las metas del Estado postrevolucionario mexicano en materia de protección social no se han alcanzado.

Las metas mencionadas no se han logrado debido, en parte, a problemas de diseño y/o de implementación de las políticas públicas adoptadas. Éstas han incluido el reparto de enormes porciones de tierra en el marco de la reforma agraria, la provisión de cuantiosos subsidios a las actividades agrícolas, el establecimiento de importantes subsidios generalizados al consumo, la construcción de los sistemas nacionales de salud, de educación y de protección social y, recientemente, novedosas estrategias de combate a la pobreza. Se lograron avances fundamentales en materia de crecimiento económico hasta principios de los años ochenta, con una ampliación de las clases medias y mayor bienestar social durante varios decenios, es cierto, pero no se ha podido satisfacer cabalmente la ambiciosa agenda social que se puso como objetivo el Estado posrevolucionario. Más aún, en varios casos, las acciones en materia de bienestar social se han visto truncadas —cuando no completamente revertidas— en sus propósitos de brindar equidad para la sociedad mexicana.

Por ello, hoy existe la imperiosa necesidad de que el Estado promueva un nuevo consenso que permita subsanar esas insuficiencias y satisfacer las demandas de bienestar social de toda la población. En especial para quienes se encuentran en condiciones menos favorables. México no puede quedar a la zaga en materia de protección social, cuando otras naciones latinoamericanas ya han implementado reformas que las acercan hacia el propósito de lograr una mayor equidad y salvaguardia de su población.

En paralelo, e igualmente importante, es que en los últimos tres lustros se han aumentado los servicios de protección social sin sus conse-

◇ *Se requiere una reforma hacendaria para garantizar servicios públicos de calidad y ofrecer protección a la sociedad en forma sostenible.*

cuentas fuentes de financiamiento a largo plazo, con el agravante de que una buena parte de la riqueza petrolera se ha utilizado precisamente para financiar el gasto corriente y no la inversión. Por citar algunos ejemplos, al tiempo de tener un balance patrimonial negativo, se ha ampliado velozmente la adscripción al seguro popular, a sistemas de pensiones en el ámbito estatal y federal con fondeos exiguos o nulos, que conviven con sistemas duales de protección que requieren ordenamiento, planeación y financiamiento suficiente y sostenible para garantizar su éxito.

Así, la necesidad de garantizar servicios públicos de calidad, de ofrecer protección a la sociedad y estimular el crecimiento, requiere impulsar una reforma hacendaria. El sistema fiscal en México, el andamiaje financiero y la Hacienda Pública han sido efectivos en procurar estabilidad macroeconómica, ajustando el gasto público a la disponibilidad de ingresos. Sin embargo, no se han constituido en instrumentos para promover el crecimiento económico, el empleo formal y financiar un nuevo marco de protección social universal. Los buenos resultados macroeconómicos de alguna manera disfrazan el hecho de que desde hace varios decenios, la Hacienda Pública mexicana atraviesa por una crisis profunda en sus estructuras básicas, aunque en términos de flujo de caja se haya logrado mostrar una gran destreza para equilibrar la disponibilidad de los ingresos con el gasto público.

- ◇ *Se debe reconocer que la estabilidad macroeconómica ha disfrazado la profunda crisis en la Hacienda Pública, y no se ha enfocado en promover el crecimiento.*

México es en una Nación con una gran cantidad de diagnósticos hechos por organizaciones tanto nacionales como internacionales acerca de los problemas que nos aquejan. Existen sugerencias, aunque diversas, acerca de sus soluciones. Cuando menos son ocho reformas las que México tiene pendientes para desarrollarse, mismas que permitirían romper con el estancamiento e impulsar un crecimiento más sostenido. Éstas son: la reforma hacendaria, la reforma de protección social, la reforma política institucional —de la cual se vislumbran avances mínimos—, la laboral —la cual por el momento no registra avances—, la educativa, la de telecomunicaciones, la de competencia —para la que ya se logró la aprobación de algunos aspectos importantes en 2011— y la energética —con pírricos avances a partir de la reforma de 2008. Como se puede observar, las reformas propuestas son tanto de índole macroeconómico (como en el caso de la reforma hacendaria o de protección social), pero también microeconómico; tal es el caso de la reforma de telecomunicaciones o de competencia.

Sin minimizar el hecho de que México necesita avanzar en prácticamente todos los frentes tanto en la parte macro como micro para poder desarrollarse a la par de otras naciones, es importante destacar que la propuesta del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C. (CEEY) busca concentrarse por ahora en la reforma de protección social y en la hacendaria con algunas derivaciones hacia la reforma laboral (por ser parte complementaria del paquete de protección social) y subrayar la importancia de financiar la reforma en curso de impartición de justicia. Este último factor resulta indispensable para cohesionar a la sociedad mediante la

garantía del Estado de Derecho y protección de sus habitantes.

Este documento busca hacer un ejercicio que pocas veces se ha realizado en México. Consiste en establecer metas factibles en materia de protección social universal para el corto y mediano plazo, pero ligándolas con las fuentes de ingreso que le den viabilidad y sustentabilidad en el largo plazo. Ésta no es una idea nueva. Varios autores han señalado desde hace tiempo la importancia de establecer un sistema universal de protección social que cubra a todos los habitantes del país sin importar su situación laboral. Algunos de ellos enfatizan en la necesidad de un piso mínimo de derechos universales en materia de pensiones y seguros contra diversos riesgos, destacando el seguro contra el desempleo; la unificación de los sistemas de salud en términos de sus fuentes de financiación y de sus prestaciones, y acceso a la alimentación, educación y vivienda. Algunas más respaldan la misma idea pero la condicionan a contar con una fuente de financiamiento sostenible en el largo plazo.<sup>3</sup>

En la propuesta que ahora se presenta, se busca plantear los lineamientos más generales —una base común de primer orden— que se recomienda seguir en los marcos de unas reformas a la Hacienda Pública y al sistema de protección social en el país conjuntamente. Este documento no tiene como fin detallar las especificidades legales, las particularidades, ni el articulado que contendrán dichas reformas; sólo busca desglosar los motivos que las hacen necesarias, los principios que las deben dirigir, así como los elementos básicos que debieran contener y sobre los cuales se pudieran sustentar. Asimismo, este escrito no planteará temporalidades para la negociación de estas reformas, así como periodos y plazos para su implementación. El propósito de este ejercicio, en cambio, es sentar una base común que pueda recogerse por los tomadores de decisión, por los hacedores de la política y por los legisladores federales y locales en la negociación de las reformas en cuestión.

Debe destacarse que la riqueza de este texto reside en que fue elaborado en primera instancia por expertos en la materia, y cuyo contenido fue puesto a debate ante más de 30 expertos, cuyos enfoques y preferencias ideológicas son diversos. Los elementos centrales que aquí se plantean forman parte del gran consenso alcanzado entre ellos luego de discusiones serias. El objetivo de todo el grupo convocado por el CEEY es promover políticas públicas sólidas, eficaces y trascendentes.

◇ *La riqueza de esta propuesta reside en que emana de un trabajo de especialistas, consensuado entre más de 30 expertos con diversidad de enfoques y preferencias.*

<sup>3</sup> Entre los más destacados se encuentran Jusidman, Clara «Desigualdad y política social en México» *Revista Nueva Sociedad* No. 220, marzo-abril, 2009; Narro Robles, José, David Moctezuma Navarro y Lourdes Orozco «Hacia un nuevo modelo de seguridad social» *Revista Economía UNAM*, número 7 especial, 2008; Levy, Santiago *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008; López-Calva, L. F. E. Ortiz-Juárez y C. M. Urzúa (Coord.) *Política Social para la Equidad*, Memorias IBERGOP, México: Editorial Porrúa, 2006; Narro, José, Rolando Cordera y Leonardo Lomelí «Hacia la universalización de la Seguridad Social» *Mimeo*, UNAM, 2006.

### 3 REFORMA HACENDARIA

Durante años se ha insistido en que al Estado mexicano le son urgentes las reformas estructurales antes mencionadas —mismas que, juntas, constituirían la gran reforma del Estado. Recurrentemente, en ambas Cámaras legislativas se presentan, discuten y aplazan proyectos que, si bien podrían constituir la base de dichas reformas, por razones partidistas o porque no cumplen con ciertos requisitos y/o criterios técnicos, no son adoptadas.

- ◇ *El primer paso es realizar una reforma consensuada a la Hacienda Pública. Ésta debe partir de una base común para un diseño que promueva el crecimiento económico con equidad en el corto y largo plazo.*

Importante mencionar que, independientemente de lo anterior, para lograr muchas de ellas y no dejar desprotegida socialmente a una importante parte de la población, la primera reforma que se requiere realizar es a la Hacienda Pública. Ésta, para salir adelante, debe ser consensuada y tener ciertas características indispensables que hagan que, una vez que se lleve a la práctica, cumpla con los objetivos deseados. Estas características son:

- 1 Partir de una base común de discusión sobre la problemática presente y futura que enfrenta el *status quo* de la Hacienda Pública del Estado mexicano, sustentada en datos económicos y elementos por todos aceptados.

Lo anterior puede parecer nimio o básico, pero se debe conocer a cabalidad el qué de la discusión. Conocer la situación real de la Hacienda Pública, coincidir en los parámetros básicos y conocer qué es lo que pasará con las finanzas nacionales si se sigue por el rumbo que se ha tomado resulta indispensable.

- 2 Sobre dicha base, construir una plataforma que transforme a la Hacienda Pública en un instrumento para el crecimiento económico con equidad, de manera que existan recursos financieros para el sector productivo que actualmente utiliza el gobierno para su gasto, y que las políticas públicas que son imprescindibles para el país cuenten con los recursos necesarios para llevarlas a cabo y que estén sustentadas a mediano y largo plazos.
- 3 Establecer, de forma acordada, las premisas y los principios comunes que regirán esta reforma, a saber: de simplificación administrativa, recaudatorios, redistributivos, etc., para poder responder al qué y al cómo se quiere cobrar, y qué es menester exceptuar.

#### 3.1 Motivos

Aparentemente, la Hacienda Pública mexicana ha sido efectiva para procurar la estabilidad macroeconómica, sin embargo, no ha funcionado como instrumento para promover el crecimiento económico y el empleo. La Hacienda Pública se encuentra en una crisis estructural. Ésta no se percibe porque los ingresos petroleros han ocultado la incapacidad hacendaria en materia de recaudación de impuestos. La problemática central es que se utiliza ingreso no recurrente (el petróleo) como si fuera ingreso perma-

nente para financiar el gasto público recurrente. En términos económicos podríamos decir que se utilizan los activos productivos para amortizar la acumulación de pasivos.

El recién mencionado no es el único problema del funcionamiento de la política fiscal en México. También existe un problema de desplazamiento de la inversión privada dado que el gobierno requiere de medios del sector financiero que le resta recursos prestables. Junto con la utilización de activos productivos se presenta, de manera constante y casi intrínseca, la obligatoriedad en la Ley de Responsabilidad Fiscal de generar políticas procíclicas. Lo anterior conlleva a una baja carga fiscal, dadas las grandes necesidades de inversión y gasto social (y una baja tasa de inversión social). Ello deriva, a su vez, en una fuerte ineficiencia redistributiva de la misma política fiscal.<sup>4</sup>

En su conjunto, toda esta problemática, acompañada de la falta de una evaluación del desempeño gubernamental en materia de Hacienda Pública,<sup>5</sup> rendición de cuentas y definición de compromisos que debe tomar el Gobierno Federal para ser eficiente y eficaz, es el origen de las debilidades estructurales más importantes que la economía mexicana arrastra desde hace aproximadamente cuarenta años.

Por ende, la discusión de la reforma de la Hacienda Pública, debe tomar en cuenta lo mencionado y sus problemas específicos:

- 1 Generación de los ingresos tributarios
- 2 Razón y distribución del gasto público

En adición, el debate de la reforma a la Hacienda Pública debe abordar los temas de planeación y de fijación de precios y tarifas y de déficit o balance, así como de su financiamiento.<sup>6</sup>

En México, los problemas de la Hacienda Pública son varios; algunos se conocen, otros surgen con base en la definición que se adopte de déficit fiscal, otros resultan de las misceláneas fiscales de cada año. En todo caso, lo necesario es establecer reglas fiscales que no sean flexibles y revisar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El principal problema es que la Hacienda Pública no es factor que incida sobre el desarrollo económico del país porque no aporta lo suficiente para impulsar el potencial productivo de la Nación al proporcionar infraestructura pública, seguridad jurídica, al garantizar la seguridad de

◇ El principal problema es que la Hacienda Pública no es factor que incida sobre el desarrollo económico del país. No aporta lo suficiente para impulsar el potencial productivo en infraestructura pública, seguridad jurídica de las personas y su patrimonio, o formar capital humano. El problema hacendario se encuentra tanto en el componente de ingresos como el de egresos y en su distribución entre los tres órdenes de gobierno.

4 Si partimos de que existe muy baja inversión pública y que no se cuenta con una «ley antipobreza», el Estado tiene al menos dos funciones importantes que realizar: generar la infraestructura para que se detone la inversión privada e igualar las condiciones socio-económicas para mejorar la distribución del ingreso en el país.

5 Medida por impactos y nivel de apego a la normatividad y marco jurídico en la materia.

6 Existe una ausencia de planeación y coordinación entre lo que corresponde a los ingresos y los egresos de la Federación. Por ello, se requieren promover esquemas de planeación reales y efectivos y, de continuar con el instrumento del Plan Nacional de Desarrollo, empujar por que éste, además de revisarse periódicamente, sea consistente y útil.

las personas y su patrimonio, o al formar capital humano. El problema hacendario se encuentra tanto en el componente de ingresos como el de egresos y en su distribución entre los tres órdenes de gobierno.<sup>7</sup>

### 3.2 *Objetivos generales*

Por la parte de ingresos, la Hacienda Pública es ineficiente, pues recauda poco, de muy pocos, y de bases de impuestos erosionadas, lo que no sólo evidencia los altos niveles de evasión y los bajos niveles de contribución, sino que también abre paso a la informalidad. Por ello, desde la perspectiva de los ingresos se debe buscar cuando menos dos objetivos:

- ◊ Por el lado de los ingresos, los objetivos son crear un sistema tributario que se concentre en recaudar impuestos al eliminar los regímenes tributarios especiales, exenciones, tasas diferentes del IVA y subsidios generalizados de escasa rentabilidad social.

El primero es crear un sistema tributario que se concentre en recaudar impuestos a través de la ampliación del universo de contribuyentes, y un aumento significativo de la recaudación que disminuya la evasión y la elusión.

El segundo tiene que ver con la eliminación de regímenes especiales, exenciones, tasas diferentes en IVA y reducción o eliminación de subsidios, programas y transferencias de escasa rentabilidad social.

Se debe evitar tener «escapes o salidas» en escalas relevantes, pues éstas nos han colocado en los niveles más bajos de recaudación entre los miembros de la OCDE e incluso también entre los países de América Latina. Lo anterior deriva en que los ingresos tributarios no resultan suficientes para cubrir la inversión pública (balance patrimonial sin inversión). El ingreso no recurrente es el que financia el gasto recurrente y el gasto público no se cubre con las contribuciones federales (balance primario peligrosamente negativo).

En la parte de los egresos, bien se sabe que la Hacienda Pública hace gastos poco eficientes; es decir, gasta mal y muy poco en relación con la demanda de servicios públicos de calidad que las actividades productivas requieren.

Por su parte, en lo relativo al federalismo fiscal, en México, si bien contamos con un sistema federal, se manejan criterios administrativos nacionales propios de un gobierno centralizado del siglo XIX. Con ello se ha recargado demasiado la provisión de los servicios de los Estados en las participaciones federales. En este sentido, apremia un análisis profundo de la situación y reformas requeridas en materia de federalismo fiscal. Por diversas razones, el análisis de este documento no lo trata como tal, pero no por ello deja de tener la máxima importancia.<sup>8</sup>

Finalmente, en torno a la carencia de planeación hacendaria, habría que asirse al marco constitucional; retomar los preceptos constitucionales en la materia, estructurarlos y replantearlos. Evolucionar del Plan

<sup>7</sup> El tema del federalismo fiscal es importante, pero para simplificar esta propuesta se ha dejado de lado por el momento.

<sup>8</sup> Establecer las bases para una posible reforma a los Artículos 115 y 124 constitucionales, así como revisar las condiciones para una reforma fiscal estatal y municipal que incentiven la recaudación fiscal local en lugar de desalentarla.

Nacional de Desarrollo a un «Plan de Gobierno» emulando experiencias exitosas en planeación es una necesidad.

### 3.3 *Objetivos específicos*

Existen diversos servicios públicos que no están al nivel de lo que México necesita para crecer. Tal es el caso de los servicios de seguridad pública, procuración y administración de justicia, educación, salud, infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, desarrollo urbano (agua, drenaje, vialidades, transporte público), suministro de electricidad y combustibles de uso industrial y automotriz, por citar algunos de los más importantes.

Por ello, desde la perspectiva de los egresos, hay que buscar la consecución de tres objetivos particulares:

Buscar subsidios razonables y focalizados exclusivamente como instrumentos para mejorar las oportunidades y elevar los niveles de bienestar de quienes menos tienen. En este sentido, vale la pena subrayar que aunque México ya ha aprendido algunas lecciones importantes con la eliminación de subsidios generalizados —como el del precio de la tortilla—, aún persisten subsidios como los de la gasolina que benefician de manera desproporcionada a los estratos de ingreso más alto.

Elevar la rentabilidad del gasto público para que el contribuyente sienta que el sacrificio no es unilateral y tiene un retorno palpable. Así, por ejemplo, destinar la renta petrolera al consumo gubernamental o a cubrir gastos de operación y salarios de funcionarios equivale a sostener el costo de servicios públicos con la venta de activos que las próximas generaciones no podrán disfrutar. Por ello es relevante buscar un destino productivo de los ingresos provenientes de la renta petrolera, ya que al tratarse de recursos no renovables y *de facto* no recurrentes sino patrimoniales, éstos deben invertirse de manera sabia en la creación de riqueza y de capital humano para el país.

Generar una política fiscal anticíclica y una política fiscal orientada a generar crecimiento. Si bien hay que reconocer que en la última década las finanzas han sido sanas en términos de flujo de caja y en menor medida desde la perspectiva de los requerimientos financieros del sector público, y también se ha generado la apariencia de finanzas públicas en equilibrio y estabilidad macroeconómica, la realidad es que existe un fuerte desbalance en términos de gasto primario que se compensa con una depredación del patrimonio nacional.

Los objetivos específicos de la reforma hacendaria no deben obscurecer las razones fundamentales por las cuales ésta es necesaria. La reforma hacendaria, de acuerdo a esta propuesta, tiene carácter de imprescindible para lograr cinco objetivos generales:

- 1 Asegurar la dotación de servicios públicos esenciales.
- 2 Financiar una reforma a la política de protección social.
- 3 Asegurar la sustentabilidad de las finanzas públicas.

◇ Por el lado de los egresos, los objetivos son otorgar subsidios razonables y focalizados para elevar el bienestar de quienes menos tienen, elevar la rentabilidad y equidad del gasto público, y generar una política fiscal orientada al crecimiento económico.

◇ La reforma hacendaria es imprescindible para asegurar la dotación de servicios públicos esenciales, financiar una reforma a la política de protección social, asegurar la sustentabilidad de las finanzas públicas, facilitar la reforma laboral y financiar la reforma penal en curso.



- 4 Facilitar una reforma laboral.
- 5 Financiar la implementación de la reforma penal.

La importancia de que la discusión de la Hacienda Pública sea consensuada es el primer paso para que se conozca lo que la reforma requiere plantear y motivar a nuestras autoridades gubernamentales a realizar la reforma en cuestión. De lo contrario, agotaremos a pasos acelerados la riqueza de la nación. Por ende, al unísono de la reforma hacendaria, se deben promover otras reformas que contemplen ciertos objetivos a cubrir que estén destinados a favorecer a la población del país, sin olvidar de dónde se obtendrán los recursos para llevarlos a cabo.

Si sólo se considera la reforma a la Hacienda Pública, de manera unilateral —aunque fuese exitosa en su gestión—, quedaría trunca para el desarrollo de la Nación. Por ello es que debe acompañarse de reformas estructurales tanto al sistema de protección social, como la reforma laboral y penal, sin dejar de lado la provisión con calidad de otros servicios públicos.

#### 4 REFORMA AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

◇ *Uno de los problemas fundamentales es que contamos con un sistema dual de protección social que no da acceso universal efectivo ni es sostenible en el largo plazo.*

Uno de los problemas fundamentales que enfrenta México es que durante la segunda mitad del último siglo nos encargamos de crear un sistema dual de protección social que sería poco sostenible en el futuro. El problema central de la existencia de este sistema dual no sólo es de cobertura, sino de incertidumbre en torno a la capacidad de sostener financieramente un esquema de esta naturaleza en el largo plazo. Sostener los sistemas de seguridad social tipo Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) requiere de un crecimiento fuerte y sostenido de la economía formal, mismo que no se ha dado durante varios decenios.

Mientras tanto, los programas de protección social dirigidos a la población no asalariada se han financiado de manera creciente y sostenida con recursos públicos, sin que se hayan establecido fuentes de financiamiento y/o fondeo para sostener la provisión de estos servicios en el tiempo.

Un segundo problema es garantizar una serie de medidas de seguridad y políticas públicas que permitan mitigar riesgos que enfrenta la población —especialmente la más pobre— ante la incidencia de eventos adversos. Bien se sabe que la población más pobre que vive al límite de la subsistencia está mal equipada para enfrentar choques exógenos que pueden provenir de crisis económicas, eventos climáticos adversos asociados a sequías o inundaciones, o de eventos catastróficos provocados por la naturaleza tales como huracanes, terremotos y deslaves entre muchos otros.

En general, diversos estudios marcan claramente que los hogares más

pobres, asentados en áreas rurales, padecen los mayores efectos de la incidencia de eventos adversos, principalmente a través de la pérdida de activos productivos. Dado que la vulnerabilidad reduce el nivel de bienestar, y ante la imperfección o ausencia de mercados formales de aseguramiento que mitiguen el riesgo, es imprescindible que el Estado cuente con acciones públicas para garantizar un nivel mínimo de protección social, más allá de aquel bajo control propio de los hogares.

#### 4.1 Principios

Para que el Estado mexicano pueda seguir otorgando protección a sus habitantes más vulnerables, es necesario procurar una reforma integral que contemple de dónde se obtendrán los recursos y, de manera similar, cómo otorgarlos de forma directa para evitar su uso indiscriminado y/o paternalista.

Algunos de los desafíos del Estado mexicano consisten en garantizar el acceso de todos los mexicanos a un paquete mínimo de derechos sociales claramente especificados. Para ello, se debe establecer una serie de principios generales como ejes rectores que sirvan para delinear la reforma.

- 1 Un primer principio general que coloca la noción de equidad en el centro es que el sistema debe garantizar cobertura a todos y cada uno de los mexicanos residentes en México, sean trabajadores asalariados o no.
- 2 En segundo término, el sistema no debe generar cargas fiscales sin contraparte clara de financiamiento. Por ello debe analizarse objetivamente si las acciones a implementar son consistentes con la capacidad fiscal del Estado y si es posible financiarlo en el tiempo.
- 3 En tercer lugar, el sistema de protección social no debe frenar el crecimiento económico a través de la distorsión de mercados. Por definición, toda intervención pública modifica los comportamientos individuales, por lo que ésta debe prever las respuestas de los agentes y establecer incentivos para que los cambios de comportamiento vayan en el sentido deseable desde una perspectiva de bienestar individual y social.
- 4 Finalmente, se debe reconocer que el sistema de protección social se relaciona estrechamente con la política económica, fiscal y laboral. Por ello debe establecerse sobre la base de un consenso social de acuerdo con las necesidades comunes de la población, independientemente de sus características laborales, sociales, económicas y culturales.

#### 4.2 Objetivos

La reforma al sistema a la protección social se centra en tres objetivos concretos:

- 1 El primero es eliminar el sistema dual de los sistemas de protección

◇ El objetivo es garantizar el acceso de todos los mexicanos a un paquete mínimo de derechos sociales, que sea sostenible fiscalmente y promueva el crecimiento económico.

◊ Los objetivos específicos de la reforma al sistema de protección social son eliminar el sistema dual, dar acceso universal a un ingreso mínimo, salud, seguro de vida e invalidez, y una pensión mínima de retiro, dándole viabilidad financiera en forma sostenible.

◊ La reforma debe financiarse con recursos públicos provenientes de ingresos generales al consumo, a los ingresos y las ganancias, la eliminación de los regímenes especiales y del subsidio a las gasolinas, y mediante la mayor eficiencia tributaria.

social que discrimina la provisión de beneficios sociales por condición de trabajo asalariado y hacerlo converger al sistema contributivo actual.

- 2 El segundo es poder garantizar el acceso de todos los mexicanos a un paquete mínimo de derechos sociales que permitan incluso afrontar choques externos. El paquete debería incluir, al menos, lo siguiente: un ingreso mínimo, un seguro de salud para contar con la atención médica necesaria a lo largo de su vida, un seguro de vida e invalidez y una pensión de retiro.
- 3 Por último, se vuelve imprescindible que este paquete, claramente especificado, se prevea de manera sostenible y equitativa buscando los mecanismos financieros que le den viabilidad.

#### 4.3 Vías de financiamiento

Aunque el proyecto de protección social es ambicioso, existen estudios en México que dan indicios claros sobre la viabilidad de encontrar recursos y fórmulas de financiamiento para instrumentarlo. La reforma debe financiarse en su totalidad por recursos públicos provenientes de:

- Impuestos generales al consumo (incluyendo el IVA), al ingreso y a las ganancias de todos los habitantes del país.
- La eliminación de todos los regímenes especiales existentes incluyendo los subsidios a la gasolina.
- La eficiencia de la administración tributaria.

La reforma de protección social no puede financiarse por los ingresos del petróleo o por mayor deuda pública. Aquí es donde comulga la necesidad de esta reforma y la hacendaria.

Si todos los mexicanos contasen con un sistema de protección social, las cuotas obrero-patronales al IMSS se eliminarían. El costo de contratación de personal se reduciría significativamente y las remuneraciones a los trabajadores también incrementarían. Por tanto, el empleo y su remuneración aumentarían significativamente.

Vale la pena mencionar que esta propuesta no sólo tendría el efecto de financiar la reforma, sino que haría posible regresar a la población de menores ingresos parte de esos montos adicionales recaudados mediante el paquete mínimo universal del nuevo sistema de protección social. Aunado a lo anterior, buscaría que el nuevo sistema se acompañase de una transferencia directa de efectivo a las familias de menores ingresos, para reforzar aún más el impacto redistributivo del nuevo sistema.<sup>9</sup>

#### 4.4 Algunos retos

Una reforma de esta naturaleza enfrenta una serie de retos. El primero,

<sup>9</sup> S. Levy, *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.

de índole técnica, se refiere a evaluar con mayor detenimiento la dinámica del sistema dual que prevalece hoy para determinar con mayor precisión sus fortalezas y debilidades, así como los posibles esquemas y tiempos de transición hacia el nuevo sistema. Además, se requiere determinar con precisión el cómo de su funcionamiento.

Un segundo reto radica en asegurar la viabilidad financiera del sistema. Ello implica analizar con minucia los costos en inversión pública en que se incurre bajo el sistema actual, y los efectos que se podrían tener al comprometer el bienestar de las generaciones futuras. Asimismo, hay que analizar hasta qué punto el nuevo sistema puede financiarse de manera exclusiva con recursos públicos. Lo anterior forzosamente abrirá la discusión sobre las fuentes de financiamiento propuestas, como son los impuestos al consumo y la eliminación de los regímenes especiales.

Sin embargo, el hecho de que se tenga una propuesta técnica sólida, claridad sobre los objetivos esperados y una estimación confiable en la cual los beneficios superan a los costos, son elementos que pueden hacer que se debata a nivel técnico y no a nivel ideológico. Esto a su vez será una importante contribución sobre lo realizado en el pasado.

Un tercer reto consistirá en asegurar un amplio consenso político entre los distintos niveles y órdenes de gobierno, y convencer a la ciudadanía sobre las bondades de la reforma. Para una de esta naturaleza será necesario contar con la decidida voluntad política del Ejecutivo Federal, así como grupos de trabajo bien definidos en el gobierno, en particular con las Secretarías e instituciones más involucradas en las propuestas.

Ambas reformas, la social y la hacendaria, deben pasar por el Poder Legislativo. Se prevé que la primera no tenga mayor impedimento, pues todos los legisladores contarán con la aprobación entre sus votantes. Sin embargo, la experiencia muestra que es sumamente difícil lograr consensos en torno a una reforma hacendaria. Por lo general, ésta contiene elementos impopulares que afectan a la población en el corto plazo o que inciden en grupos de interés organizados que no están dispuestos a ceder sus prebendas y que tienen, como diría Albert Hirschman, recursos de voz y de salida que inciden sobre el sistema político.<sup>10</sup>

Por ello, cobra sentido atar las dos reformas para que, en lugar de formar dos coaliciones legislativas separadas que permitan cada una por su cuenta aprobar la reforma de protección social y la reforma hacendaria, se integre un solo «paquete de reformas» (o reforma omnibus).<sup>11</sup> Esto

◇ Los retos son de naturaleza técnica en cuanto a su implementación y financiamiento, y política para alcanzar amplios consensos. Las reformas hacendaria y de protección social deben procesarse en conjunto.

<sup>10</sup> Al hacer una comparación entre los servicios que puede proporcionar una empresa a sus clientes y ante problemas de cumplimiento o mal servicios los clientes pueden optar por la voz (reclamo), la salida (no volver a comprar el producto) o la lealtad que implica quedarse con la empresa. Para mayor información véase Albert Hirschman, *Voz, salida y lealtad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

<sup>11</sup> Se debe señalar que si se tramitan por separado la reforma hacendaria y la de protección social, la coalición que apruebe la reforma de protección social puede ser completamente distinta a la que apruebe la reforma hacendaria. Puede impedirse así la unidad de propósito.

permitirá cumplir con la consecución de una serie de políticas públicas que garanticen libertad, igualdad y la participación e inclusión del mayor número posible de ciudadanos mexicanos.

De esta manera, también, se busca minimizar los «vetos» que puedan ejercer algunas minorías a través de sus representantes legislativos al involucrarlos desde el inicio, tanto en un ejercicio de egresos —en donde se plasmen los consensos de lo que país buscaría lograr en materia social—, como en la parte de ingresos que representan los mecanismos técnicos y de suficiencia presupuestal para poder darle sustento en el largo plazo a las reformas en materia de protección social. Se debe entender que una reforma que ate la protección social con las fuentes de financiamiento y gasto no sólo depende de compartir los diagnósticos y soluciones para los problemas que nos aquejan, sino de encontrar las fórmulas políticas y negociaciones que sean aceptables para los distintos grupos representados en las Cámaras legislativas.

Además, la manera en que se lleven a cabo las negociaciones —si las Cámaras usan el proceso legislativo ordinario y cada una aprueba por separado las iniciativas o si se busca trabajar desde el inicio en conferencia parlamentaria, por ejemplo— además de otros elementos circunstanciales —ciclos económicos y/o electorales en los Estados, etc.— determinará en gran parte su éxito o fracaso.

No se puede soslayar que algunos Gobernadores tienen un importante grado de influencia en las bancadas del Congreso Federal, por ello es imprescindible contar con su colaboración. El Poder Judicial también tendrá que familiarizarse con la propuesta para posicionarse como árbitro relacionado con posibles acciones de inconstitucionalidad por parte de grupos que pudiesen afectarse.

Por último, es importante debatir públicamente las propuestas para que quien se sienta afectado (o beneficiado) pueda expresar su punto de vista y se puedan proponer las medidas adecuadas de compensación.

Este conjunto de medidas en materia hacendaria y de protección social deberá formar parte de un consenso social. Por ello, las bases del nuevo sistema deberán establecerse por necesidad en la Constitución misma y, a partir de ahí, en las leyes secundarias correspondientes. Una reforma como la propuesta no puede dejarse exclusivamente a nivel de programas de gobierno, los cuales se sujetan a los vaivenes de las administraciones en turno y por ende se dificulta su sustentabilidad en el tiempo. En otras palabras, se requiere de una política de Estado que trascienda a los distintos gobiernos.

### 5 Un país más justo

Para que México sea un país mucho más justo, se requiere acceso universal a educación, protección social e impartición de justicia de calidad. En teoría, todos lo sabemos; sin embargo, para lograrlo se requiere una base firme de ingresos para que el Estado no siga comprometiendo los recursos

◇ *Las bases de la nueva Hacienda Pública y del nuevo sistema de protección social deben plasmarse en la Constitución para promover su continuidad.*

naturales de la Nación. Para lograrlo se necesita una mayor recaudación fiscal y una verdadera rendición de cuentas del gasto público en los tres niveles de gobierno, para que los ingresos se utilicen en lo que se tienen que utilizar.

Las reformas se deben llevar a cabo de manera estructurada, debe haber constancia en los requerimientos sin inventar subterfugios para disminuir el déficit. Estimaciones serias realizadas por expertos consideran que para una reforma de protección social universal a nivel básico, con derivaciones en algunos aspectos hacia una reforma laboral efectiva y la implementación exitosa de la reforma de justicia penal en ciernes se requieren alrededor de 5 puntos porcentuales del PIB en recaudación fiscal adicional, a lo que se debe descontar lo que ya se gasta en el sistema actualmente.<sup>12</sup> Ello implica un esfuerzo muy importante en la mejora de los ingresos tributarios, pero también en la búsqueda de que ciertos egresos como los subsidios se focalicen para mejorar las oportunidades y elevar el nivel de bienestar de quienes menos tienen.

Lograr un país con mayor equidad e igualdad en las condiciones de desarrollo humano también se liga a que los programas de salud no dependan de la condición de formalidad o informalidad en el empleo. Por último, una de las reformas imprescindibles para garantizar que todos los mexicanos podamos vivir en un Estado de Derecho tiene que ver con lograr acceso universal a la justicia sin discriminar por ingreso o condición social.

El incremento de estos recursos tributarios podría lograrse al tomar una estimación conservadora (o cota inferior) de lo que producirían las medidas que se describen a continuación:

- 1 En primer lugar, con la eliminación de los regímenes tributarios especiales como el transporte, agroindustria, crédito al salario y depreciación acelerada, así como la generalización del IVA a todos los productos y servicios, dejando una canasta básica exenta para proteger a las familias de menos ingresos. Estas medidas aportarían alrededor de 3.4% del PIB.
- 2 Una segunda fuente de recursos es la eliminación de los subsidios a la gasolina, pues son regresivos y mandan señales distorsionadas al mercado que incentivan el uso extensivo de ese combustible contra otras alternativas más económicas. Aunque no es posible tener una medida precisa de cuánto aportaría esta medida por las variaciones del precio internacional del petróleo, se estima que la eliminación de estos subsidios podría al menos reportar alrededor de 1.5 a 2% del PIB.
- 3 Por último, resulta indispensable que el gobierno mejore la adminis-

◇ El costo de una reforma de protección social como la descrita requiere alrededor de 5 puntos porcentuales del PIB de recaudación fiscal adicional, menos lo que ya se eroga (1.7% del PIB). Dada la debilidad de la Hacienda Pública, los recursos adicionales necesarios son mayores aún.

◇ La reforma es viable. El incremento de recursos se logra eliminando los regímenes tributarios especiales incluida la generalización del IVA (3.4% del PIB), eliminando los subsidios a la gasolina (1.5 a 2% del PIB) y mejorando la administración fiscal (al menos 0.5% del PIB). Todo ello acompañado de mayor rendición de cuentas de los tres órdenes de gobierno.

<sup>12</sup> El trabajo ha sido realizado principalmente por el Banco Interamericano de Desarrollo, y se refiere exclusivamente al tema de la reforma al sistema de protección social. Arturo Antón, Fausto Hernández y Santiago Levy, *The end of informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, IADB, 2011 (Próximo a publicarse). En el tema del costo de la implementación de la reforma penal no se tienen estimaciones, pero es evidentemente muy inferior.

tración fiscal para evitar la evasión y la elusión fiscales. Las medidas que se tomen para mejorar la eficiencia recaudatoria podrían aportar al menos 0.5% del PIB.

Todas estas medidas de recaudación deben acompañarse de una mejora sustancial de la rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, para que se tenga certeza de dónde y cómo se aplican los recursos adicionales que capta el erario público.

- ◇ *Se trata de un proyecto posible y altamente deseable. Se debe volver congruente la relación entre la política hacendaria, social y laboral de nuestro país, de tal forma que conformen una plataforma sólida que requiere México para progresar.*

Conforme se otorguen más servicios públicos generalizados, será necesario aumentar las tasas recaudatorias y acercarnos a los niveles internacionales.

Por tanto, existe viabilidad financiera para realizar estas reformas y paliar la tendencia al desequilibrio global de las finanzas públicas.

Se trata de un proyecto posible y altamente deseable. Se debe volver congruente la relación entre la política hacendaria, social y laboral de nuestro país, de tal forma que conformen una plataforma sólida que requiere México para progresar.

## 6 LIMITANTES DE ESTE DOCUMENTO

Reformas tan importantes como las que aquí se señalan son complejas por naturaleza. Por tanto, muchos detalles de implementación quedan pendientes de resolver. Si se hace erróneamente, se corre el peligro de tergiversar el propósito mismo de la propuesta general. Por ello se debe tener mucho cuidado para no trastocar los principios que han de guiar las reformas apuntados en este documento. Así, por citar sólo algunos ejemplos, quedan por definir las estrategias que lleven a la convergencia de los diversos sistemas de salud existentes en el país, el detalle del paquete básico en términos de los servicios de salud cubiertos, de las reglas y condiciones del seguro de desempleo, etcétera. Un tema relevante es señalar las alternativas para los proveedores de servicios de salud bajo el nuevo esquema.

- ◇ *Esta propuesta es inicial pues quedan cuestiones por definir, no se trata el tema de federalismo fiscal, y apenas se delinea el camino a seguir para la reforma laboral. La reforma penal debe formar parte de este paquete pues es fundamental como instrumento de justicia y cohesión social.*

Una limitante importante es que no se trata ni analiza el tema del federalismo fiscal, que requiere un tratamiento especializado y que también comprende una redefinición del pacto federal. Se considera que hay una desconexión entre los objetivos de la Federación y de los Estados, los incentivos de unos y otros no son compatibles, y se requiere una mejor legislación en cuanto a las responsabilidades recaudatorias, la rendición de cuentas y las posibilidades de gasto y endeudamiento.

El documento sólo delinea las implicaciones de una reforma de este tipo en la negociación de la reforma laboral, toda vez que al desprender los aspectos de protección social de la Ley Federal del Trabajo se eliminan aquellos temas que han impedido la reforma en turno. Se requiere una legislación laboral que haga eficientes los mercados de trabajo, que apoye la capacitación y desarrollo de la fuerza laboral, y que permita hacer eficiente el desempeño del factor trabajo. En cuanto a la implementación

de la reforma judicial, en este documento sólo se considera la conveniencia de incluirla expresamente en un nuevo pacto social pues constituye un factor esencial de cohesión y justicia sociales.

En los siguientes dos capítulos se amplían los detalles de las reformas propuestas a la Hacienda Pública y a la política de protección social, que dan sustento al propósito general de esta propuesta.







# II

**REFORMA**

*a la* **HACIENDA PÚBLICA:**

*un* **CONSENSO**

## II REFORMA A LA HACIENDA PÚBLICA: UN CONSENSO

El propósito de este apartado es desarrollar una base común de discusión sobre la problemática presente y futura que enfrenta el *status quo* de la Hacienda Pública del Estado mexicano. Se hace también con la finalidad de que esta base sirva para construir una reforma que transforme a la Hacienda Pública en un instrumento para el crecimiento económico con equidad, de manera que las políticas públicas cuenten con los recursos necesarios que permitan mejorar la realidad que enfrentan millones de mexicanos que no tienen acceso a las oportunidades para elevar sus niveles de vida. Se requiere establecer, de forma acordada, las premisas y los principios comunes que regirán esta reforma, sean éstos de simplificación administrativa, recaudatorios, redistributivos, rendición de cuentas, para responder a los siguientes cuestionamientos: ¿Qué queremos cobrar? ¿Cómo los cobramos? ¿Qué hay que exceptuar? ¿Cómo y en qué queremos gastar? ¿Cómo financiarlo?

### 1 BALANCE Y FINANCIAMIENTO

A continuación se presenta un análisis sobre el porqué de la reforma de la Hacienda Pública y de los problemas específicos que hay al interior de la generación de los ingresos tributarios, así como los que presentan la naturaleza y características del gasto público. También se abordan los temas de planeación,<sup>13</sup> de fijación de precios y tarifas de bienes y servicios producidos por el sector público y de déficit o balance presupuestal, así como de su financiamiento, necesarios en una discusión de esta dimensión. Al respecto, es importante mencionar que en México existe una problemática en torno a la definición del déficit fiscal que genera enorme confusión internacional. Asimismo, todo indica que es necesario establecer reglas fiscales y revisar la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>14</sup>

Podría argumentarse que los tres «pecados» originales de la política fiscal en México han sido:

- Una baja carga fiscal dadas las grandes necesidades de inversión y gasto social (y una baja tasa de inversión social, particularmente pública),<sup>15</sup>

◇ Los tres «pecados» de la Hacienda Pública son: la baja carga fiscal que impide mayor inversión, la ineficiencia redistributiva, y la obligatoriedad de generar políticas procíclicas.

<sup>13</sup> Como se evidenciará posteriormente en este documento, existe una ausencia de planeación y coordinación entre lo que corresponde a los ingresos y los egresos de la Federación. Por ello, se requiere promover esquemas de planeación reales y efectivos y, de continuar con el instrumento del Plan Nacional de Desarrollo, empujar por que éste sea consistente, útil y revisado periódicamente.

<sup>14</sup> Hay quien sugiere adoptar la fórmula chilena de balance cíclicamente estructurado.

<sup>15</sup> Si partimos de que existe muy baja inversión pública y que no se cuenta con una «ley antipobreza», el Estado tiene al menos dos funciones importantes que realizar: generar la infraestructura para que se detone la inversión privada e igualar las condiciones socio-económicas

- la ineficiencia redistributiva de la política fiscal,
- la obligatoriedad en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de generar políticas procíclicas.

### 1.1 Diagnóstico

La Hacienda Pública mexicana no ha podido o no ha sabido consolidarse y perfilarse como un instrumento para promover el crecimiento económico y el empleo. En cambio, al ajustar el gasto público a la disponibilidad de ingresos sí ha sido muy efectiva. Se deben reconocer los grandes esfuerzos que se han emprendido para lograr su equilibrio;<sup>16</sup> sin embargo, éstos han sido insuficientes. La atención se ha concentrado en contener el flujo de las erogaciones y con ello contribuir más a la estabilidad que al crecimiento económico. Con excepción de los dos últimos años, es la estructura, más que el nivel de gasto, la que ha impedido contribuir al crecimiento y al incremento de la inversión pública. En adición, aunque la política hacendaria se ha enfocado hacia la estabilidad económica, hay que reconocer la existencia de otros objetivos, intereses y divergencias de índole político que han empujado, desde hace mucho tiempo, hacia una política fiscal estructurada de una manera alejada a los requerimientos del país.

Por ello, desde hace varias décadas, la Hacienda Pública mexicana atraviesa por una crisis profunda en sus estructuras básicas, aunque en términos de flujo de caja se ha logrado mostrar una gran destreza para equilibrar la disponibilidad de los ingresos con el gasto público. La crisis estructural, al ubicarse en los cimientos de la Hacienda Pública, no se ha hecho evidente debido a una diversidad de circunstancias que han tenido lugar a lo largo del tiempo. La primera, que ha permitido postergar las medidas pertinentes a emprender, fue el hallazgo de uno de los yacimientos de petróleo más importantes del mundo. Se trata de Cantarell, de donde se ha extraído petróleo ininterrumpidamente por casi treinta años.

La explotación de hidrocarburos en Cantarell, aunada a los altos precios del petróleo y a la extracción de crudo y gas natural en otras cuencas petroleras del país, ha permitido evitar que México adopte las acciones correctivas correspondientes a una de sus debilidades ancestrales: la incapacidad del país para recaudar impuestos a partir de una base muy amplia de contribuyentes, que técnicamente sería toda la población económicamente activa para el caso de ISR,<sup>17</sup> y de una base completa de gravámenes que no se vea disminuida por regímenes especiales, exenciones y tasas diferenciadas. En otras palabras, se ha dado el fenómeno que

◇ La reforma hacendaria profunda se ha postergado por la explotación de la renta petrolera y la venta de activos del Estado para amortizar la acumulación de pasivos. Más recientemente, por la ampliación de la plataforma exportadora de petróleo y el aumento de sus precios, así como esquemas de financiamiento extra presupuestales.

---

para mejorar la distribución del ingreso en el país.

<sup>16</sup> La restricción originada por los programas de ajuste de los 80 y 90 fue muy importante. Los logros alcanzados no pueden ignorarse. Estos mismos hoy en día permiten concentrarse en otras reformas como las planteadas en este documento.

<sup>17</sup> La población económicamente activa es técnicamente la base de contribuyentes para el caso del Impuesto Sobre la Renta, más no necesariamente para otro tipo de impuestos como son los impuestos a los acervos (tenencias, herencias, etc.) o a las transacciones de activos.

aquí denominamos como «enfermedad holandesa fiscal».<sup>18</sup>

Una segunda circunstancia ha sido la utilización de todos los activos productivos que fue atesorando el Gobierno Federal para amortizar la acumulación de pasivos; activos que prácticamente no fue posible utilizar en la década de los ochenta, cuando las tasas de interés internacionales subieron y el precio del petróleo se redujo a niveles mínimos históricos. La crisis de la deuda pública originada por el otorgamiento excesivo de subsidios y por un cúmulo de malas inversiones en actividades industriales que no generaron los ingresos previstos, obligó a que se iniciara un programa muy agresivo de privatización de empresas paraestatales que tuvo lugar entre 1983 y 1994. En especial, las privatizaciones de la empresa de telefonía y de los bancos comerciales —estatizados en 1982—, permitieron una importante amortización de deuda pública, tanto interna como externa, que posteriormente se tradujo, junto con los elevados superávits primarios del Gobierno Federal —generados por una contención draconiana del gasto público— en una importante reducción del costo financiero. Esta reducción del costo financiero —que representó cerca de 10 puntos del PIB— fue la que permitió precisamente posponer nuevamente una reforma tributaria de fondo y, a su vez, empezar a relajar las políticas de gasto público, especialmente la relacionada con el pago de servicios personales en los sectores de educación, salud y energía.

Una tercera circunstancia que ha jugado en contra de reformar la Hacienda Pública la encontramos en la decisión de elevar la plataforma de producción y exportación petrolera en 1996. Esta inversión fue financiada a través de un instrumento muy creativo, conocido como PIDIREGA (Proyecto de Impacto Diferido en el Registro del Gasto), que el marco jurídico denomina como proyecto de infraestructura productiva de largo plazo. Esta decisión, que no se acompañó de una política explícita de restitución de reservas de hidrocarburos, se vio temporalmente beneficiada por una fuerte alza en los precios del petróleo, observada a partir de 2002 y que llegó a su clímax en julio de 2008.

El efecto ilusorio de ingreso permanente provocado por este aumento sin precedentes en el precio del petróleo impidió que se reconociera que el sector petrolero mexicano —y en consecuencia la Hacienda Pública— estaba en crisis. Esto se evidenció sólo después de octubre de 2004, fecha en que se alcanzó el nivel máximo de producción y dio inicio el franco proceso de declinación de la producción petrolera en nuestro país. Desde entonces hasta nuestros días, la pérdida de producción ronda los 800 mil barriles diarios de petróleo crudo. La disminución de nuestras reservas de crudo y condensados ha pasado de 53 mil millones de barriles (MMB) a

---

18 El término «enfermedad holandesa» fue acuñado en la época de los setenta para describir la experiencia de Holanda con relación al descubrimiento de gas natural en el Mar del Norte, lo que elevó la entrada de divisas y apreció el tipo de cambio. Lo anterior debilitó la competitividad del sector manufacturero holandés y derivó en un cierto grado de desindustrialización en el país.

finales de 1988 a 21.6 MMB a fines de 1998 y a 11.9 miles de MMB al término de 2008.

CUADRO II.1 PRODUCCIÓN, EXPORTACIONES Y RESERVAS DE CRUDO						
AÑO	PRODUCCIÓN NACIONAL DE PETRÓLEO CRUDO		VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO		RESERVAS DE CRUDO Y CONDENSADOS A FINES DE AÑO	
	Producción diaria	Variación absoluta anual	Volumen diario	Variación absoluta anual	Reservas	Variación absoluta anual
(Miles de barriles diarios)				(Miles de millones de barriles)		
1988	2,506		1,307		53.0	
1989	2,513	8	1,278	-29	52.0	-1.0
1990	2,548	35	1,277	-1	51.3	-0.7
1991	2,676	128	1,369	92	50.9	-0.4
1992	2,668	-8	1,368	-1	51.2	0.3
1993	2,673	6	1,337	-31	50.8	-0.4
1994	2,685	12	1,307	-30	49.8	-1.0
1995	2,617	-68	1,305	-2	48.8	-1.0
1996	2,858	241	1,544	238	48.5	-0.3
1997	3,022	164	1,721	177	47.8	-0.6
1998	3,070	48	1,734	14	21.6	-26.2
1999	2,906	-164	1,554	-180	21.5	-0.1
2000	3,012	106	1,604	50	20.2	-1.3
2001	3,127	115	1,756	152	18.8	-1.4
2002	3,177	50	1,705	-51	17.2	-1.6
2003	3,371	194	1,844	139	16.0	-1.2
2004	3,383	12	1,870	26	14.8	-1.2
2005	3,333	-50	1,817	-53	13.7	-1.1
2006	3,256	-77	1,793	-24	12.8	-0.8
2007	3,076	-180	1,686	-107	12.2	-0.7
2008	2,792	-284	1,403	-283	11.9	-0.3
2009	2,601	-191	1,222	-181	11.7	-0.2
2010	2,576	-25	1,361	139	11.4	-0.3

Fuente: Indicadores petroleros, PEMEX y para reservas, British Petroleum, *Statistical Review of World Energy*, junio 2009.

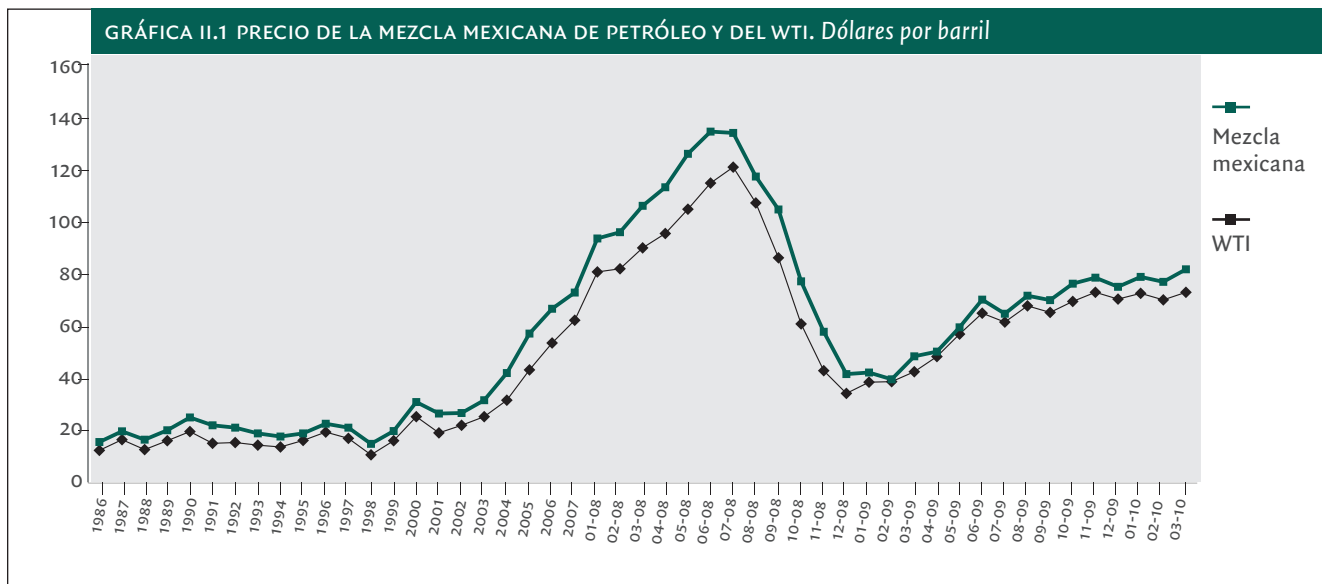
Desde una perspectiva conceptual, la crisis tácita de la Hacienda Pública surgió del considerar a un ingreso no recurrente, proveniente de la venta de activos y de un recurso natural no renovable, como un ingreso permanente para financiar gasto público recurrente. De ahí que cada variación relevante en el comportamiento del mercado petrolero mundial implique la generación de un desequilibrio importante para las finanzas públicas mexicanas. La crisis más reciente tuvo lugar en la recesión global que inició a fines de 2007. Los fondos de contingencia que se formaron para ésta eran insuficientes para compensar una caída en la demanda agregada, principalmente asociada a la contracción del consumo interno y al desplome de las exportaciones manufactureras.

◇ La crisis de la Hacienda Pública parte de financiar gastos públicos recurrentes con ingresos no recurrentes, y crear más obligaciones al Estado sin contar con los recursos para financiarlos.

La práctica —derivada de la severa crisis de los ochenta— de subordinar todo el quehacer gubernamental al objetivo de estabilidad macroeconómica resultó después contraproducente. La férrea contención de las erogaciones públicas que se dio después de 1982 y que duró hasta 1998, así como el uso indiscriminado de los precios y tarifas de bienes y servicios provistos por el sector público —donde el Gobierno Federal tiene el monopolio, como en el sector energético— para compensar la debilidad tributaria, se han orientado a la generación de superávits primarios (ingresos menos el total de gastos excluyendo costo financiero).

Con excepción de los últimos tres años en que hemos tenido déficit primario,<sup>19</sup> nos hemos endeudado para pagar intereses que han permitido restarle presiones financieras al mercado interno y, a su vez, han actuado como amortiguador ante choques externos originados en las fluctuaciones del mercado petrolero y de los mercados financieros internacionales.<sup>20</sup>

Asimismo, se ha podido observar cómo desde noviembre de 2005 hasta julio de 2008 el precio de los combustibles se utilizó como un mecanismo para entregar subsidios indiscriminados, cuando sus precios internacionales se dispararon por el alza en las cotizaciones del mercado petrolero (véase Gráfica 11.1). Además, los más de 500 mil millones de pesos de subsidios beneficiaron a los hogares de más altos ingresos y, paralelamente, evitaron que el Banco de México tuviera que introducir medidas más restrictivas de política monetaria para evitar que este aumento afectara las expectativas inflacionarias.



Nota: El West Texas Intermediate (WTI) es un petróleo que contiene el promedio de características de petróleo extraído en campos occidentales de Texas.

Fuente: Indicadores petroleros, PEMEX y Energy Information Administration, EE.UU.

<sup>19</sup> No se debe consolidar Gobierno Federal con organismos de sector público en el cálculo del déficit primario, pues éste se refiere exclusivamente al Gobierno Federal.

<sup>20</sup> Hay que tomar en cuenta los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) ya que no sólo el déficit primario impone presiones, sino el financiamiento al sector público interno en general.

## 1.2 Los problemas

Existen cuatro aspectos que describen con gran precisión el problema de la Hacienda Pública. El primero consiste en que ésta del Estado mexicano es sumamente débil. A lo anterior cabe aclarar que la debilidad no es materia de estabilidad macroeconómica y alcances en la contención del nivel de gasto a la disponibilidad de ingresos —y con ello limitar el tamaño del déficit. Su debilidad estriba en la falta de capacidad que tiene el Estado mexicano, a través de sus gobiernos, de hacer y concretar objetivos de política pública orientados a: 1) facilitar el crecimiento económico, 2) generar la redistribución del ingreso y 3) mejorar las condiciones de vida de su población. Más aún, no expresa sólo un problema económico; constituye un problema de legitimidad del Estado mexicano. Debe advertirse, sin embargo, que no es panacea para un crecimiento económico sostenido de largo plazo. Se trata, en efecto, de un instrumento que debe alinearse con la correcta estrategia económica.

Cabe recordar que a partir de que el país cayó en dos severas crisis económicas (1982 y 1994-95), las distintas administraciones, desde la del Presidente De la Madrid —que inició con reordenar la totalidad del sector público federal (dependencias gubernamentales y empresas paraestatales) hasta la actual del Presidente Calderón— han enfocado los instrumentos de la política económica hacia la estabilidad macroeconómica.

La crisis de 1982 culminó con la estatización de la banca comercial mexicana y el control del mercado cambiario; ello antecedido por gasto gubernamental excesivo, sufragado con deuda pública externa y con financiamiento inflacionario por parte del banco central, en adición a todo un rosario de pésimas políticas públicas. La segunda crisis culminó con el rescate del sistema bancario recién privatizado, cuya endeble situación se derivó de la insuficiente capitalización, inexistencia del marco legal correspondiente, carencia básica de regulación y supervisión de las actividades bancarias. A su vez, la crisis fue antecedida por una brutal expansión crediticia, primordialmente por parte de la banca privada, que se vio complementada por las laxas políticas crediticias de la banca de desarrollo.

En el transcurso de estos episodios se tejió toda una historia de éxito: los gobiernos alinearon y perfeccionaron los instrumentos de las políticas públicas para conseguir la estabilidad económica tan anhelada por la población. Hoy en día, sin embargo, es necesario alinear los instrumentos para alcanzar los objetivos que México requiere y demanda: una tasa elevada y sostenida de crecimiento económico; crear anualmente cerca de un millón de nuevos empleos para aprovechar los años en los que la población económicamente activa supere al número de niños, jóvenes y personas de la tercera edad en retiro (es decir, aprovechar el bono demográfico); y tener un país más incluyente y con mayor movilidad social, en donde el mérito y esfuerzo personal sea el principal impulsor del avance de la gente. De ahí la insistencia en destacar el crecimiento económico y



- ◇ La ausencia de crecimiento se liga a una política fiscal acotada por la realidad política, al desplazamiento de la inversión privada por la demanda de recursos de la banca por parte del sector público, y a la desconfianza ciudadana sobre el uso de los recursos públicos.

la distribución del ingreso como los grandes objetivos nacionales y, por consecuencia, eliminar todos los obstáculos y lastres que se oponen a esos objetivos.

La ausencia de crecimiento se liga también a otros tres elementos: 1) a una política fiscal acotada por la realidad política del país que genera recaudación con un problema de eficiencia y de coordinación fiscal a nivel federal; 2) a un fenómeno de desplazamiento de la inversión privada ante la fuerte demanda de recursos de la banca por parte del sector público— el llamado *crowding out*; 3) a la falta, por múltiples razones —algunas de ellas obvias— de conciencia ciudadana en relación a qué se destina el pago de los impuestos y al qué debe financiar los servicios públicos.

En este contexto es donde se ubica la reforma de la Hacienda Pública que incluye como componentes fundamentales, además de la recaudación de impuestos, el gasto público, el manejo del patrimonio nacional como el petróleo, el endeudamiento público y la relación y coordinación de estos temas entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios.

El segundo componente se asocia al hecho de que los ciudadanos no proporcionan a sus gobiernos recursos suficientes para sufragar el costo de los servicios públicos que se requieren, y menos aún para formar el capital físico y humano de una economía altamente competitiva en el mundo global. La estabilidad de las finanzas públicas y la compensación por la escasez de recursos recurrentes para sufragar el costo de los servicios públicos se ha logrado con el uso de los ingresos petroleros. En consecuencia, la Hacienda Pública mexicana no se ha organizado para administrar mejor la riqueza petrolera, y con ello constituir la en un motor del crecimiento económico.

Finalmente, el Estado mexicano ha sido incapaz de redistribuir el ingreso como se puede apreciar en el Cuadro 11.2. Observe que de acuerdo con Scott, la incidencia del gasto social es neutral o proporcional.<sup>21</sup> Lo anterior quiere decir que de cada peso que se gasta en materia social, cada quintil recibe en promedio la misma cantidad (20 centavos), con algunas excepciones como la educación superior que es muy regresiva. En otros países como Chile, el esquema es mucho más progresivo; el más pobre recibe más que el más rico, como se observa en la parte baja del Cuadro 11.2.

### 1.2.1 Advertencias

Hoy la Hacienda Pública mexicana no contribuye mucho al desarrollo económico porque no apoya lo suficiente el potencial productivo del país. No puede hacerlo porque enfrenta problemas tanto por el lado del gasto como del ingreso. La Hacienda Pública gasta mal y muy poco en relación con la demanda de servicios públicos de calidad y efectividad que las actividades productivas requieren para desempeñarse dentro de una economía global.

<sup>21</sup> Véase: J. Scott, «Gasto público y desarrollo humano», documento de apoyo al Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009, Mimeo, 2008.

CUADRO II.2 INCIDENCIA DEL GASTO SOCIAL POR QUINTILES				
QUINTIL	GASTO SOCIAL	GASTO EN SALUD	GASTO EN EDUCACIÓN (TOTAL)	GASTO EN EDUCACIÓN SUPERIOR
MÉXICO				
1	18.2	17.6	18.4	0.7
2	20.5	23.9	19.6	6.0
3	21.0	24.4	20.1	10.5
4	20.8	21.8	20.5	25.0
5	19.4	12.3	21.4	57.9
CHILE				
1	36	50	34	23
2	28	35	27	16
3	20	21	19	22
4	12	6	13	20
5	4	-12	8	20

Fuente: Scott, J., «Gasto público y desarrollo humano», documento de apoyo al Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009, Mimeo, 2008.

Los servicios de seguridad pública, procuración y administración de justicia, educación, infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, salud, desarrollo urbano (agua, drenaje, vialidades, transporte público), suministro de electricidad y combustibles de uso industrial y automotriz, por citar algunos de los más importantes, no están al nivel de lo que México necesita para crecer.

Por el lado de los ingresos, la Hacienda Pública es ineficiente porque recauda poco, de muy pocos y de bases de impuestos erosionadas. Lo anterior no sólo le abre el paso a la informalidad, sino que también evidencia los altos niveles de evasión y los bajos niveles de contribución. En este sentido, se deben aterrizar las modificaciones que permitan detectar y mejorar los problemas técnicos en todos sus ámbitos y entre todo tipo de contribuyentes y no contribuyentes, y de cada uno de los instrumentos tributarios que facilitan el crecimiento de la economía informal.<sup>22</sup>

En el Sistema de Administración Tributaria (SAT), a pesar de muchos avances, también se evidencian ciertas debilidades. Si bien se trata de un órgano desconcentrado con mucha autonomía, resulta importante llevar a cabo un diagnóstico de cómo inciden las problemáticas internas en su capacidad de recaudación. Más aún, se requiere una mejor coordinación entre los hacedores de la política fiscal, la estructura de coordinación fiscal y la retroalimentación técnica por parte del SAT para asegurarse que dicha política y sus reformas subsecuentes sean de hecho aplicables. En otras palabras, se requiere evaluar la conveniencia de que el SAT forme parte fundamental en el proceso de definición de la política hacendaria.

◇ La Hacienda Pública prácticamente no contribuye al desarrollo económico porque no apoya lo suficiente el potencial productivo del país. Enfrenta problemas tanto por el lado del gasto como del ingreso. La Hacienda Pública gasta mal y muy poco para proveer servicios públicos de calidad y efectividad que las actividades productivas requieren, y sus ingresos son insuficientes para hacerlo y mantenerlos.

<sup>22</sup> El Impuesto al Valor Agregado, por ejemplo, es un impuesto muy sensible a las prácticas evasivas pues tiene la causación y el acreditamiento de los impuestos trasladados.

Si actualmente el gasto de operación para prestar los servicios públicos en la cantidad y calidad ofrecidas no alcanza a cubrirse con nuestros impuestos, aunque así lo mande nuestra Constitución (fracción IV del Artículo 31, fracciones VII y VIII del Artículo 73), y por ello se haya tenido que recurrir al endeudamiento público y a los ingresos petroleros, entonces resulta prácticamente imposible tener una Hacienda Pública sólida que ayude a transformar la realidad del país. La oferta de servicios públicos de hoy se realiza a costa de los recursos de las generaciones futuras.

Por lo que se ha mencionado ya, es imperiosa la necesidad de corregir los defectos y problemáticas que inhiben la recaudación, así como lo es el diseño y la implementación de propuestas. Éstas, naturalmente, deberán evaluarse en términos de eficiencia recaudatoria; si favorecen la creación de empleos y promueven la inversión; si amplían el número de contribuyentes; si aumentan la base de los impuestos al eliminar tasas diferenciadas, exenciones, regímenes especiales; e incluso si involucran la derogación de otros impuestos que distorsionan las decisiones de ahorro e inversión o desincentivan la contratación laboral, o si la combinación del cobro de impuestos y el destino del gasto público cumplen con las premisas de progresividad y proporcionalidad.

En los últimos 15 años se han generado obligaciones de gasto reales (por ejemplo la creación de órganos autónomos) vis à vis obligaciones de gasto enunciadas (7% del PIB en educación), obligaciones transitorias que se han transformado en permanentes y que no se han acompañado de ingresos adicionales de carácter permanente. Lo anterior, en el agregado, ha generado un problema de enormes dimensiones. A continuación, sin pretender una jerarquización estricta, se mencionan tan sólo algunas de esas obligaciones:

◊ En los últimos 15 años se han generado nuevas obligaciones de gasto real sin su consecuente financiamiento, como son la educación preescolar y secundaria, la reforma del IMSS e ISSSTE, de la Ley de Desarrollo Social, el Seguro Popular, los órganos constitucionales autónomos, las pensiones de servidores públicos.

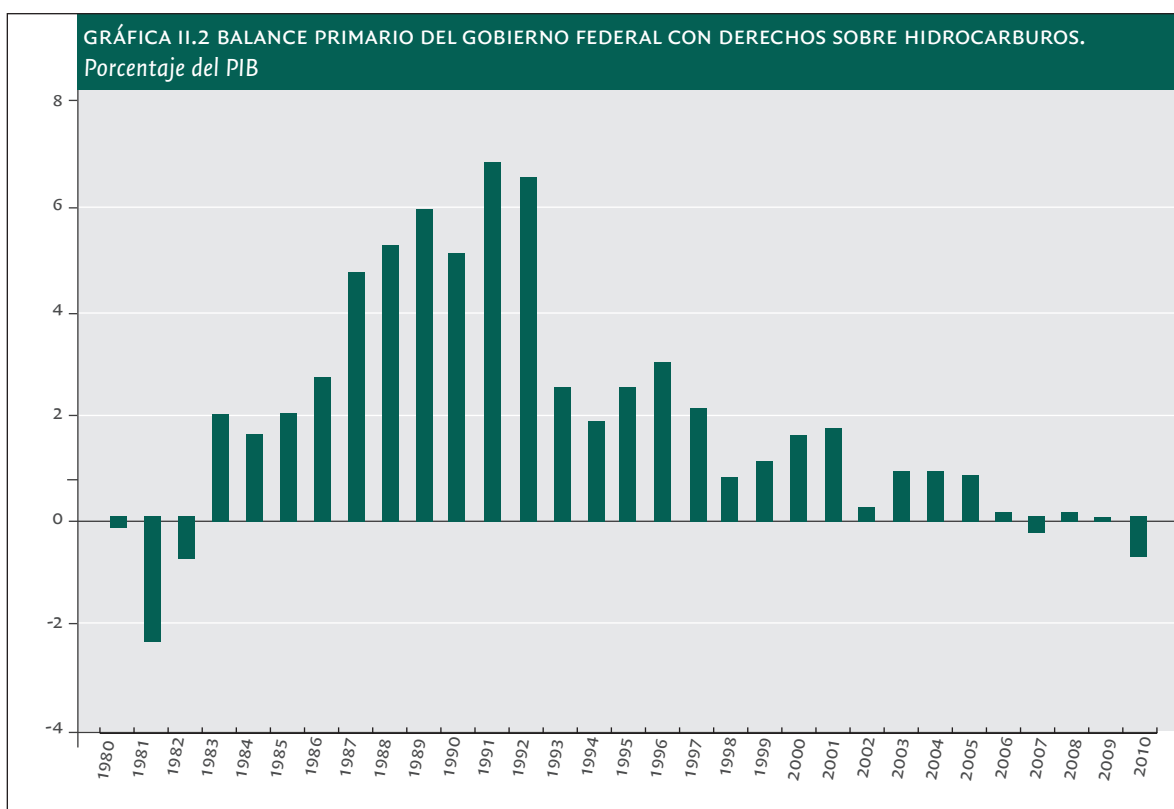
- La incorporación de la educación preescolar y secundaria en la educación básica;
- El pago por el quebranto bancario (1996 a la fecha);
- La reforma de seguridad social (IMSS 1995 e ISSSTE 2007);
- Los requerimientos mínimos de la Ley General de Desarrollo Social; reforma a la Ley General de Educación (mínimo 7% del PIB para educación y 1% para ciencia y tecnología);
- El seguro popular;
- La autonomía del Poder Judicial, Tribunal Federal Electoral, entre otros;
- El financiamiento al desarrollo rural y apoyos al campo;
- El apoyo a adultos mayores tanto a nivel federal como estatal;
- Financiamiento a los estados de la República y a las universidades públicas;
- El financiamiento del IFE, IFAI, COFETEL, CNDH, CFC, y otros órganos autónomos;
- La expansión del gasto del Poder Legislativo (1998 a la fecha).

Debemos diferenciar, por tanto, las obligaciones de gasto permanente presupuestadas de otros compromisos que se han adquirido y que no aparejan sus fuentes de financiamiento y recursos. Se requiere la revisión exhaustiva de la legislación sobre los compromisos adquiridos.

### 1.2.2 Balance primario

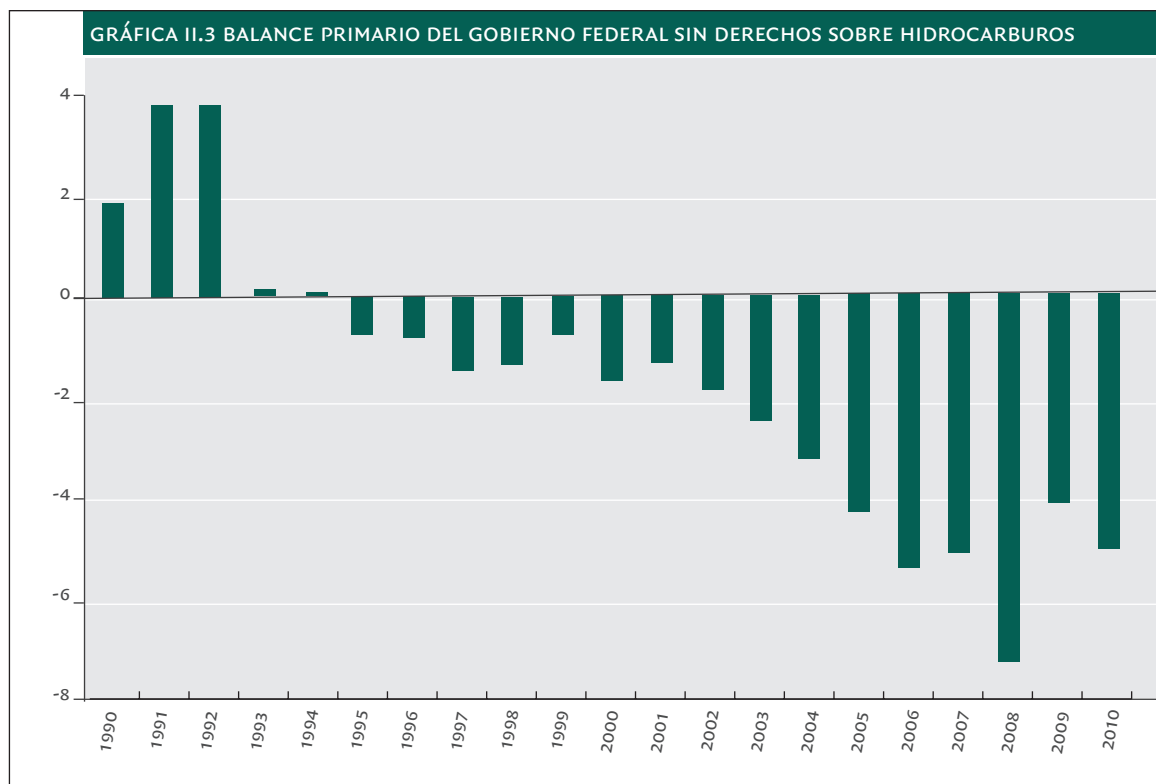
El balance primario, que corresponde a la diferencia entre los ingresos del Gobierno Federal y sus gastos totales, excluyendo los intereses (costo financiero), ha mostrado un grave deterioro en años recientes. Las finanzas públicas actuales no generan los superávits primarios requeridos para sufragar el costo financiero de la deuda. En consecuencia, parte del endeudamiento público se destina a cubrir intereses.<sup>23</sup>

Si a este balance primario se le restan los derechos sobre hidrocarburos, el balance primario ajustado resultante registra déficits continuos desde 1993, los cuales han crecido sustancialmente hasta alcanzar un máximo de 7% del PIB en 2008, para reducirse en 2010 a un déficit equivalente a 5.4% del PIB. Cabe señalar que aun al restar la inversión pública a este balance primario ajustado, seguiría observándose un déficit primario importante.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

<sup>23</sup> Habría que señalar, no obstante, que la parte de la deuda que se dedica a pagar intereses está en términos nominales; esto no es un problema si, corregida por la inflación, el aumento es negativo.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.

- ◇ Las finanzas públicas no generan los superávits primarios requeridos para sufragar el costo financiero de la deuda. Incluso, el balance patrimonial es deficitario: los ingresos de capital no alcanzan para cubrir los gastos de inversión.

### 1.2.3 Balance patrimonial

Se considera que un mejor indicador del estado de las finanzas públicas es aquel que toma en consideración la acumulación o pérdida del patrimonio nacional.<sup>24</sup> A este indicador que aproxima lo que acontece al patrimonio se le denominó balance patrimonial. Compara lo que el Gobierno Federal destina al gasto de capital constituido por inversión física e inversiones financieras, y lo que recibió por la renta económica del petróleo más el endeudamiento neto.

En un ejercicio fiscal, el balance patrimonial es superavitario cuando el gobierno acumula patrimonio. Esto ocurre cuando el gasto de capital supera a la suma del endeudamiento neto más los derechos de hidrocarburos que son una aproximación a la renta económica del petróleo. Por el contrario, cuando el gasto de capital es inferior a la suma del endeudamiento neto más los derechos de hidrocarburos, el balance patrimonial se torna deficitario y por lo tanto hay pérdida patrimonial. Una serie estadística de este indicador se muestra en el Cuadro II.3.

Esta estimación sirve para determinar cuál ha sido la aplicación de esos ingresos no recurrentes provenientes de la venta del petróleo —que es parte del patrimonio— y si se ha utilizado para inversión o para consumo. Aunque el sentido común se inclinaría por cuidar y acrecentar

<sup>24</sup> Chávez Presa, Jorge, «Reforma Presupuestaria para un Estado Redistributivo», *El Trimestre Económico*, Vol. LXXIV (I), núm. 293, enero-marzo de 2007, pp. 247-270.

CUADRO II.3 BALANCE DE ACUMULACIÓN DE CAPITAL DEL GOBIERNO FEDERAL. <i>Porcentaje del PIB</i>				
AÑO	DERECHOS POR HIDROCARBUROS	ENDEUDAMIENTO NETO	GASTO DE CAPITAL	BALANCE PATRIMONIAL
1982	4.0	12.9	4.9	-12.0
1983	6.2	5.7	4.3	-7.6
1984	5.5	5.3	3.8	-7.0
1985	5.6	7.1	3.7	-9.0
1986	3.5	11.1	3.4	-11.2
1987	4.8	13.9	3.0	-15.7
1988	3.2	8.2	2.1	-9.3
1989	3.3	3.5	2.2	-4.6
1990	3.5	2.6	2.3	-3.8
1991	3.3	-2.9	1.9	1.6
1992	3.0	-4.1	2.1	3.2
1993	2.7	-0.3	1.7	-0.8
1994	2.2	0.3	2.1	-0.4
1995	3.5	0.8	1.8	-2.5
1996	4.2	0.5	1.9	-2.8
1997	3.9	1.4	1.9	-3.3
1998	2.3	1.7	1.6	-2.4
1999	2.0	1.7	1.5	-2.2
2000	3.4	1.5	1.7	-3.3
2001	3.1	1.0	1.6	-2.5
2002	2.2	2.2	2.2	-2.2
2003	3.1	1.3	1.7	-2.7
2004	3.8	1.1	2.1	-2.8
2005	4.7	1.0	2.4	-3.3
2006	5.2	1.7	2.6	-4.3
2007	4.5	1.9	2.8	-3.6
2008	7.5	2.7	3.2	-7.0
2009	4.1	2.3	2.6	-3.8
2010	4.5	1.9	2.7	-3.7
2011*	4.4	3.1	2.2	-5.3

\* Aprobado

Fuente: 1982-2007 Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2008-2009 Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2010 Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

el patrimonio, por desgracia nuestra Constitución no obliga a que los recursos petroleros sean sólo utilizados para conformar activos de mayor valor. Sin embargo, la Carta Magna sí ordena con toda claridad que el endeudamiento neto debe destinarse no sólo a inversión, sino al acrecentamiento de los ingresos públicos.

La economía mexicana y en particular los erarios federal, estatal y municipal han dispuesto de cuantiosos ingresos derivados de la extracción petrolera, lo que equivale a la obtención de ingresos derivados de la

venta de un activo nacional. Además, los precios de esta materia prima son sumamente volátiles. Lo anterior se hizo nuevamente patente en 2008, cuando el precio de la mezcla mexicana de exportación disminuyó en más de 80 dólares por barril. Otros descensos súbitos y cuantiosos se dieron en 1982, 1985 y 1998, por citar las variaciones más pronunciadas. Los beneficios para las haciendas públicas han sido mayores durante los ciclos de precios altos del petróleo, y también durante los años en los que se ha incrementado la plataforma de producción, como ocurrió entre 2000 y 2004. Destinar la renta petrolera al consumo gubernamental o a cubrir el gasto de operación es equivalente a sostener el costo de los servicios públicos con la venta cotidiana de activos. Esta situación ha empobrecido al Estado mexicano.

Se observa que, desde 1982, México ha incurrido —con excepción de 1991 y 1992—<sup>25</sup> en déficits patrimoniales continuos (véase la Gráfica 11.4). Estos déficits se derivan de que el gasto de capital, que podría incluir como inversión financiera los fondos de contingencia que se han constituido para reservar recursos para épocas difíciles, han sido, de manera consistente y a lo largo del tiempo, sustancialmente inferiores a la suma de lo que se ha obtenido por el petróleo más el endeudamiento neto.

Los instrumentos de deuda pública se han constituido en el mecanismo para captar, en buena medida, el ahorro cautivo de los fondos de pensión. Ello implica que estos recursos no se destinan a la conformación de riqueza, sino al financiamiento del consumo gubernamental y de transferencias que sostienen el consumo de una parte importante de la población.

◇ Desde hace años que consumimos el patrimonio nacional al no transformarlo en activos productivos para el país.

Hacer un llamado de atención en la materia es necesario. En la medida en que la extracción de hidrocarburos no se transforme en su totalidad en activos de alta productividad, los mexicanos de hoy consumiremos el patrimonio nacional a costa del bienestar de las generaciones futuras.

Entre 2002 y 2008, México se benefició de otro auge petrolero similar al que se observó en la década de los setenta, con el agravante de que en fechas recientes ya se registraban problemas con la plataforma de extracción. Si bien la inversión pública presupuestaria del Gobierno Federal en esos años fue sustancialmente menor al monto de los derechos de hidrocarburos, en 2002 sobresale la intención del Congreso de la Unión para que en el ejercicio fiscal de 2003, los ingresos petroleros excedentes se destinaran a la inversión pública.<sup>26</sup> Aunque imperfecta, pero con una

<sup>25</sup> En estos años se privatizó Teléfonos de México y varios de los bancos comerciales más importantes. El producto de la venta de estos activos en manos gubernamentales se aplicó en su totalidad a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal. Si este indicador se ajustara para incorporar además del patrimonio petrolero el que corresponde a sus paraestatales, también se habría observado un déficit.

<sup>26</sup> No obstante, ello no garantiza que toda inversión sea necesariamente productiva. Se requiere trasladar los ejercicios de planeación y evaluación gubernamental a dar seguimiento a los niveles de productividad a la inversión estatal.

intención en la dirección correcta, esta medida debió haber evitado el crecimiento del gasto corriente.

El hecho de que la totalidad de la renta económica petrolera y del endeudamiento neto no se destinen íntegramente a la inversión constituye una de las grandes diferencias con el uso que otras economías dan a ingresos extraordinarios provenientes de activos.<sup>27</sup> Lo hacen tanto para proteger a las próximas generaciones como para crear reservas para las épocas difíciles. Sus haciendas públicas se han caracterizado por aplicar la sana práctica de cubrir gastos recurrentes con ingresos recurrentes.

Más aún, este análisis del balance patrimonial subestima el problema si se toma en cuenta que no contabiliza el costo de la reposición o recuperación del capital. Esto es, no se trata de un ejercicio de *crude accountability* como se conoce y opera en EUA. Por ello, aquí se reitera la necesidad de utilizar nuevas definiciones de gasto programable, de gasto de operación, de gasto de mantenimiento, etc., diferenciadas entre sí, tal y como se practica en el resto de los países de la OCDE.

Esta conducta fiscal —que se ha mantenido oculta gracias al énfasis en los balances fiscales de flujo de efectivo— ha evitado mostrar a la población que las contribuciones son insuficientes y que el costo y la forma de prestar servicios públicos exceden a los ingresos. Más aún, esta mala práctica ha privado a México de un instrumento para impulsar, de manera casi ininterrumpida, fondos para la inversión en el país. Este fondo de ahorro público serviría entonces para disponer de un motor interno para el crecimiento económico.

El balance patrimonial mostró un déficit creciente en los últimos años para llegar a 5.4% del PIB en 2010. Esta cifra da una idea del tamaño de la reforma a la Hacienda Pública que necesita el país para impulsar un crecimiento económico sostenido mediante ahorro público, y la transformación de recursos no renovables en activos de alta productividad para las futuras generaciones.

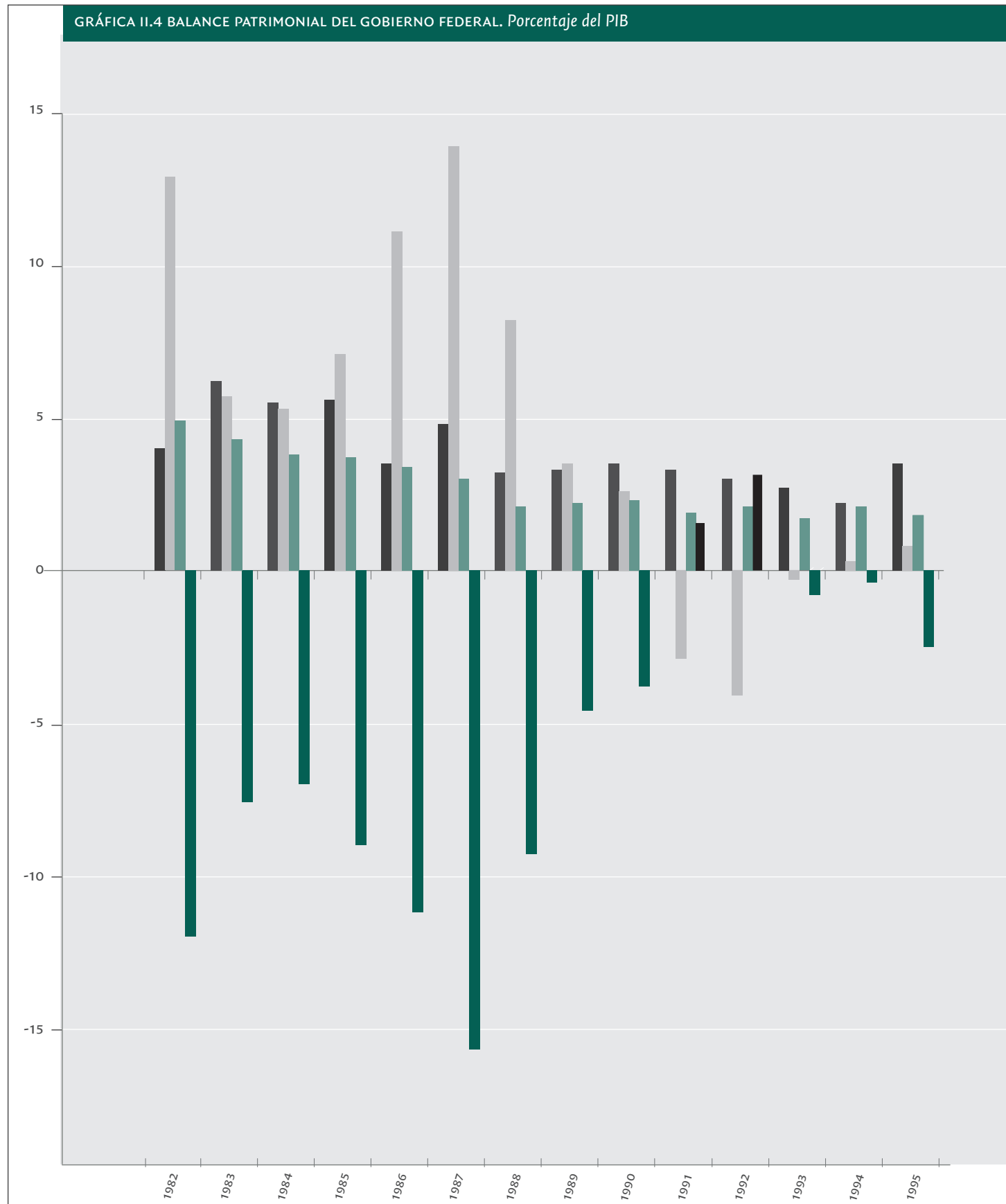
Bajo esta óptica del balance patrimonial se puede establecer lo siguiente:

- Primero, las finanzas públicas sólo han sido sanas en términos del flujo de caja y desde la perspectiva de los requerimientos financieros del sector público, aunque en los últimos años ha significado un importante efecto de desplazamiento de la inversión privada.
- Segundo, mientras se consoliden las operaciones gubernamentales con los resultados de las entidades paraestatales, se ocultará la debilidad de la Hacienda Pública.
- Tercero, las finanzas gubernamentales en términos de estados financieros que no valúen adecuadamente la disminución del patrimonio y el incremento de los pasivos contingentes no pueden

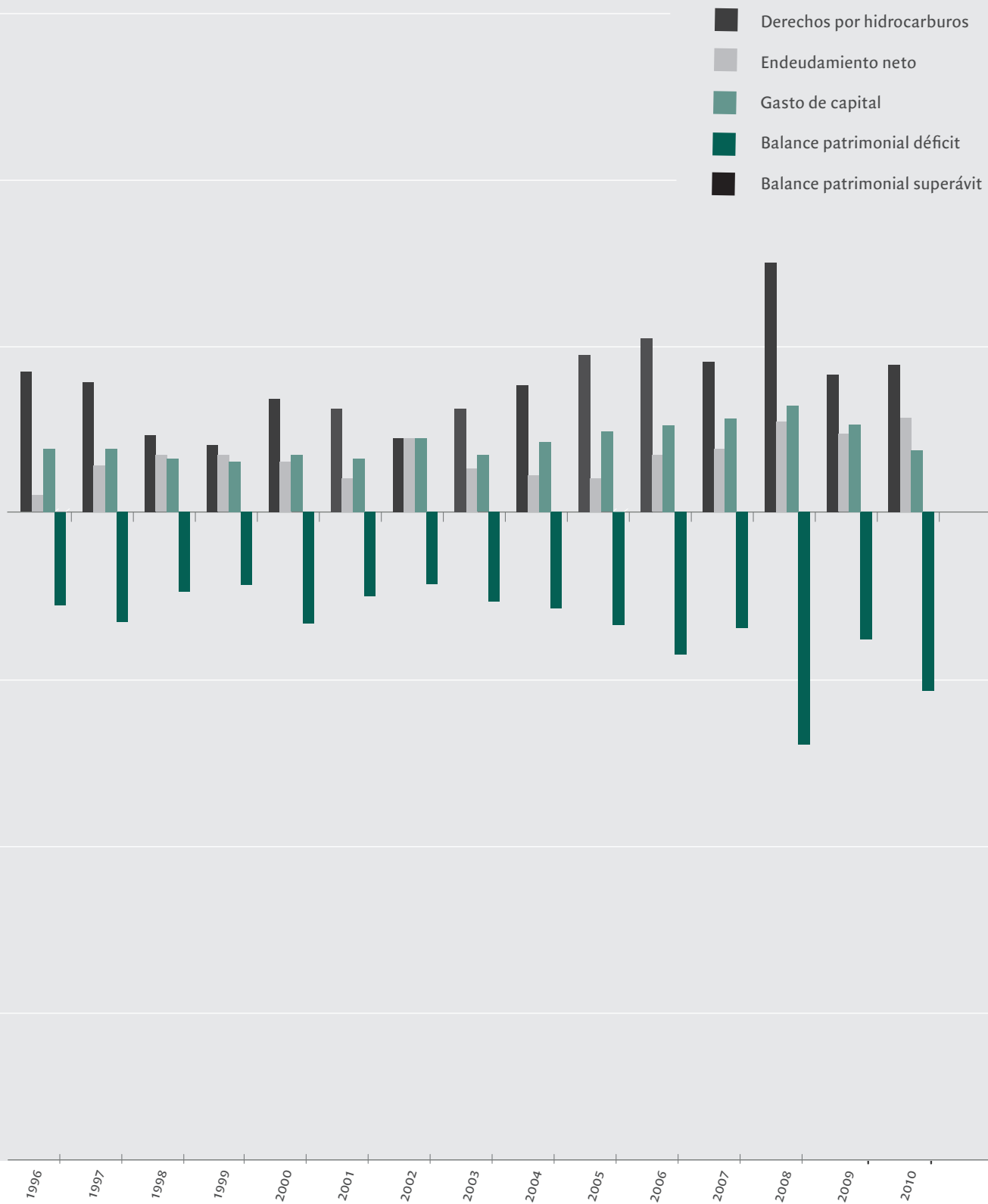
◇ Las contribuciones fiscales son claramente insuficientes y el balance patrimonial muestra un déficit creciente: 5.4% del PIB en 2010. Para transparentarlo, se requiere consolidar las finanzas de todo el sector público, contabilizar la erosión patrimonial y el incremento de los pasivos contingentes.

<sup>27</sup> Aunque es importante mencionar que también hay gasto que no se destina a inversión si no a cuestiones productivas como es el gasto en capital.





Fuente: 1982-2007 Cuenta de la Hacienda Pública Federal; 2008-2009 Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2010 Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.



considerarse como sanas, aun cuando éstos se hagan explícitos.

- Cuarto, el déficit en la acumulación de capital físico público actúa como un lastre para el crecimiento económico y la productividad de las actividades de la economía mexicana.

◇ El déficit público implica el aumento de los requerimientos financieros del sector público, parte de los cuales provienen del sector bancario. En los últimos años, ello ha implicado un efecto de desplazamiento de los recursos disponibles para el sector privado, limitando el crédito a las empresas y la inversión.

### 1.3 Los déficits fiscales

La estrategia presupuestaria ha contribuido a mantener en línea un cuasi-equilibrio del flujo de caja de las finanzas del sector público federal, aprovechando la consolidación de las operaciones del Gobierno Federal con sus entidades paraestatales. No obstante, esta manera de armar el equilibrio fiscal que tiene impacto en la estabilidad en los mercados financieros, bajo ninguna circunstancia implica un fortalecimiento de la Hacienda Pública. Vale la pena ver con detenimiento los números y los momentos de crecimiento de los requerimientos financieros del sector público; esto es, el uso de los recursos financieros, más el uso que hacen Estados y Municipios.

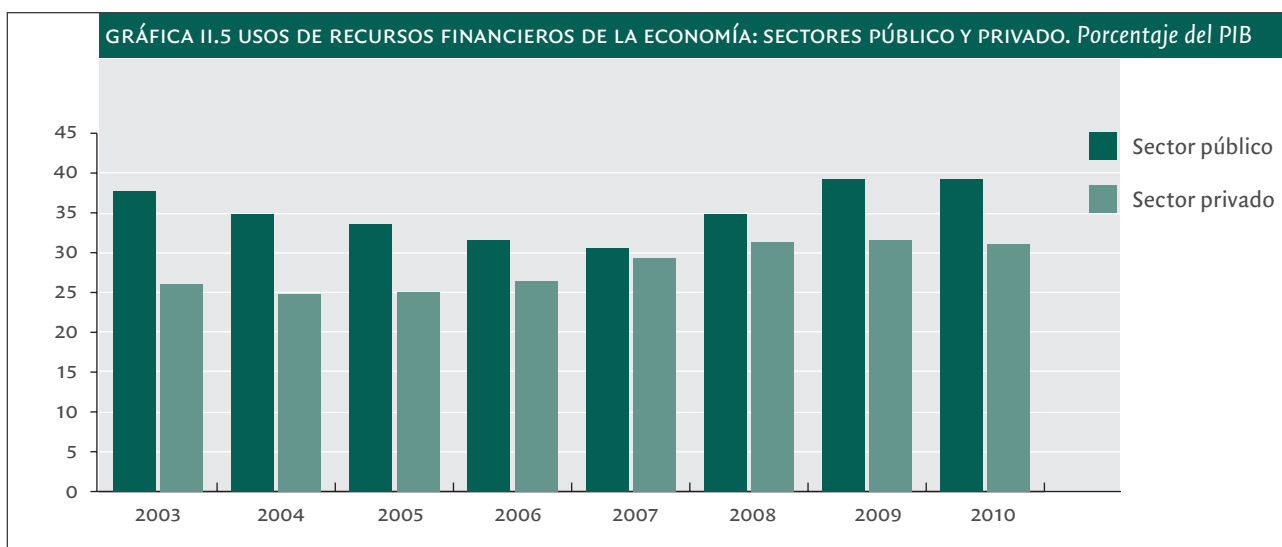
Al nivel de toda la economía del país, existen solamente dos fuentes de recursos financieros que podemos utilizar para financiar la actividad económica y el déficit de las finanzas públicas: la que proviene del exterior (financiamiento externo), lo que los mexicanos aportamos con nuestros ahorros, aunado a lo que el gobierno puede inyectar sin causar inflación.<sup>28</sup> Ése es el total de recursos disponible al nivel de país. En el año 2010 ascendió al 78.5% del PIB, y su uso se distribuyó de la siguiente forma: el sector público (federal, estatal y municipal) usó el 39.3% para cubrir el saldo de sus Requerimientos Financieros (RFSP), en tanto que el sector privado utilizó el 31.1% (13.5% los hogares y 17.6% las empresas) y el 10.7% se destinó a la acumulación de reservas internacionales.<sup>29</sup>

Hasta 2007, la política macroeconómica de nuestro país buscaba reducir el déficit del sector público, con el propósito de permitir que una mayor parte de los recursos financieros se canalizara hacia el financiamiento de la actividad productiva, así como al crédito al consumo y a la vivienda de las familias. Como se observa en la Gráfica 11.5, a partir de 2007 se reinició, por parte del sector público, la tendencia de absorber la mayor parte de los recursos que se generan en nuestra economía, reduciendo los recursos disponibles para el sector privado. Más aún, en 2010 el porcentaje canalizado al sector público ha sido el más alto de los últimos años, desplazando con ello al financiamiento al sector privado. A esto se le da el nombre de *crowding out*.

Esto significa una fuerte limitación al crecimiento económico: el

<sup>28</sup> La medición de este componente monetario es a través de M4, que comprende billetes y monedas en circulación, cuentas de cheques en moneda nacional y extranjera, depósitos corrientes y a plazo en moneda nacional y extranjera tanto de residentes como de no residentes, activos financieros internos de residentes y no residentes, valores públicos y privados, fondos para el retiro y captación de sucursales y agencias de bancos mexicanos en el exterior.

<sup>29</sup> Una pequeña diferencia del 2.65% se debió a otros conceptos menores.



Fuente: Elaborado por el CESP con datos de «Fuentes y Usos de Recursos Financieros» del Banco de México.

financiamiento a la actividad productiva será menor cuanto mayor sea el déficit del sector público. Ésta es una razón adicional para equilibrar las finanzas públicas, lo cual sólo puede ocurrir mediante el aumento de los ingresos y un mejor y más eficiente gasto público.

Como la estabilidad económica es condición necesaria, pero no suficiente para mejorar el bienestar social, se requiere reorientar el destino de los distintos componentes del gasto para asegurar que la estrategia presupuestaria contribuya al desarrollo productivo del país. También importa la composición, el destino y la efectividad del gasto público.<sup>30</sup>

Consolidar las operaciones del Gobierno Federal con las de los organismos públicos descentralizados puede conducir a una situación fiscal engañosa. Dado que el Gobierno Federal incurre en niveles de gasto superiores a sus ingresos, genera un déficit presupuestario que debe financiarse con endeudamiento. Por su parte, las paraestatales, principalmente PEMEX y CFE, contribuyen con sus ingresos a un superávit presupuestario que compensa el déficit del Gobierno Federal en cada ejercicio fiscal (véase Gráfica 11.6),<sup>31</sup> lo que produce el equilibrio fiscal, al menos en el papel.

Las implicaciones son relevantes: las paraestatales, especialmente las que tienen el control prácticamente absoluto del sector energético, deben limitar su propio gasto, incluyendo el de inversión a su interior, para generar un superávit cuyos recursos permitan compensar la emisión de deuda del Gobierno Federal, destinada a financiar el déficit nacional.

◇ La consolidación de las finanzas públicas esconden el déficit público. Los recursos de las paraestatales —las cuales limitan su propia inversión interna como en el caso de PEMEX— financian el déficit del sector público.

<sup>30</sup> Chávez Presa, Jorge A., «Reforma presupuestaria para un Estado redistributivo», en *Análisis Económico*, El Trimestre Económico, Vol. LXXIV (1), núm. 293, enero-marzo de 2007.

<sup>31</sup> Cabe señalar, no obstante, que las paraestatales son y han actuado como monopolios, y que esto tiene efecto sobre su gasto, ingresos y actuación. Esto es, evidencian escasez de inversión, pero no así en los demás rubros.

◇ Actualmente la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria inducen un comportamiento procíclico. Una alternativa es establecer el concepto de balance estructural que permite enfrentar los ciclos económicos sin perder la disciplina fiscal, la sostenibilidad del déficit y la deuda pública.

Así, en apariencia, las finanzas públicas muestran un equilibrio. Sin embargo, la realidad es que se disimula un desequilibrio que afecta al patrimonio gubernamental. Así, las necesidades de endeudamiento del sector público consolidado son mucho menores de las que en realidad requiere el Gobierno Federal.

Además, la política fiscal que favorece el objetivo de balance presupuestal equilibrado derivado de la aplicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, no tiene capacidad para estabilizar el producto. Al final se induce un comportamiento fiscal procíclico. Esto es, durante una recesión, el gasto público tiene que reducirse para ajustarse a la caída endógena en diversos componentes de los ingresos públicos, principalmente tributarios. En la expansión ocurre lo contrario. Una alternativa a este hecho que permite mantener la conveniencia de guiar la política fiscal mediante reglas (*versus* discrecionalidad), pero que no actúa de manera procíclica, es la incorporación del concepto de balance estructural. En este caso, ocurre una respuesta endógena del gasto a las variaciones en la recaudación inducidas por el ciclo económico y, al mismo tiempo, promueve la disciplina fiscal y la sostenibilidad del déficit y la deuda pública.

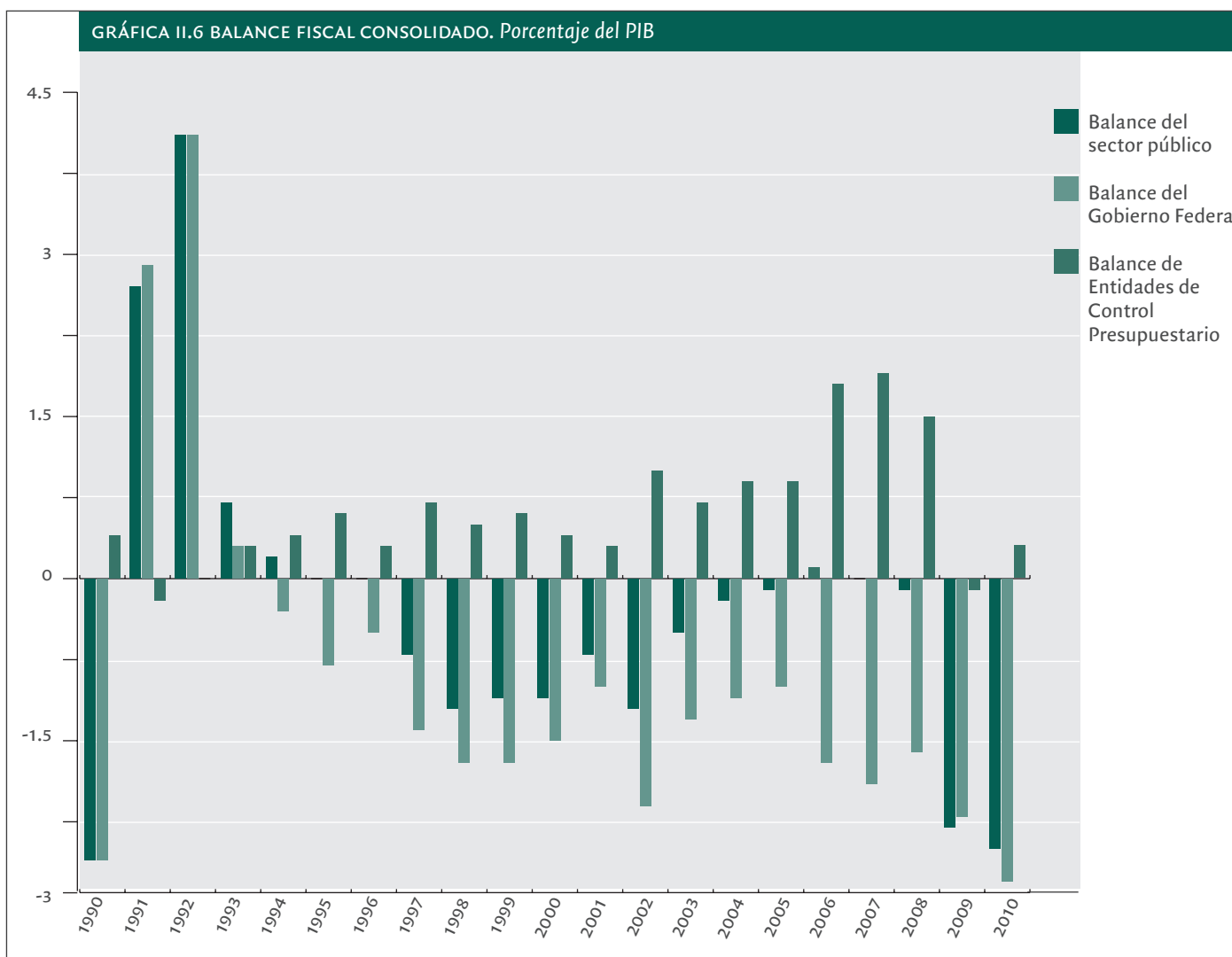
Como puede observarse en la Gráfica II.6 del balance fiscal consolidado, en la última década las finanzas del Gobierno Federal registraron déficit continuo y las finanzas de las paraestatales registraron superávit, y sólo desde 2009 con la aplicación de medidas contracíclicas, ambas instancias han mostrado déficit simultáneo. La práctica de canibalismo del patrimonio nacional acaba por limitar la acumulación de activos del sector paraestatal y, con ello, su capacidad de desarrollo productivo, con los consecuentes efectos negativos sobre el potencial de crecimiento económico del país. La eliminación de este mecanismo de consolidación de las finanzas públicas llevaría a México a estar más en línea con la manera en la que los países de la OCDE presentan sus balances fiscales.

◇ Al analizar el balance fiscal se observa que desde 2004 los ingresos recurrentes (tributarios) no han cubierto los gastos corrientes del Gobierno Federal.

#### 1.4 La relación ingreso-gasto

Una manera de analizar lo que sucede al interior del balance fiscal es contrastar los ingresos recurrentes con el gasto recurrente. Esto sería, mostrar la evolución de los ingresos tributarios y compararlos con el gasto corriente. Al hacerlo se observa que desde 2004 el nivel del gasto corriente del Gobierno Federal no se ha cubierto con lo que se obtiene por la recaudación de impuestos. Más grave aún, esta brecha se amplía día a día (Ver Gráficas II.7 a II.12).

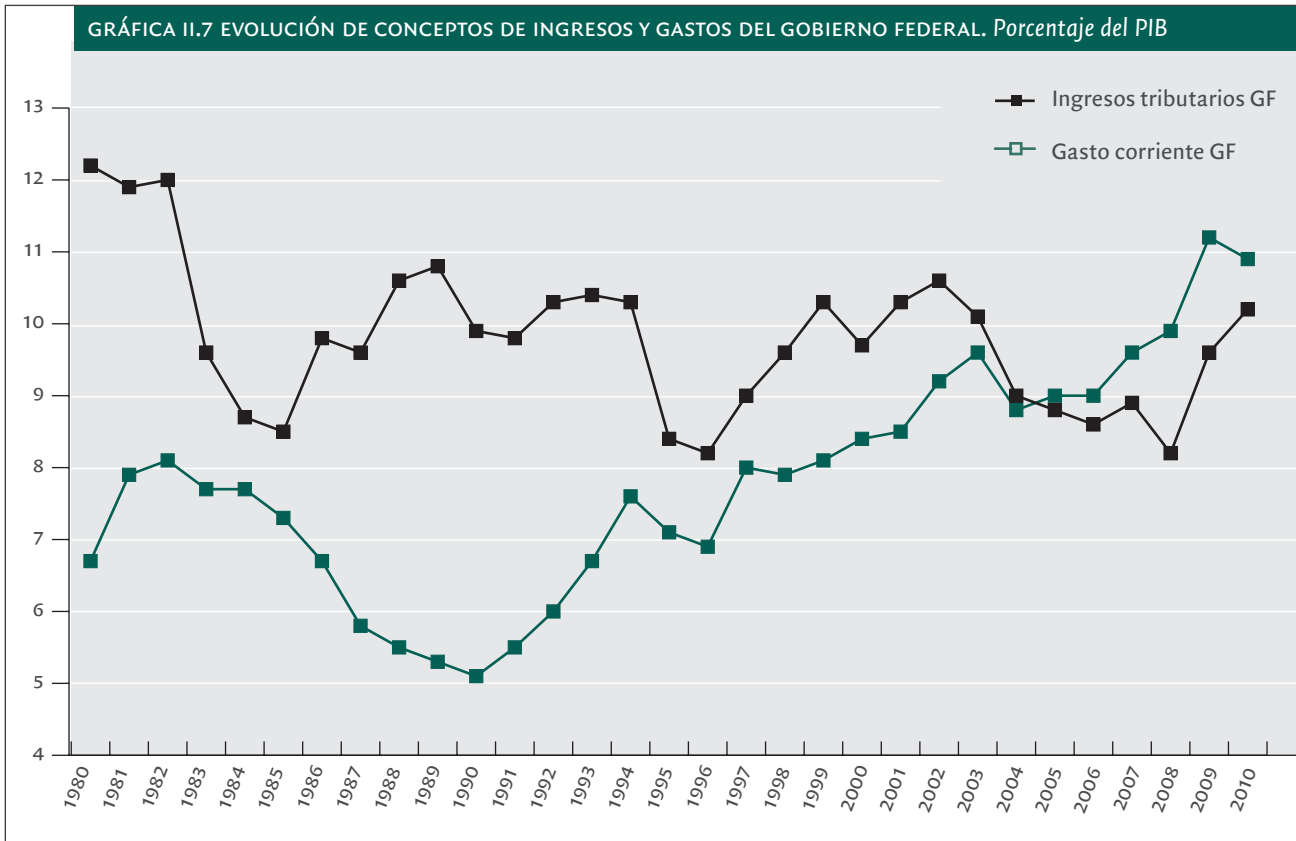
Al aplicar este mismo ejercicio con definiciones más amplias de gasto público, como el concepto de gasto neto —que incluye el total de las erogaciones gubernamentales, con excepción de las amortizaciones de deuda— o la de gasto primario —que incluye tanto al



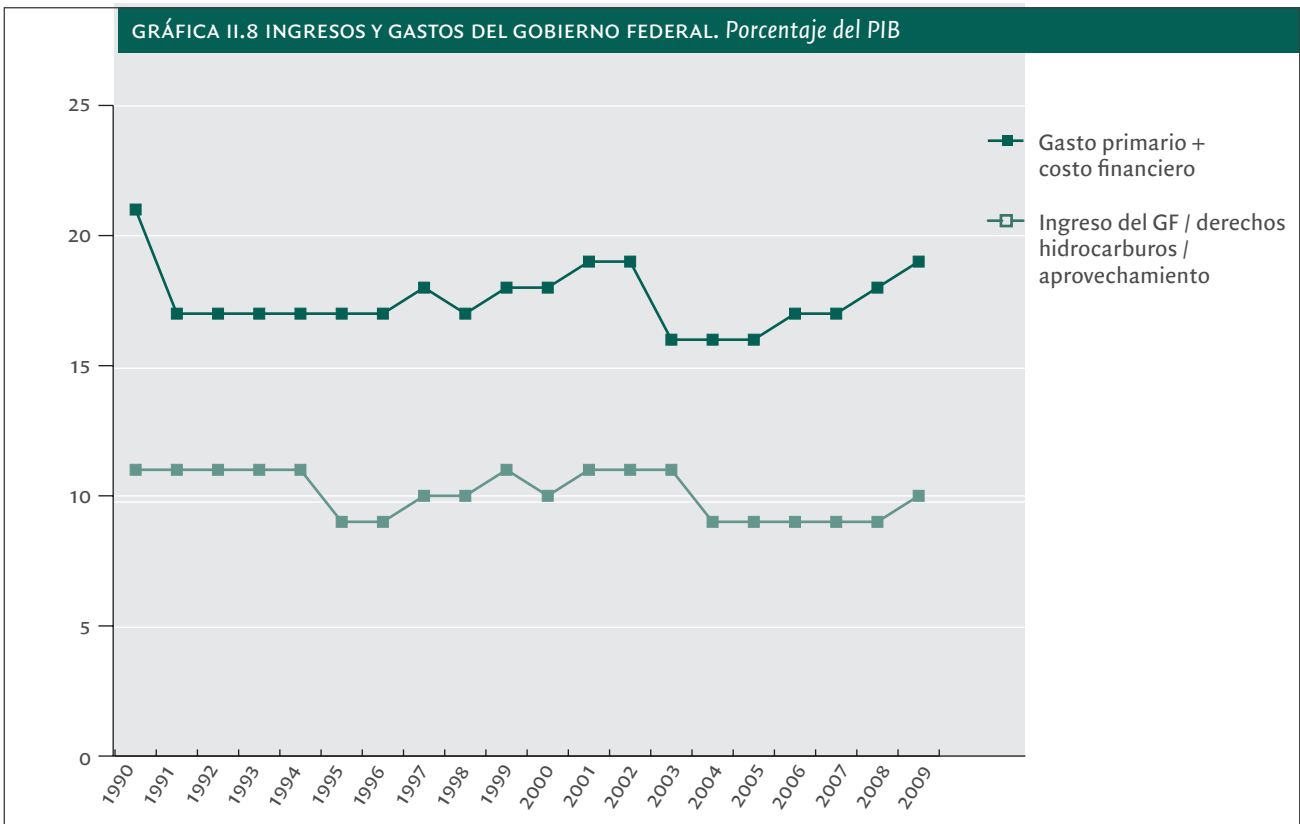
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para 2008 y 2009, cifras del Cuarto Informe de Finanzas Públicas. Para 2010 Criterios Generales de Política Económica.

gasto corriente como al gasto de inversión, pero excluye el costo financiero de la deuda— se hace patente la insuficiencia de ingresos tributarios. El sistema tributario actual no tiene la capacidad para sufragar el nivel del gasto gubernamental. Por ello se requiere de la utilización de los ingresos petroleros.

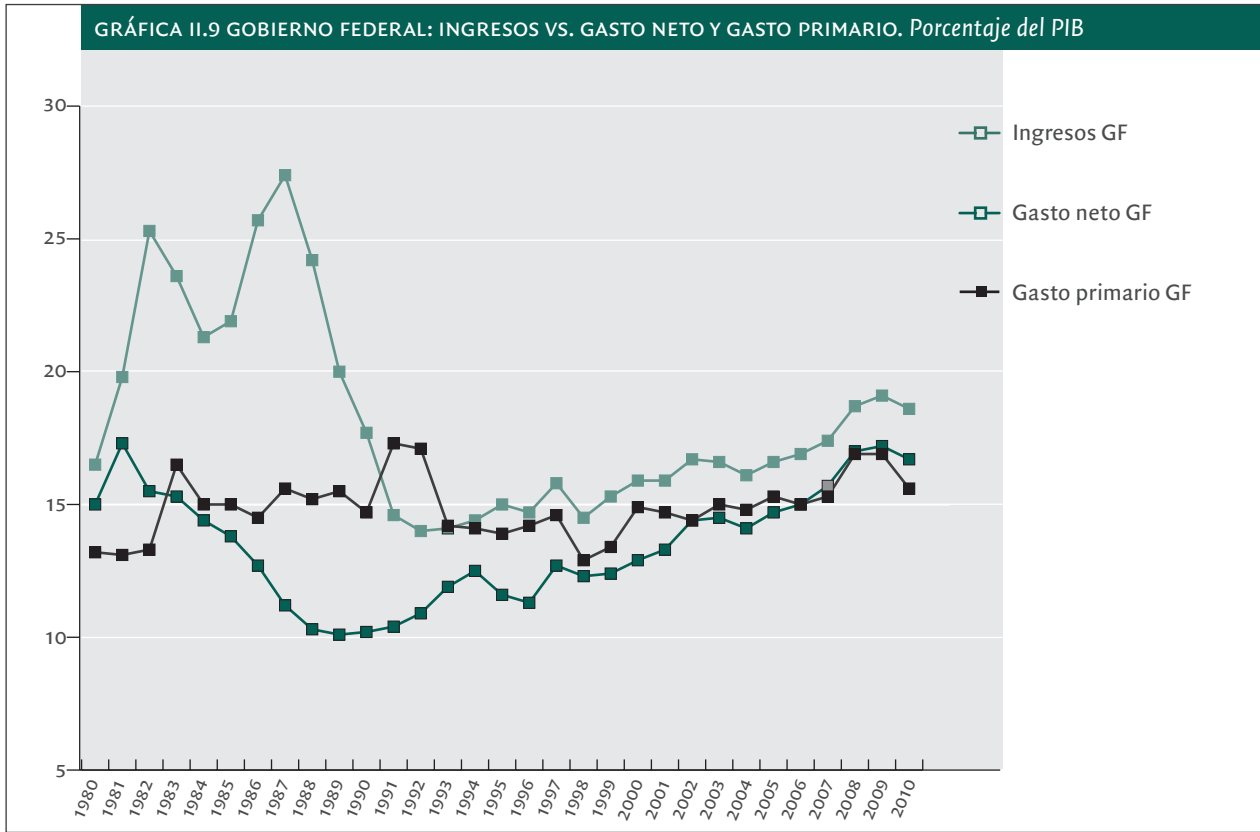
Los impuestos son: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto Especial a Tasa Única (IETU), Impuesto al Valor Agregado (IVA), Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) e Impuestos al Comercio Exterior. Con un ingreso del Gobierno Federal como porcentaje del PIB relativamente estable, la reducción del costo financiero logrado por la venta de activos y la renegociación de la deuda, abrió el espacio fiscal para aumentar de manera importante el gasto primario, sin tener que recurrir a una reforma tributaria de fondo. A partir de 2002, el alza en los precios del petróleo y la mayor plataforma de producción permitieron continuar con la expansión del gasto primario. El gasto primario del Gobierno



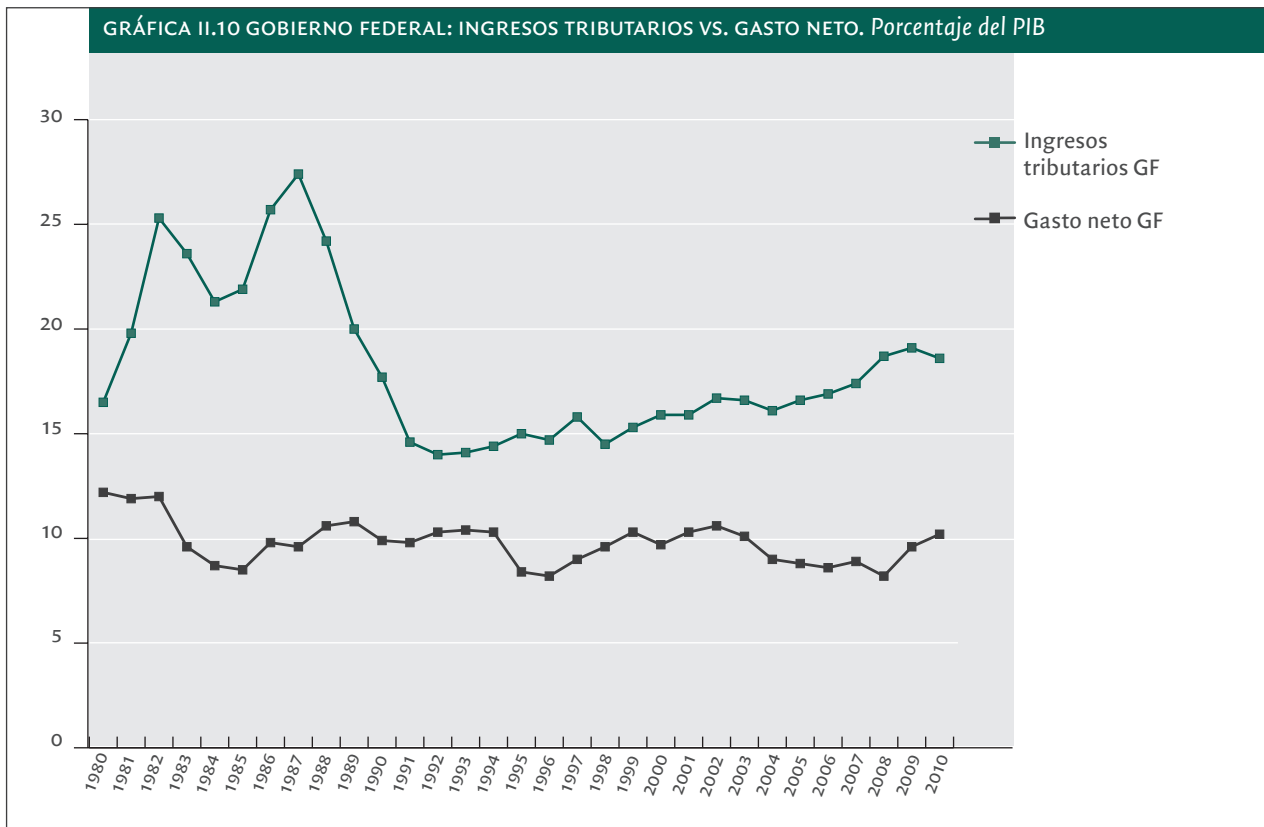
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.

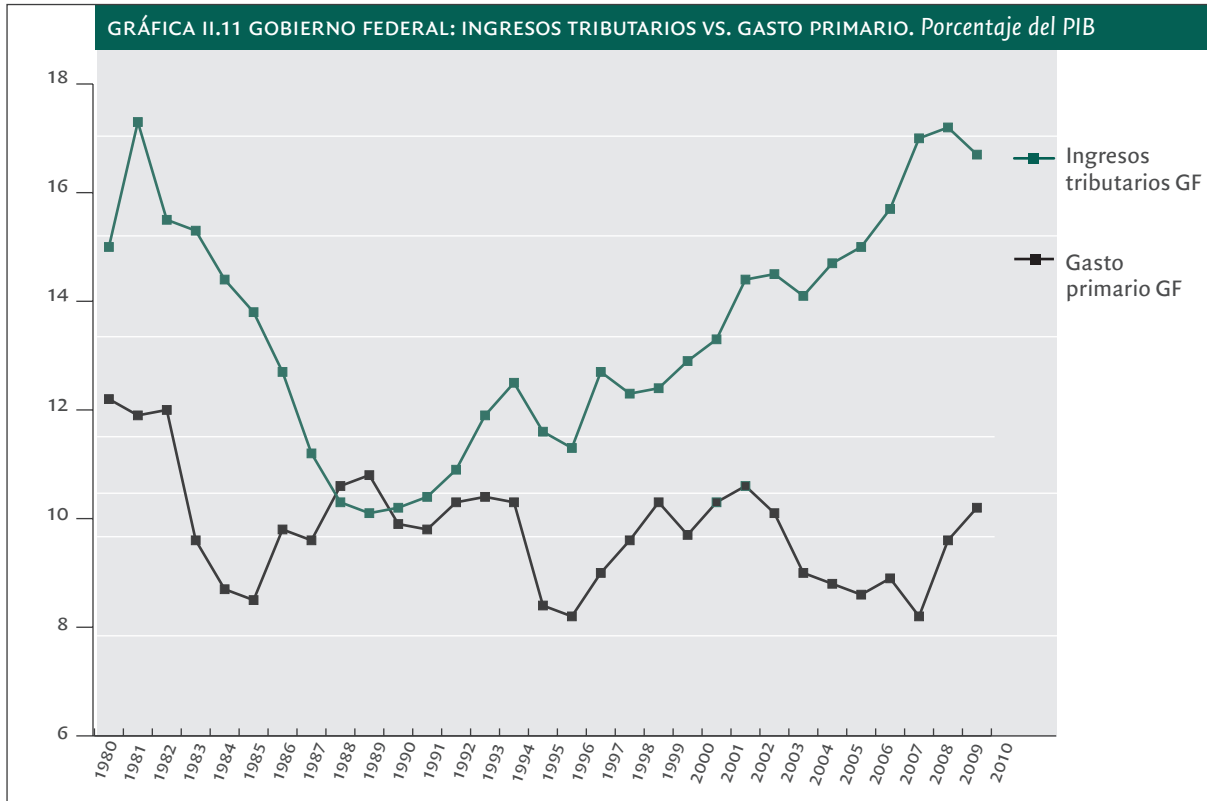


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.

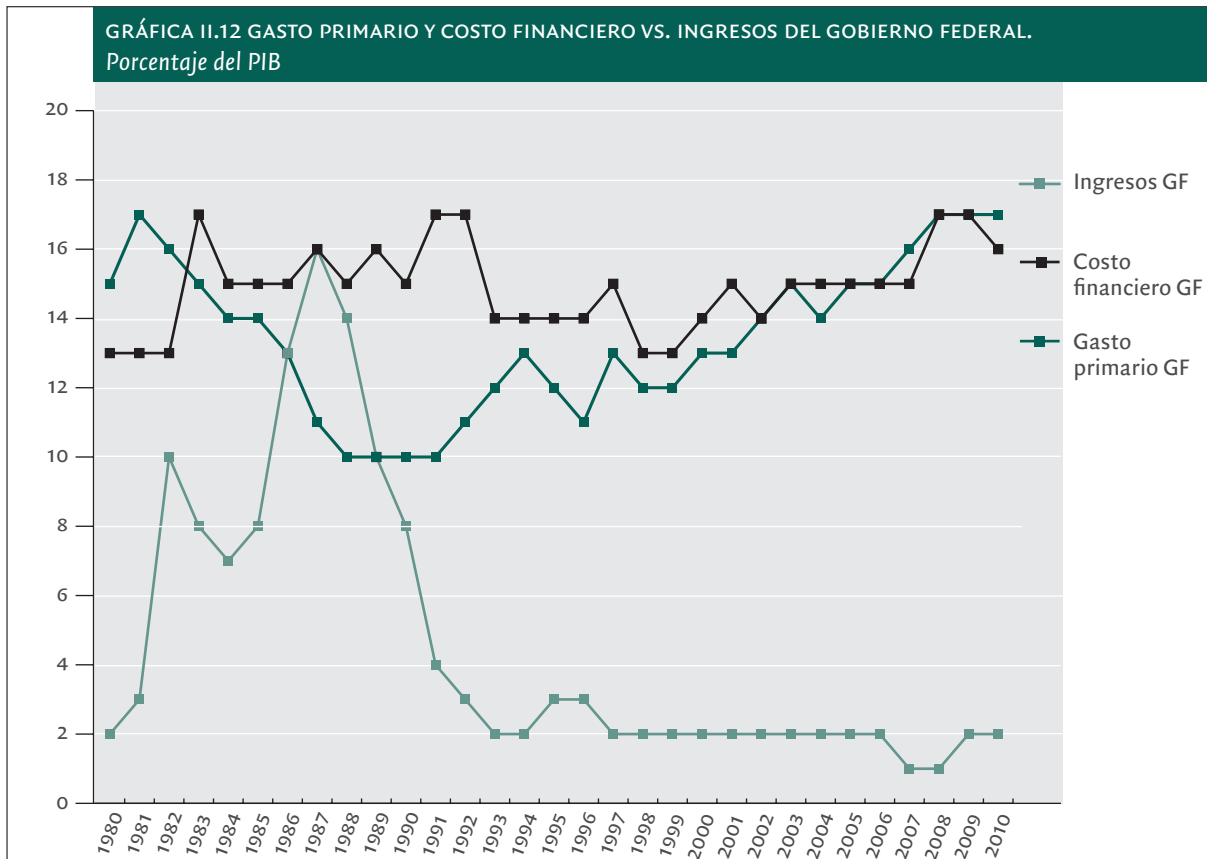


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.





Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.

Federal ya está en los niveles alcanzados en el auge petrolero de principios de los años ochenta.

Se debe señalar que, como en EUA, existe en el país una regla de equilibrio en el margen, pero desafortunadamente no se aplica. Esto es, cuando se propone un aumento en el gasto, se tiene que introducir cómo debe gastarse, de dónde se va a financiar y cuál será su impacto presupuestario.

### 1.5 La deuda pública

Otro de los elementos de la Hacienda Pública lo constituye el endeudamiento. Al igual que en la mayor parte de los países y acorde con el principio básico de la teoría de las finanzas públicas, la deuda sólo se admite para financiar inversiones productivas y de largo plazo que permitan que las generaciones gocen de dicha infraestructura. Se trata de una manera de suavizar el consumo en el tiempo.

Para efectos de la conducción de la Hacienda Pública, hasta hace algunos años, el monto del endeudamiento neto que autorizaba el Congreso de la Unión para el Gobierno Federal, las paraestatales y la banca de desarrollo era equivalente a los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), a lo cual se le denominaba también como «déficit del sector público consolidado». Esta manera de definir la deuda pública era consistente con los convenios que México firmaba con el Fondo Monetario Internacional hasta 1992.

A partir de 1993 fue que, primero, la banca de desarrollo se excluyó de la definición de déficit, bajo el argumento de que operaba en el segundo piso —es decir que no prestaba directamente a los usuarios de crédito sino a la banca comercial— y que, en consecuencia, se contaba con las garantías correspondientes, además de que sólo prestaría a los gobiernos estatales y municipales con la garantía en sus participaciones federales. Por lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) —recientemente fortalecida con la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto— decidió excluir la llamada «intermediación financiera del cálculo del déficit».

En 1995 se crearían los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo, con la modificación de la Ley de Deuda Pública y de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, para permitir un mecanismo de financiamiento de la infraestructura en el sector energético, cuando a México se le había cerrado el acceso a los mercados financieros internacionales.

Este mecanismo que se conoce mejor por su sobrenombre, PIDIREGAS, se diseñó originalmente para que empresas privadas estuvieran en capacidad de financiar la infraestructura de PEMEX y CFE. Durante la etapa de construcción, este financiamiento no se contabilizaba como deuda pública, y por lo tanto la inversión encomendada por PEMEX y CFE no formaba parte del cálculo del déficit público. Una vez terminada la obra y entregadas las llaves empezaba a darse el registro de la deuda

◇ El nivel de gasto corriente es equivalente al que se tenía en el auge petrolero de principios de los años ochenta. Incrementos en el gasto deben de ir aparejados a mecanismos y fuentes de financiamiento.

◇ PIDIREGAS, mecanismo que permitió financiar la infraestructura energética en años difíciles, se ha mantenido en operación. Su saldo no se contabilizaba como deuda pública, es un pasivo contingente.

◇ *La restructuración histórica de la deuda pública redujo significativamente su saldo hasta 2008. La crisis mundial provocó que entonces volviera a crecer, pero su saldo total (30.7% del PIB en 2010) y costo financiero sigue siendo relativamente reducido.*

◇ *Resulta primordial analizar los componentes y montos reales de acumulación de pasivos y de los balances fiscales tanto del Gobierno Federal como de las entidades locales y paraestatales.*

en cómodos plazos. Asimismo, de manera diferida, las amortizaciones de esos financiamientos se reconocerían como inversión en el gasto programable, y el pago de los intereses correspondientes se registraría como gasto corriente.<sup>32</sup> Los PIDIREGAS permitieron que México estuviera en condiciones de impulsar su infraestructura energética a pesar de la crisis bancaria y económica que sufrió en 1995 y que se prolongó a los años subsecuentes. La reestructuración histórica de la deuda pública externa permitió reducir su saldo (véase Gráfica II.13) y el pago de intereses, al darse simultáneamente una disminución en la percepción de riesgo y una caída en la tasa de inflación del país. Además se llevaron a cabo operaciones de recompra de deuda que no sólo permitieron reducir el saldo sino también obtener mejores condiciones de tasa y plazo.<sup>33</sup> Por su parte, la deuda interna aumentó como proporción del PIB, al pasar de 7.5% en 2000 a 14.9% en 2008. A partir de entonces y como consecuencia de la caída del precio del petróleo, tanto el endeudamiento externo como interno creció rápidamente (véase Cuadro II.4). Si bien el nivel de la deuda del sector público como porcentaje del PIB aún es bajo —pues en 2010 alcanzó el 30.7%—, los sucesos ocurridos de 2008 hasta hoy, ponen en evidencia su fragilidad.

No obstante y a pesar del costo fiscal del rescate bancario, el costo financiero de la deuda del Gobierno Federal es de alrededor del 2% del PIB, lo que contrasta con el 10% que prevalecía en la década de los años ochenta.<sup>34</sup>

Por tanto, el problema de la Hacienda Pública no radica en el monto de la deuda o en su costo financiero. Más bien, su estructura de financiamiento reduce la disponibilidad de los recursos financieros para el sector privado. De no emprender acciones en materia de ingresos y racionalización de los gastos, la banca cada vez contará con menos recursos para sufragar actividades productivas.

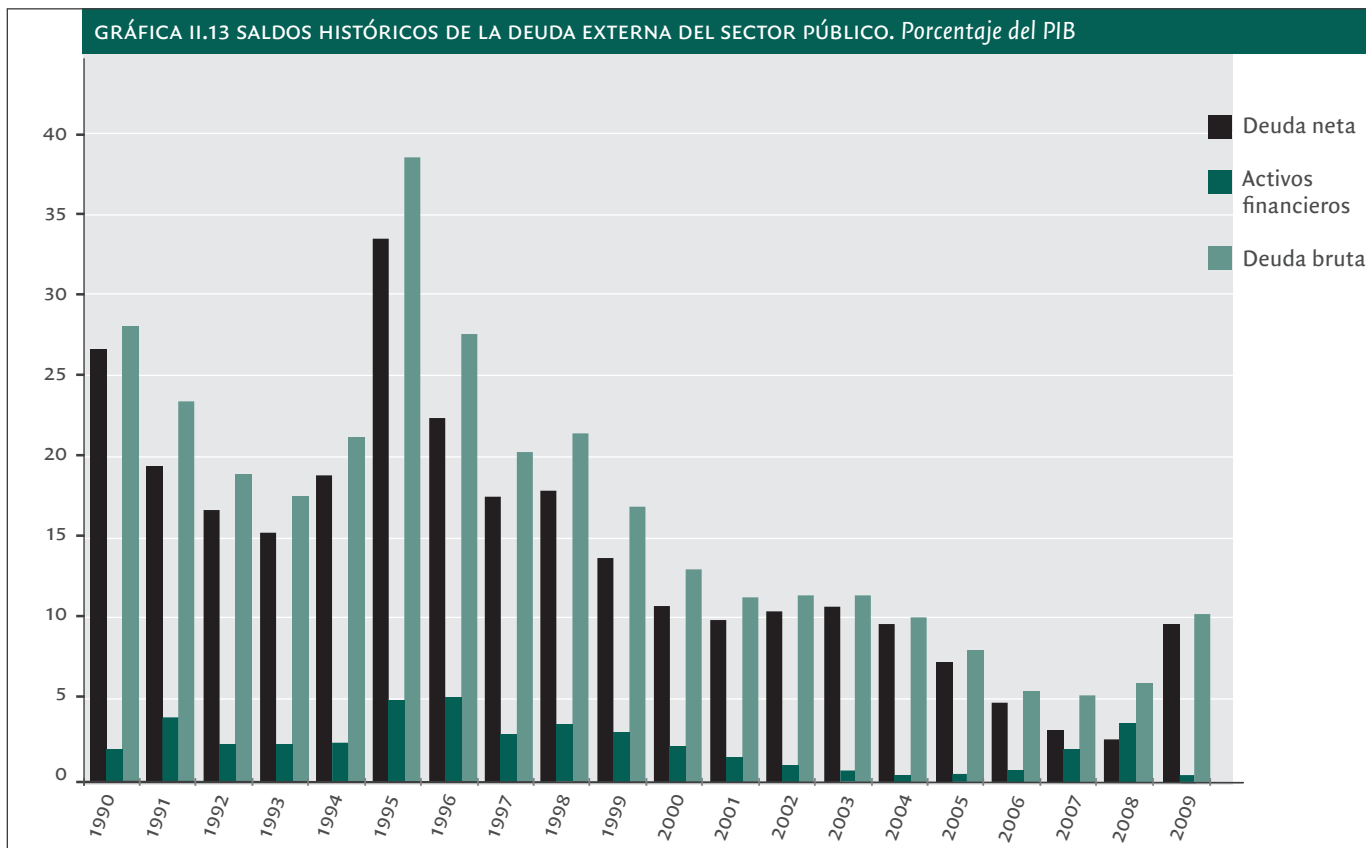
En adición, es menester señalar que la deuda subnacional se ha incrementado a últimas fechas de manera importante aunque no llegue a representar un problema macroeconómico. Sin embargo, para las haciendas locales representa un problema financiero. Este crecimiento ha obedecido en parte a las nuevas modalidades de financiamiento como bursatilización. Por otra parte, las calificadoras de riesgo han otorgado calificaciones crediticias a entidades que no lo merecen.<sup>35</sup> Además, los

32 Al modificarse el registro obligatorio, ocasiona que la deuda que se está obligado a declarar es sólo aquella que tenga parte en la participación total. Más aún, el hecho de que ahora se puedan hacer bursátiles los ingresos, ha generado una expansión del endeudamiento.

33 El plazo promedio de la deuda mexicana pasó de sólo 253 días en 1995 a 6.5 años en 2010.

34 Precisar que este costo incluye el componente inflacionario de los intereses es importante. En este sentido, dado que la inflación fue sustancialmente diferente de un periodo a otro, las cifras no son estrictamente comparables.

35 Véase Fausto Hernández Trillo y Ricardo Smith Ramírez, «Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt,» *Journal of LACEA Economía*, Latin



Fuente: SHCP, para 2008 y 2009 Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, cuarto trimestre.

**CUADRO II.4 DEUDA NETA DEL SECTOR PÚBLICO. Millones de pesos**

AÑO	PIB (A PRECIOS CORRIENTES)	DEUDA TOTAL NETA	DEUDA INTERNA	DEUDA EXTERNA	% DEL PIB DE LA DEUDA TOTAL	% DEL PIB DE LA DEUDA INTERNA	% DEL PIB DE LA DEUDA EXTERNA
2000	6,355,260	1,183,700	474,300	709,400	18.6	7.5	11.2
2001	6,632,856	1,187,080	501,730	685,350	17.9	7.6	10.3
2002	6,815,546	1,436,490	670,010	766,480	21.1	9.8	11.2
2003	7,555,803	1,585,250	745,570	839,670	21	9.9	11.1
2004	8,574,823	1,624,930	774,190	850,750	19	9	9.9
2005	9,251,737	1,575,630	836,530	739,100	17	9	8
2006	10,379,091	1,697,190	1,171,820	525,360	16.4	11.3	5.1
2007	11,320,836	1,684,470	1,307,390	377,090	14.9	11.5	3.3
2008	12,181,256	2,217,540	1,817,100	400,430	18.2	14.9	3.3
2009	11,887,849	3,459,100	2,244,440	1,214,660	29.1	18.9	10.2
2010	13,075,798	4,008,650	2,654,660	1,353,990	30.7	20.3	10.4

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Government at a Glance, 2009.

candados legislativos para adquirir deuda no son los mismos entre las distintas entidades federativas e incluso entre Gobierno Federal *versus* entidades locales. En sentido estricto, la Ley de Coordinación Fiscal señala que la deuda sólo debe ser contraída para generar inversiones productivas. Sin embargo, no existen mecanismos para verificar que ello se cumpla. Más aún, el registro de deuda local lo lleva ahora una oficina dentro de la SHCP que no tiene que ver con la de crédito, lo que dificulta la contabilización de la posición de riesgo del sector público en su conjunto.

Por lo anterior, es de suma importancia prestar atención al mecanismo mediante el cual el sector público consolida los resultados fiscales tanto del Gobierno Federal como de las entidades locales y paraestatales. Asimismo, es necesario prestar mucha atención a las implicaciones y riesgos que representa la acumulación de pasivos contingentes y a descifrar el verdadero significado de los balances fiscales.

#### 1.5.1 Pasivos contingentes

El balance del sector público que se aprueba anualmente por el Poder Legislativo no incluye algunos pasivos reales y contingentes. A éstos se les deberá hacer frente en el futuro. Una parte de esos pasivos se calcula bajo la forma de Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), agregando al balance público tradicional las necesidades de financiamiento correspondientes para:<sup>36</sup>

◇ El presupuesto anual del sector público no incluye una serie de pasivos reales y contingentes. Transparentar dichos pasivos, en particular los relativas a los sistemas de pensiones, es indispensable.

- Los PIDIREGAS, que a 2008 alcanzaron un saldo equivalente a 7.7% del PIB (véase Cuadro II.5);<sup>37</sup>
- El déficit por intermediación financiera de la banca de desarrollo y los fondos de fomento, que cuentan con un saldo equivalente a 1.0% del PIB;
- El fideicomiso para el rescate de autopistas concesionadas, conocido como FARAC, con un saldo de 1.2% del PIB;
- Los requerimientos financieros del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), con un saldo de 5.7% del PIB; y
- El Programa de Apoyo a Deudores de la banca, con un saldo de 0.4% del PIB.

El saldo histórico de los RFSP no presupuestarios se ha reducido desde 2002 como porcentaje del PIB. En 2010 representó 8.4% del PIB y fue equivalente al 27.3% de la deuda pública oficialmente reconocida, a la cual se le denomina «presupuestaria». El saldo de los RFSP es un pasivo real que no tiene contrapartida en los activos gubernamentales, lo cual deteriora de forma directa el patrimonio neto y, por ende, la capacidad de

---

American and Caribbean Economic Association, 2009.

<sup>36</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, «Criterios Generales de Política Económica para 2008», México, D.F., 2007.

<sup>37</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, «Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cuarto trimestre de 2008», México, D.F., 2009.

CUADRO II.5 SALDO HISTÓRICO NO PRESUPUESTARIO DE LOS REQUERIMIENTOS FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO (SHRFSP). Porcentaje del PIB									
CONCEPTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DEUDA NETA TOTAL	17.9	17.9	15.9	15.5	16.6	15.6	16.3	9.2	8.4
INTERNOS	13.8	13.4	11.4	11.3	11.5	10.1	9.4	8.2	7.3
NO PRESUPUESTARIO	13.8	13.4	11.4	11.3	11.5	10.1	9.4	8.2	7.3
BANCA DE DESARROLLO Y FONDOS Y FIDEICOMISOS	1.5	1.6	1.2	1.1	0.6	0.3	0.6	0.2	0.2
FARAC	1.9	1.8	1.7	1.6	1.7	1.4	1.2	1.2	1.2
PASIVOS DEL IPAB <sup>1/</sup>	9.7	9.1	7.4	7.1	7.5	6.8	6.0	6.1	5.8
PIDIREGAS <sup>2/4/</sup>	0.0	0.2	0.7	1.1	1.3	1.2	1.2	0.2	0.1
PROGRAMA DE APOYO A DEUDORES <sup>3/</sup>	0.7	0.7	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.0
EXTERNOS	4.1	4.5	4.5	4.2	5.1	5.4	6.9	1.0	1.1
NO PRESUPUESTARIO	4.1	4.5	4.5	4.2	5.1	5.4	6.9	1.0	1.1
BANCA DE DESARROLLO Y FONDOS Y FIDEICOMISOS	0.9	0.8	0.8	0.5	0.4	0.3	0.4	0.6	0.6
PIDIREGAS <sup>2/4/</sup>	3.2	3.7	3.7	3.7	4.7	5.1	6.5	0.5	0.5

1 A los pasivos totales del IPAB se deducen los activos. Se consideran como activos sus disponibilidades, así como aquellas obligaciones que no serán cubiertas con cargo a su patrimonio, programas de daciones de pagos, de deudores y la participación de pérdidas acordadas en los programas de compra de cartera.

2 Se consideran los programas de inversión directa, ya que los de inversión condicionada no constituirán inversión pública.

3 El desembolso final que se tenga que hacer para estos programas depende del resultado de las auditorías que se realizan a las instituciones bancarias sobre la correcta aplicación de los programas por conducto de la CNBV y de la evolución futura de las tasas de interés reales.

4 Para medir el SHRFSP, en el caso de los PIDIREGAS se consideran los pasivos menos los activos financieros disponibles. Esto permite homologar el tratamiento con los otros componentes del SHRFSP, mismo que no se realizaba anteriormente porque el incremento en los pasivos asociados a PIDIREGAS regularmente correspondía al avance en la ejecución de la obra, así como a los registros contables que no obedecen a transacciones, tales como la revaluación por la variación de los tipos de cambio de las divisas en que se contrataron los pasivos, entre otros. (Ver nota metodológica «Balance fiscal en México» enviada al H. Congreso de la Unión en abril de 2009).

Fuente: Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Para 2010 cifras estimadas con base en los Criterios Generales de Política Económica.

crecimiento de la economía. Más aún, en términos de flujos anuales, los desembolsos que se realizan para hacer frente al pago de estos pasivos —y que se estiman en alrededor de dos puntos porcentuales del PIB— a tasas de interés usualmente elevadas— no se contabilizan dentro del déficit del sector público, y por lo mismo no tienen autorizado ningún tipo de financiamiento. Ello constituye una evidente falta de transparencia y de rendición de cuentas, que se tendría que atender.<sup>38</sup>

Existen otros pasivos contingentes que también influyen en el patrimonio gubernamental, en virtud de que en el futuro se materializarán como presiones para el gasto público. El más importante lo constituyen los sistemas de pensiones públicas.

En 1997 entró en vigor la reforma al sistema de pensiones para los trabajadores afiliados al IMSS, cuyos costos fiscales están implícitos en los presupuestos anuales del sector público. Sin embargo, dicha reforma

◇ Dado el monto de los pasivos contingentes, es necesario constituir reservas para hacerles frente en el futuro.

<sup>38</sup> Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el Gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

no incluyó a los trabajadores del sector público, los cuales aún gozan de los esquemas antiguos. En el ISSSTE, la reforma se llevó a cabo en 2007 y se estima que el ahorro en el déficit actuarial será de alrededor de 37.0% del PIB, restando un pasivo contingente equivalente a 22.0% del PIB, en razón de que la reforma afecta fundamentalmente a los nuevos trabajadores (los recién incorporados). Aunado a lo anterior, prevalecen los sistemas de pensiones que se aplican en las principales entidades paraestatales, tales como los de PEMEX, CFE y lo que queda de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.<sup>39</sup>

Para evitar la afectación del patrimonio gubernamental por este tipo de pasivos contingentes, sería necesaria la conformación de reservas que permitan enfrentar los pasivos cuando se materialicen y, en su caso, llevar a cabo modificaciones a los esquemas de pensiones que aún lo requieran.

### 1.6 Principales conclusiones

El ingreso no recurrente (renta petrolera) financia el gasto recurrente (gasto corriente). Esto erosiona el patrimonio de la Nación.

- Las nuevas obras, proyectos y programas no encuentran correspondencia fiscal, es decir, no cuentan con fuentes de ingreso adicional presupuestado.
- La consolidación de las finanzas públicas induce prácticas no deseables.
- El balance primario se presenta peligrosamente negativo.
- El balance patrimonial se encuentra en un alto déficit, debido a la falta de inversión.
- Existe un fuerte desplazamiento de la inversión privada por requerimientos de financiamiento del sector público al sector financiero.
- La deuda subnacional no está sujeta a normas de transparencia y se presenta con tendencia a la alza.
- Existen pasivos contingentes importantes no contabilizados.

---

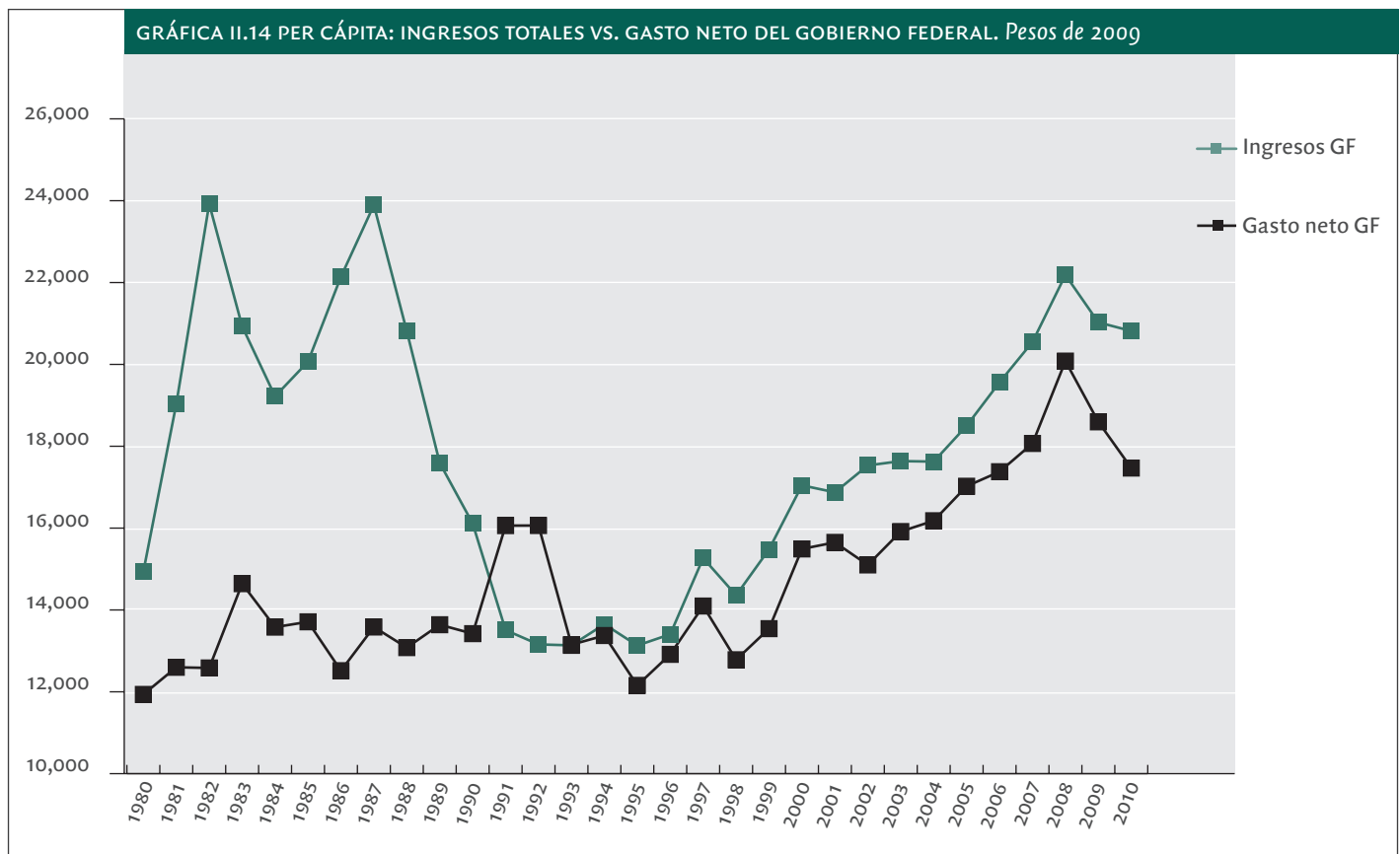
<sup>39</sup> Mismos que son de magnitud considerable. El de PEMEX, por sí mismo, implica un pasivo contingente cuya valuación actual supera 5% del PIB.

## 2 POLÍTICA DE EGRESOS

Corresponde ahora analizar la política de egresos de una manera más micro, es decir, con respecto a su estructura y tamaño. Si nos comparamos con respecto a otros países de la OCDE, el gasto total de los gobiernos, sin considerar el destinado a seguridad social, asciende en promedio a 27.6% del PIB. México se encuentra en 7.8% del PIB, es decir, 19.8 puntos porcentuales por debajo del promedio. La diferencia se hace más grande si lo comparamos con respecto a otros países como Francia, Austria, Hungría, entre otros. En términos *per cápita*, la brecha entre los ingresos del Gobierno Federal y su gasto aún es deficitaria en México. Desde 1997, ambos rubros se han comportado de manera paralela, sin que en algún momento los ingresos crucen y superen el nivel de gasto (Ver Gráficas II.14 a II.16).

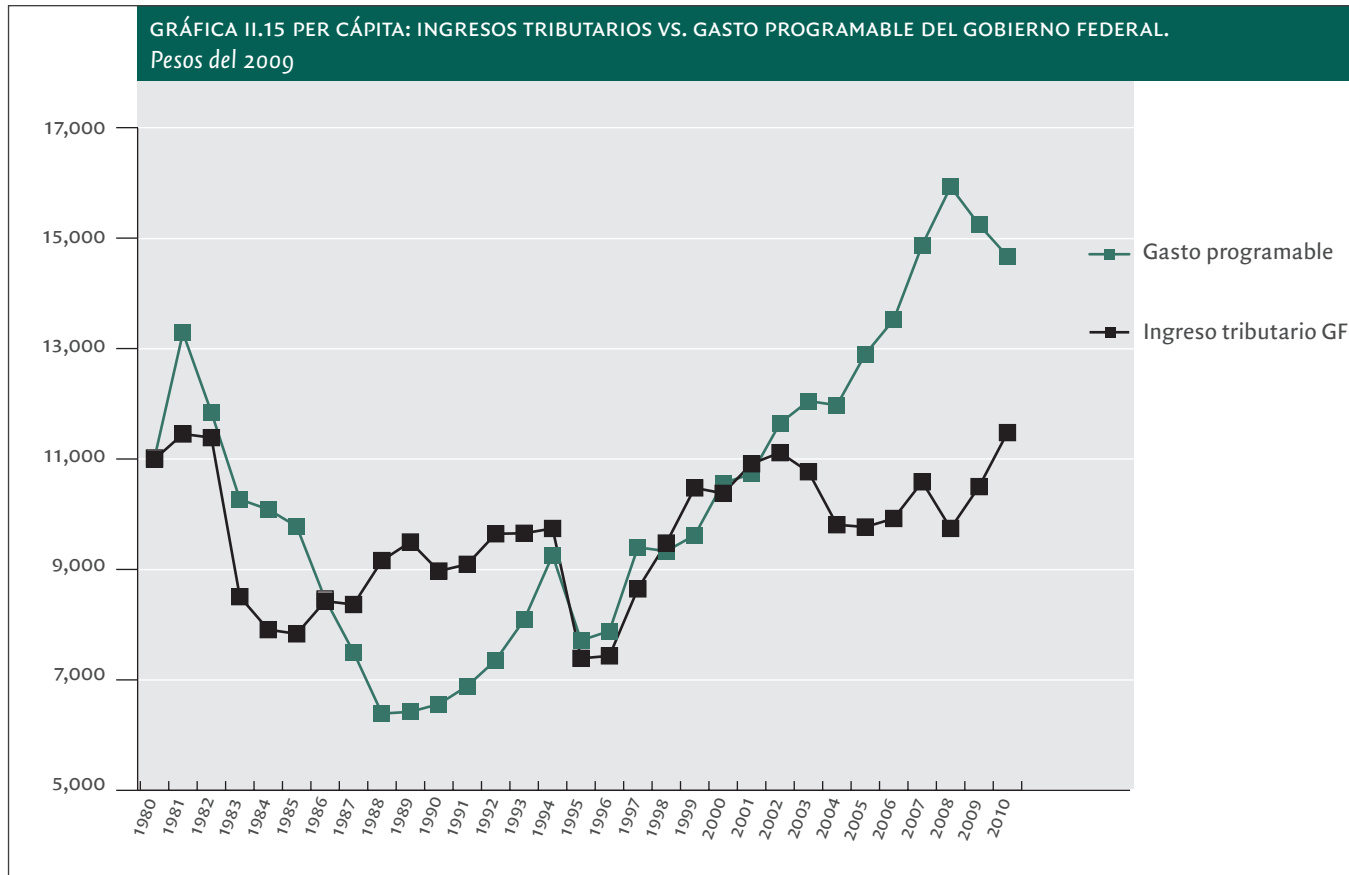
La brecha entre los ingresos tributarios *per cápita* y el gasto programable *per cápita* del Gobierno Federal es cada vez más grande, y ha sido imposible cubrir el exceso de gasto.

◇ El tamaño del sector público es pequeño comparado con otros países, y los impuestos no son suficientes para cubrir los gastos corrientes.

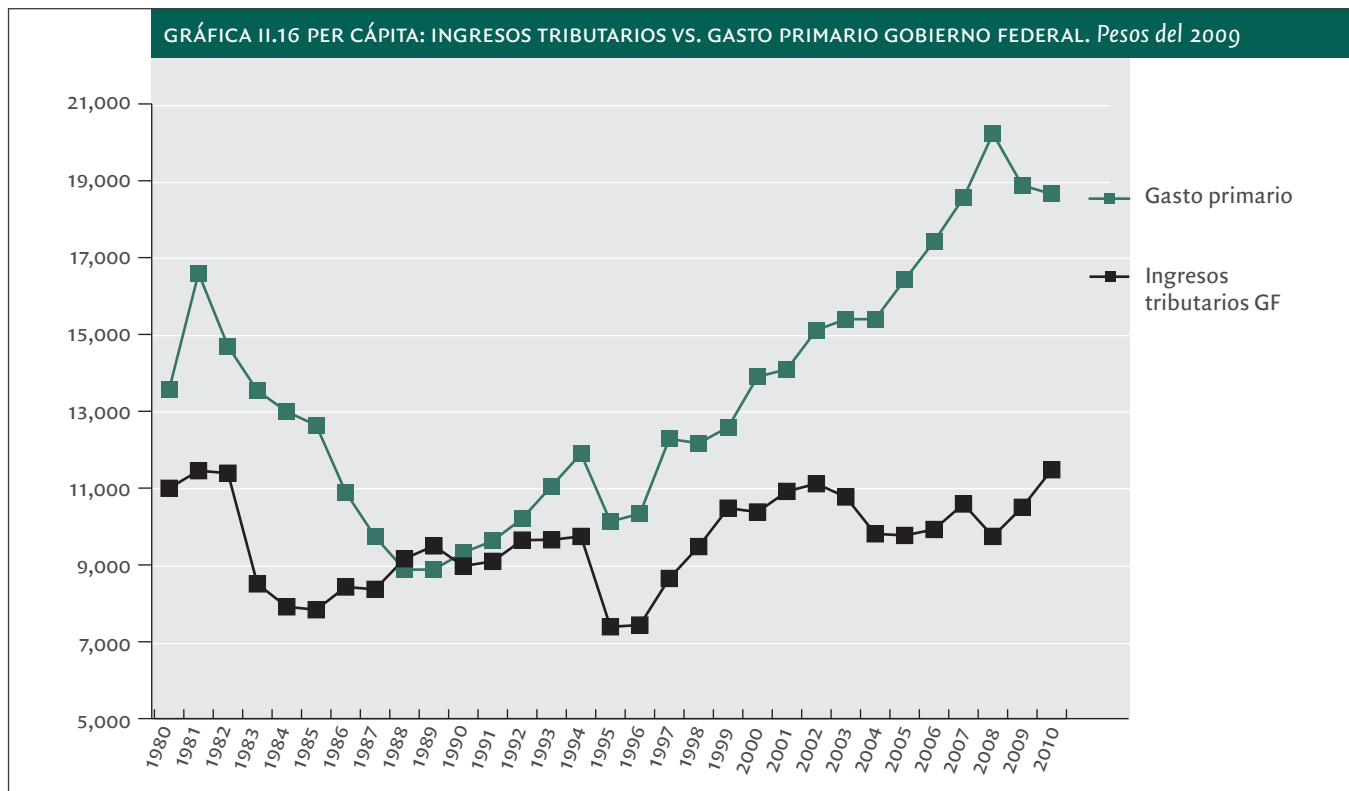


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.





Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.

CUADRO II.6 GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL, POR FUNCIONES, 2006. <i>Porcentaje del PIB</i>													
PAÍS	SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES	DEFENSA	ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD	ASUNTOS ECONÓMICOS	PROTECCIÓN AMBIENTAL	VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS	SALUD	RECREACIÓN, CULTURA Y RELIGIÓN	EDUCACIÓN	SUBTOTAL	PROTECCIÓN SOCIAL	TOTAL	INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
SUECIA	7.7	1.7	1.3	4.8	0.4	0.7	6.8	1.1	7.1	31.6	22.7	54.3	49.0
FRANCIA	6.9	1.8	1.3	2.9	0.8	1.9	7.2	1.5	6.0	30.4	22.3	52.7	44.0
HUNGRÍA	9.6	1.4	2.2	6.3	0.7	1.1	5.5	1.7	5.8	34.2	17.7	51.8	37.1
DINAMARCA	6.0	1.6	1.0	3.5	0.5	0.5	7.0	1.6	7.7	29.4	21.8	51.2	48.7
ITALIA	8.7	1.4	1.9	5.9	0.8	0.7	7.0	0.8	4.5	31.8	18.2	49.9	42.3
AUSTRIA	6.7	0.9	1.5	4.6	0.4	0.6	7.2	1.0	5.9	28.8	20.6	49.3	41.8
FINLANDIA	6.5	1.5	1.5	4.5	0.3	0.3	6.8	1.1	5.8	28.4	20.4	48.9	43.5
BÉLGICA	8.4	1.0	1.6	5.0	0.6	0.4	6.9	1.3	5.8	31.0	17.2	48.3	44.4
PORTUGAL	6.9	1.3	1.9	3.8	0.5	0.6	7.2	1.0	7.1	30.3	16.0	46.3	35.5
HOLANDA	7.3	1.5	1.7	4.7	0.8	1.0	5.9	1.4	5.1	29.3	16.4	45.6	37.5
ALEMANIA	6.0	1.1	1.6	3.3	0.5	0.9	6.2	0.6	4.0	24.2	21.2	45.4	35.6
REINO UNIDO	4.9	2.5	2.6	2.8	1.0	0.9	7.1	0.9	5.8	28.4	15.9	44.3	36.6
REP. CHECA	4.9	1.2	2.2	7.0	1.2	1.2	7.2	1.3	4.9	31.1	12.7	43.8	37.1
POLONIA	5.9	1.2	1.8	4.4	0.6	1.2	4.7	1.1	6.0	26.9	16.9	43.8	34.0
GRECIA	8.2	2.3	1.1	4.5	0.6	0.4	4.7	0.3	2.3	24.5	18.0	42.4	31.2
NORUEGA	3.9	1.5	1.0	3.7	0.6	0.6	7.2	1.1	5.8	25.5	16.2	41.7	44.0
ISLANDIA	4.8	0.1	1.4	5.9	0.7	0.6	8.1	3.6	8.3	33.6	8.1	41.7	41.5
NUEVA ZELANDA	5.3	1.0	1.9	4.2	1.3	0.7	6.6	1.1	7.4	29.6	10.3	39.9	36.6
CANADÁ	7.3	1.0	1.6	3.4	0.5	0.9	7.3	0.9	7.2	30.1	9.2	39.2	33.5
LUXEMBURGO	4.0	0.2	0.9	4.5	1.0	0.6	4.6	1.7	4.5	22.2	16.4	38.6	35.8
ESPAÑA	4.6	1.1	1.8	5.0	0.9	0.9	5.6	1.5	4.3	25.7	12.8	38.5	36.7
REP. ESLOVACA	5.1	1.8	2.2	4.2	0.7	0.9	5.4	0.9	4.2	25.3	12.4	37.7	29.4
ESTADOS UNIDOS	4.8	4.3	2.1	3.7	0.0	0.6	7.7	0.3	6.2	29.7	7.0	36.7	28.2
JAPÓN	5.0	0.9	1.4	3.6	1.2	0.6	7.1	0.2	3.8	23.8	12.2	36.1	28.0
IRLANDA	3.5	0.5	1.4	4.5	0.6	1.3	7.7	0.6	4.1	24.1	9.6	33.7	31.7
COREA	4.0	2.8	1.4	6.4	1.0	1.2	4.1	0.9	4.7	26.5	3.7	30.2	25.0
MÉXICO	1.9	0.2	0.4	1.3	0.1	0.2	2.0	0.3	1.4	7.8	5.4	13.3	8.6*
PROMEDIO	5.9	1.4	1.6	4.4	0.7	0.8	6.3	1.1	5.4	27.6	14.9	42.4	37.3

\*México: incluye únicamente ingresos tributarios: ISR-IETU-IDE, IVA, otros ingresos, producción y servicios, importaciones, impuesto a los rendimientos petroleros y otros. Si se le aumentan los derechos por hidrocarburos, aumentaría a 14.2% del PIB, si se le suma la seguridad social el dato es de 18.3%.

Fuentes: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) Revenue Statistics 2008, Government at a Glance 2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

CUADRO II.7 PARTICIPACIÓN EN EL GASTO DEL GOBIERNO GENERAL, 2006. <i>Porcentajes</i>				
PAÍS	GOBIERNO CENTRAL	GOBIERNO ESTATAL	GOBIERNO LOCAL	SEGURIDAD SOCIAL
NUEVA ZELANDA	89.3	0.0	10.7	0.0
REINO UNIDO	71.6	0.0	28.4	0.0
IRLANDA	69.7	0.0	19.7	10.6
NORUEGA	68.8	0.0	31.2	0.0
REPÚBLICA CHECA	60.3	0.0	27.5	12.3
ESTADOS UNIDOS	56.3	44.9	0.0	0.0
PORTUGAL	54.1	0.0	12.9	33.0
GRECIA	53.7	0.0	6.3	39.9
ISLANDIA	50.0	0.0	31.7	18.3
HUNGRÍA	49.4	0.0	24.7	26.0
REPÚBLICA ESLOVACA	48.4	0.0	17.5	34.1
LUXEMBURGO	45.9	0.0	11.5	42.6
AUSTRIA	45.7	15.1	12.2	26.9
SUECIA	43.9	0.0	44.8	11.3
COREA	40.4	0.0	45.5	14.2
POLONIA	35.4	0.0	30.7	33.9
FRANCIA	35.0	0.0	20.2	44.7
JAPÓN	33.8	0.0	31.9	34.4
ITALIA	33.5	0.0	31.5	35.0
DINAMARCA	31.8	0.0	63.3	5.0
FINLANDIA	29.9	0.0	39.2	30.9
CANADÁ	29.6	45.6	19.3	6.1
HOLANDA	29.5	0.0	33.5	37.0
BÉLGICA	23.2	23.6	14.1	39.1
ESPAÑA	22.4	35.8	13.4	28.5
ALEMANIA	19.1	21.9	15.2	44.0
SUIZA	14.8	33.7	20.9	30.6
MÉXICO	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
OCDE	43.9	8.2	24.4	23.6

N.D.: No disponible

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) *Government at a Glance*, 2009.

## RECUADRO II.1 EL GASTO PÚBLICO Y SUS COMPONENTES



En términos económicos, **el gasto** se define como toda aquella erogación que llevan a cabo los entes económicos para adquirir los medios necesarios en la realización de sus actividades de producción de bienes o servicios, ya sean públicos o privados.

**El gasto público** es el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.<sup>40</sup>

**El gasto público federal** es el conjunto de erogaciones que por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivos o deuda pública, realizan el Poder Legislativo; el Poder Judicial; la Presidencia de la República; las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos; la Procuraduría General de la República; organismos públicos autónomos los organismos descentralizados; las empresas de control presupuestario directo e indirecto; los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal; así como la intermediación financiera.

En lo que se refiere a finanzas públicas, el gasto del sector público agrupa el realizado por la Administración Pública Centralizada, los Órganos Autónomos y las Entidades Paraestatales de Control Directo.

**La Administración Pública Centralizada** agrupa a entidades y secretarías como Presidencia de la República; Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Defensa Nacional; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Economía; Educación Pública; Salud; Marina; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Procuraduría General de la República; Energía; Desarrollo Social; Turismo; Función Pública; Tribunales Agrarios; Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; Seguridad Pública; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

**Los Órganos Autónomos** son el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

**La Entidades Paraestatales de Control Directo** son Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, IMSS e ISSSTE.

Asimismo, el gasto del sector público se divide en:

- **Gasto primario:** agregado que resulta de descontar los intereses, comisiones y gastos de la deuda, al gasto neto devengado. Este concepto de gasto refleja el nivel de las erogaciones sobre las que el sector público tiene un verdadero control, ya que los intereses se encuentran directamente vinculados con saldos históricos acumulados y variaciones de las tasas de interés y del tipo de cambio.
- **Ramo 34:** erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca.

<sup>40</sup> Señalar que se requiere de una redefinición de gasto público es importante; una nueva definición que sea más funcional y que permita análisis mucho más pertinentes de sus distintos componentes. Por ejemplo, el margen de diferencia entre el gasto programable y el no programable ha dejado de ser indicativo o funcional.

- **Costo financiero:** está integrado por los gastos derivados de allegarse fondos de financiamiento, por lo cual representa las erogaciones destinadas a cubrir en moneda nacional o extranjera, los intereses, comisiones y gastos que deriven de un título de crédito o contrato respectivo, donde se definen las condiciones específicas y los porcentajes pactados. Se calculan sobre el monto del capital y deben ser cubiertos durante un cierto periodo de tiempo. Incluye las fluctuaciones cambiarias y el resultado de la posición monetaria.

A su vez, el gasto primario se divide en:

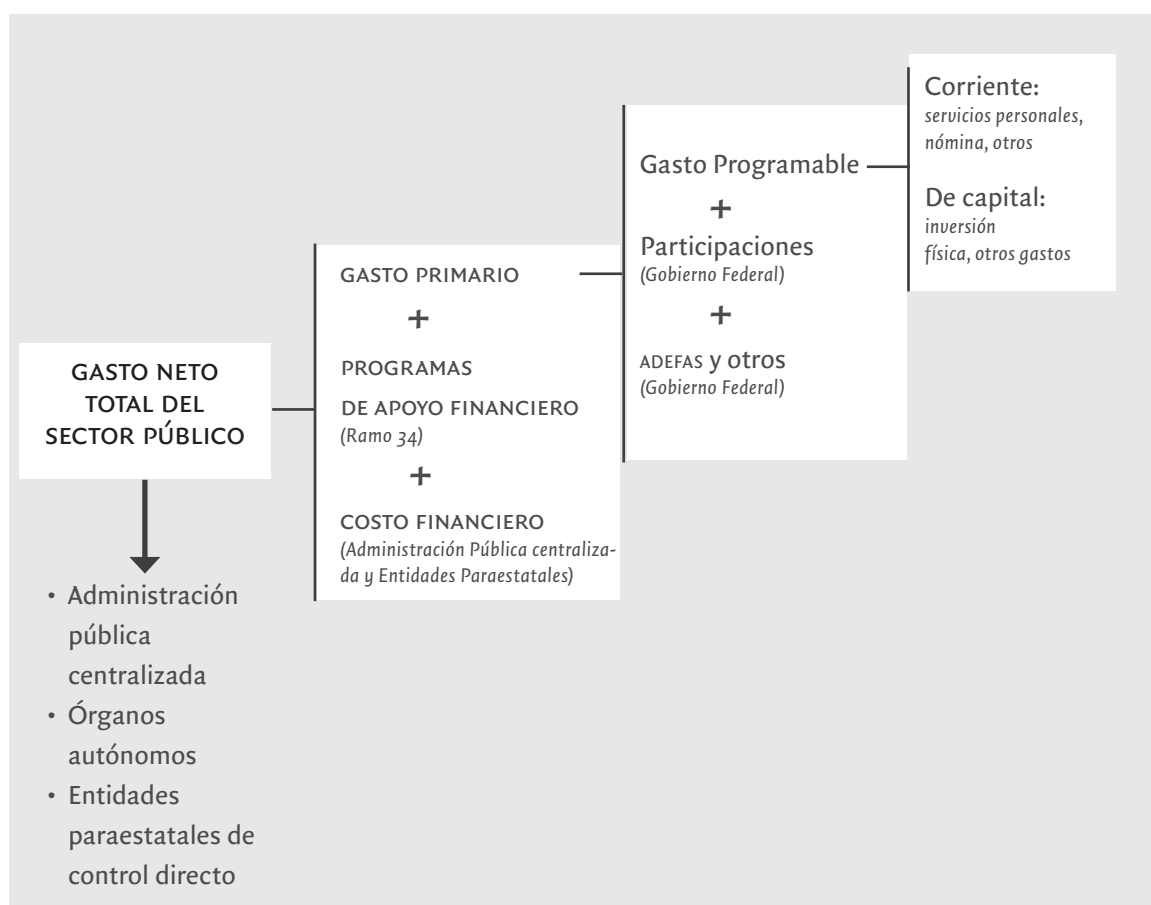
- **Gasto programable:** conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal entre los cuales se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central, y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación.<sup>41</sup>
- **Participaciones federales:** asignaciones previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación destinadas a cubrir la parte de los ingresos federales participables que, de acuerdo con disposiciones legales, capten las oficinas recaudadoras y que deban entregarse a los gobiernos de los Estados y sus Municipios, así como al Gobierno del Distrito Federal, derivado de los Convenios de Coordinación Fiscal suscritos con el Gobierno Federal.
- **Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS):** conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente. Compromisos que adquiere el Gobierno Federal en un ejercicio fiscal, que se encuentran devengados al 31 de diciembre del mismo ejercicio, para ser liquidados durante el año inmediato posterior en el periodo comprendido del 2 de enero al 31 de marzo; siempre y cuando se haya informado de su monto y características a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, el gasto programable se divide en:

- **Corriente:** erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas. Aquí se incluyen los servicios personales y la nómina de pensiones.

<sup>41</sup>Los márgenes presupuestales que se pudieran generar por el crecimiento de la economía tenían que distribuirse entre los factores para que lleve a un crecimiento de la calidad de los elementos que componen los niveles de bienestar nacionales (educación, salud, etc.).

- **De capital:** es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras. Incluye la inversión física.



Fuente: Elaboración propia.

### 2.1 La problemática

Aunque el término de Hacienda Pública se ha usado como sinónimo de impuestos, la otra cara de la moneda hacendística son los egresos; es el gasto público que destinan las dependencias y sus organismos para cumplir con los mandatos del marco jurídico. No obstante que ha habido avances importantes en materia del gasto público, en particular para expresarlo más allá de una clasificación administrativa que permite conocer la dependencia u organismo que ejerce el recurso, y de los insumos de los que hace uso —clasificación económica—, el presupuesto de egresos de 1998 representó un parteaguas importante en la presentación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Se trató de la primera vez que se cuantificaron los recursos presupuestarios para dar cumplimiento a los programas sectoriales, a los programas y proyectos que los conformaban, y se hizo el primer intento por introducir indicadores de desempeño. Esto, a su vez, dio una mayor transparencia a la presentación del gasto en términos de las funciones de gobierno desempeñadas. De tal manera que el programa más importante, el AAA Administración, que representaba más del 60% del gasto programable, dejó de existir, para dar lugar a una amplia variedad de programas que reflejaban el quehacer de las dependencias.



#### RECUADRO II.2 PLANIFICACIÓN HACENDARIA

No obstante del avance iniciado en 1998, al cual se le dio reconocimiento constitucional en 2008, el gasto público en México aún padece graves distorsiones que ameritan atenderse y resolverse, y que se ubican en los siguientes aspectos:

##### **i) Su debilidad**

La planificación es la antítesis de la improvisación y las ocurrencias. Éstas se habrán de erradicar y para ello es imprescindible la transparencia de las intenciones, su concreción en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales, y la adecuada elaboración del presupuesto y su correspondiente evaluación. En este sentido, la rendición de cuentas y evaluación son necesarias para corregir imperfecciones, castigar desvíos y, en su caso, rectificar el rumbo.

El Sistema de Planeación Democrática, que teóricamente genera al PND, ya caducó. En realidad se cumple con un trámite. En lugar de disponer de un instrumento útil para la administración pública que le permita saber dónde se ubica el país como resultado de la aplicación de sus distintas políticas públicas; a dónde hay que dirigirlas; y marcar los cómo y los con qué disponer del financiamiento que cubra el costo de la aplicación de las políticas públicas, el PND es, ha sido y será un listado de buenas intenciones. Esto dejará de ser así, si se introduce un cambio estructural dentro del gobierno para disponer de un sistema de planeación a largo plazo y no sólo seis años; que sea menos pretenciosos, más dinámico y con la capacidad de actualizarse.

En especial, es menester que deje de tener la ambición absurda de querer reinventar al país cada seis años. La planeación gubernamental debe ser estratégica y efectiva, no debe ser el cumplimiento de un trámite sin compromiso alguno con resultados.

Técnicamente es imposible cumplir con la planificación gubernamental como está concebida por una simple razón: los programas sectoriales que se derivan del PND se fijan más objetivos de los instrumentos disponibles para cumplirlos. Más aún, el Estado mexicano carece de la Hacienda Pública para dar sustento a tanta buena intención en un contexto donde, además, la aplicación de la ley es débil.

La planificación gubernamental en nuestro país se implantó en un entorno económico, político y social totalmente diferente al actual. Las consultas populares eran parte del mecanismo para legitimar un triunfo electoral de un partido que era hegemónico, donde el Presidente de la República carecía de contrapesos, especialmente por el lado del Congreso de la Unión.

Presentar el plan casi seis meses después que inicia una nueva administración, y donde los programas sectoriales salen a la luz pública un año después que aparece el PND es un absurdo. También es poco práctico que no contemple mecanismos para actualizar el plan y los programas sectoriales respectivos cuando, por factores exógenos, se modificaron los supuestos y parámetros bajo los cuales se construyeron. La planeación es dinámica, no es determinística y es un error concebirla como si estuviera escrita en piedra.

No tiene sentido que el PND sea un planteamiento del Ejecutivo Federal, cuando cada año es el Congreso de la Unión el que aprueba los términos de la recaudación de impuestos y el endeudamiento, y es la Cámara de Diputados quien da el visto bueno y modifica el proyecto de presupuesto de egresos. A pesar de ello, el Congreso de la Unión es sólo un convidado de piedra en la publicación del PND. Éste sólo tiene facultades para opinar sobre el mismo, lo cual se ha reducido a su discusión en varias sesiones en el pleno de las Cámaras de Diputados y Senadores.

El tema de la planificación gubernamental representa una gran oportunidad para reformularla y reorientarla a una coordinación coherente de políticas públicas; esto es, que se dé una correspondencia entre los objetivos y los instrumentos. De no hacerlo, no será posible construir una reforma tributaria orientada a financiar una oferta más concreta de bienes y servicios en términos de cantidad, cobertura y calidad.

La planificación gubernamental tiene que transformarse en un instrumento de control del gasto público, orientada al logro de resultados concretos buscados por el gobierno y esperados por la sociedad. En esencia, es imprescindible modernizar la planificación gubernamental para que el gobierno haga bien lo que le toca hacer y las actividades productivas emprendidas por el sector privado hagan lo correspondiente en un marco de certidumbre; es decir, donde el gobierno deje de sorprender.

Hay experiencias exitosas de planificación en el sector energético cuya metodología puede ser adoptada. Se hace referencia específicamente a las prospectivas del sector eléctrico y gas natural, por citar algunas, en las que cada año se dispone



de un horizonte de planificación de 10 años sobre la base de tres escenarios. Sólo con una planificación adecuada el gasto público podrá elevar su eficacia y efectividad. De lo contrario, la política de gasto público será de reacción y su impacto será sumamente limitado.

Por último, se debe indicar que *de facto* no existe un proceso estricto de discusión del presupuesto por distintos motivos. Éstos van desde una débil oficina de finanzas públicas, hasta la falta de tiempo y de definición de reglas para que el legislativo intervenga sin distorsionar los objetivos de política pública.<sup>42</sup> Más aún, existe disfunción entre los tiempos políticos y los tiempos de implementación de los proyectos.

### ii) Restricción presupuestaria

Aun cuando la Cámara de Diputados aprueba un techo nominal de gasto, el mismo Decreto de Presupuesto de Egresos permite que ese techo sea modificado tanto al alza como a la baja. Al alza si hay ingresos adicionales, y a la baja si los ingresos llegan a ser menores. Son realmente la excepción más que la regla, los ejercicios fiscales donde el gasto ejercido sea menor al aprobado.

Lo que en efecto ha sido la regla general es que el techo de gasto, especialmente el programable, sea mayor al nivel de gasto aprobado. Esto hace que en realidad los egresos no tengan una restricción presupuestaria rígida; la restricción que se tiene es flexible, y a su vez genera incentivos no deseados para una adecuada planeación y programación anual del gasto público. También esto sirve para que el Ejecutivo Federal, desde que no tiene mayoría en la Cámara de Diputados, reasigne recursos aplicando lo que se ha denominado como el veto de chequera.<sup>43</sup> Para ejercer los programas y proyectos de acuerdo con la conveniencia del momento, y que en ocasiones podría no estar plenamente justificada, se han aprobado proyectos que no cuentan con la evaluación correspondiente, ni con la ingeniería requerida para ejercerse.

La única restricción presupuestaria rígida que tiene el presupuesto es la del límite del endeudamiento público neto. Asimismo, de acuerdo con la Constitución (Artículo 73, fracción VIII), esta restricción es también cualitativa, pues «... Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del Artículo 29».

Dado que los recursos son fungibles, en varias ocasiones el Ejecutivo Federal ha interpretado que esta restricción cualitativa puede sostenerse para el sector público consolidado. Permite que se dé un endeudamiento neto para financiar gasto corriente en el Gobierno Federal, y que se cumpla la restricción para el sector público al tener un superávit en el sector paraestatal. Esto puede observarse en las cuentas

42 Véase: Hernández, Fausto *El presupuesto público en infraestructura y su regulación*, México, CIDAC, 2006.

43 Véase: Chávez Presa, Jorge *Para recobrar la confianza en el Gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

dobles que se publican en la exposición de motivos del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

Por otra parte, como ya se mencionó, en 1995, la introducción de las PIDIREGAS implicó un cambio drástico en la planeación, programación, presupuesto y aprobación del presupuesto de las erogaciones de capital para las entidades paraestatales en el sector energético, y desde luego en la definición de deuda pública y la medición del balance fiscal consolidado del sector público. Al no conocer este último, no se sabe la dimensión de los ajustes a efectuar tanto en materia de recaudación como de gasto; así como el manejo de activos y pasivos, el financiamiento de la inversión pública vía endeudamiento, y la acumulación de obligaciones de pago o pasivos contingentes. Por lo tanto, mientras se carezca de una restricción presupuestaria sólida, rígida y de alguna manera sostenible en el tiempo, no habrá incentivos para exigir más a la planeación.

Bajo la situación actual de considerar una meta en términos de PIB del balance fiscal del sector público como la restricción a cumplir, las áreas que estiman ingresos tendrán el incentivo a subestimarlos, y las áreas de gasto dispondrán de márgenes adicionales de libertad para asignar ingresos que por una subestimación se volvieron excedentes. Resulta fundamental, por tanto, que se determine claramente una política anticíclica y no pro cíclica como la que hemos experimentado. Esto es, no profundizar los ciclos en aras de la «estabilidad» de corto plazo, sino instrumentar una política y definición de balance estructural.

Las autoridades deben realizar un esfuerzo para transparentar aún más las cuentas, como por ejemplo la del Ramo 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación, ya que la información frecuentemente está dispersa y varía en el tiempo.

### **iii) Centralización de los recursos**

Otra de las debilidades de la Hacienda Pública mexicana es que a lo largo del tiempo ha logrado que la población deje de asociar que a mayor gasto corresponde eventualmente una mayor recaudación de impuestos, ya sea por un aumento en las tasas; nuevos impuestos; un incremento en el número de contribuyentes; la disminución de exenciones, tasas diferenciadas o regímenes especiales; o por una mezcla de los elementos anteriores.

En el pasado, el endeudamiento público permitió hacerlo. Sin embargo, nuevamente los altos precios del petróleo y la mayor extracción de hidrocarburos han sido, en buena medida, causales de lo anterior. Regresar a un sistema de gasto público en el que la población reconozca que más servicios públicos, obligaciones y funciones a cargo del Gobierno Federal es necesario, así como la ampliación de cobertura y calidad, van asociados a una mayor recaudación que debe ser producto de una amplia base de contribuyentes y de gravámenes, en su caso, con distorsiones mínimas.

Sin embargo, la centralización de los ingresos públicos, ocasionada en gran medida por concentrar las potestades tributarias en el orden federal, se acompaña de una toma de decisiones centralizadas para la distribución del gasto público. En las década de los ochenta y la mayor parte de los noventa la concentración en la

toma de decisiones en materia de ingresos y gasto estuvo a cargo del Ejecutivo Federal. Ahora ha pasado, en parte, al Poder Legislativo. Tan malo es el centralismo de decisiones en el Ejecutivo Federal como el de la Cámara de Diputados. Lo anterior carece de sentido y rompe con el esquema de vincular recaudación con gasto, que las obligaciones y responsabilidades de un orden de gobierno se cubran con ingresos de otro nivel gubernamental, salvo en circunstancias especiales.

Se desea que las contribuciones del ciudadano se relacionen con una aplicación de recursos más cercana a él, para que se pueda exigir una mayor y mejor transparencia y rendición de cuentas. Ello alinearía incentivos para que la autoridad, en su caso, pida más contribuciones para ampliar o mejorar servicios, y por el otro lado el ciudadano esté en posición de exigir de manera directa una mejor aplicación de los recursos. De no existir este juego de contrapesos entre el tributo y la prestación de los servicios públicos, la insatisfacción será mutua y no habrá propuesta tributaria que alcance.

Se requiere, además, definir con claridad las responsabilidades y los medios viables para financiarlos. La estrategia presupuestaria debe modificar la composición del destino del gasto para acelerar el crecimiento económico del país, al reorientar una mayor proporción de los recursos públicos a la inversión tanto de capital humano como de infraestructura, con el fin de mejorar la competitividad del país y fomentar el desarrollo de sus regiones.

Un mejor ejercicio del gasto público destinado al desarrollo social permitirá crear mejores condiciones para elevar la productividad, el nivel de ingresos de los individuos y el bienestar de la población. Debemos tener en cuenta que el gasto en desarrollo social constituye el principal mecanismo a través del cual se lleva a cabo la formación de capital humano. Al elevar las capacidades productivas de los individuos, estas erogaciones incrementan la productividad de la economía en su conjunto. Así, el gasto en desarrollo social favorece el crecimiento económico tanto como la inversión física, pero con un efecto redistributivo tangible.

#### **iv) Responsabilidades de gasto**

La estrategia presupuestaria ha tenido un papel relevante como instrumento para alcanzar y mantener la estabilidad macroeconómica. No obstante, su efectividad como medio para promover el desarrollo productivo y social del país ha sido limitada. Dentro de su composición se ha privilegiado al gasto corriente (véase Gráfica II.15), en particular el que se destina a servicios personales, en detrimento del gasto de inversión, con sus consecuentes efectos negativos sobre la ampliación y mantenimiento del acervo de infraestructura, la disminución de costos y el mejoramiento de las condiciones de productividad, empleo y competitividad de la economía. Más aún, la inversión física presupuestaria del Gobierno Federal ha sido sustancialmente menor a los montos de los derechos por hidrocarburos más endeudamiento neto, lo cual implica un consumo excesivo a expensas de las futuras generaciones.

Por otra parte, existen algunas limitantes de la estrategia presupuestaria en su propósito redistributivo. Los alcances han sido mixtos. Se han registrado francas mejoras en algunos indicadores. Por ejemplo, en el sector salud, en materia de mor-

talidad materna y esperanza de vida. En lo que corresponde a indicadores de infraestructura se registra estancamiento en los porcentajes de la población con servicios de agua potable y alcantarillado, así como en transmisión y distribución de energía eléctrica.

A su vez, si bien existen elementos que muestran que algunos programas sociales han contribuido a reducir la pobreza extrema, se requiere de un mayor esfuerzo por concentrar el gasto público en los programas de más alta progresividad, tales como los de educación básica, prevención de enfermedades y alimentación.

#### **v) Auditoría y evaluación ex-ante y ex-post débil**

Para que el gasto público se ejerza con mayor eficiencia y eficacia se necesitan más ejercicios de evaluación *ex-ante* y *ex-post*. Ello demanda contar con estructuras programáticas bien definidas que permitan identificar proyectos y resultados susceptibles de ser medidos, para que sólo los programas de menor costo y mayor efectividad productiva y social se privilegien en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

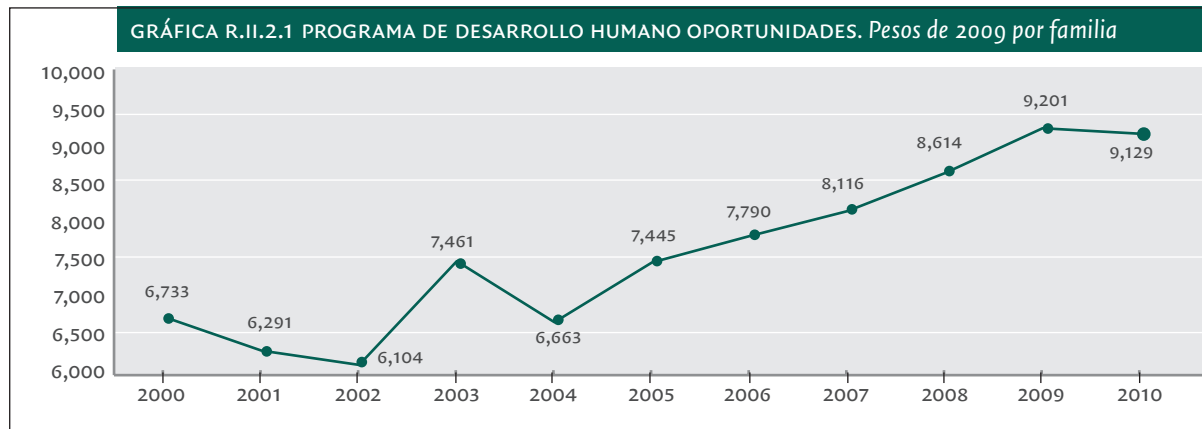
Para esto, resulta necesario concretar una reforma presupuestaria planteada en la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que mejore la manera de asignar, administrar, controlar y evaluar la aplicación de los recursos públicos. Se busca profundizar los alcances de la reforma que inició en 1996, la cual introdujo dos innovaciones para orientar las etapas del proceso hacia la obtención de resultados: la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).<sup>44</sup> Esa reforma se enfocó a las instituciones que regulan el proceso presupuestario para introducir incentivos que incidieran en el desempeño de la administración pública e incrementaran la transparencia en la asignación del gasto y en su ejercicio, como base para incrementar la confianza de la población en el gobierno.<sup>45</sup> La evaluación es imprescindible y ésta debe aplicarse, de preferencia, a todo peso propuesto a ser erogado en nuevos programas y proyectos, y una vez puestos en marcha.

No sólo la inversión debe ser sujeta a la evaluación sino también debe aplicarse a todos los programas sociales que son intensivos en gasto de operación. Extender la evaluación a los programas y proyectos de seguridad, gobierno, y administración es necesario. De hacerlo, se mostraría un profundo respeto al contribuyente y se realzaría el papel de la ciudadanía. De no hacerlo, tampoco habría elementos para realimentar la planeación. Un gran avance a reconocer es el que ha emprendido el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el cual publicó recientemente los resultados de 131 programas que en 2008 ejercieron cerca de 259 mil millones de pesos.

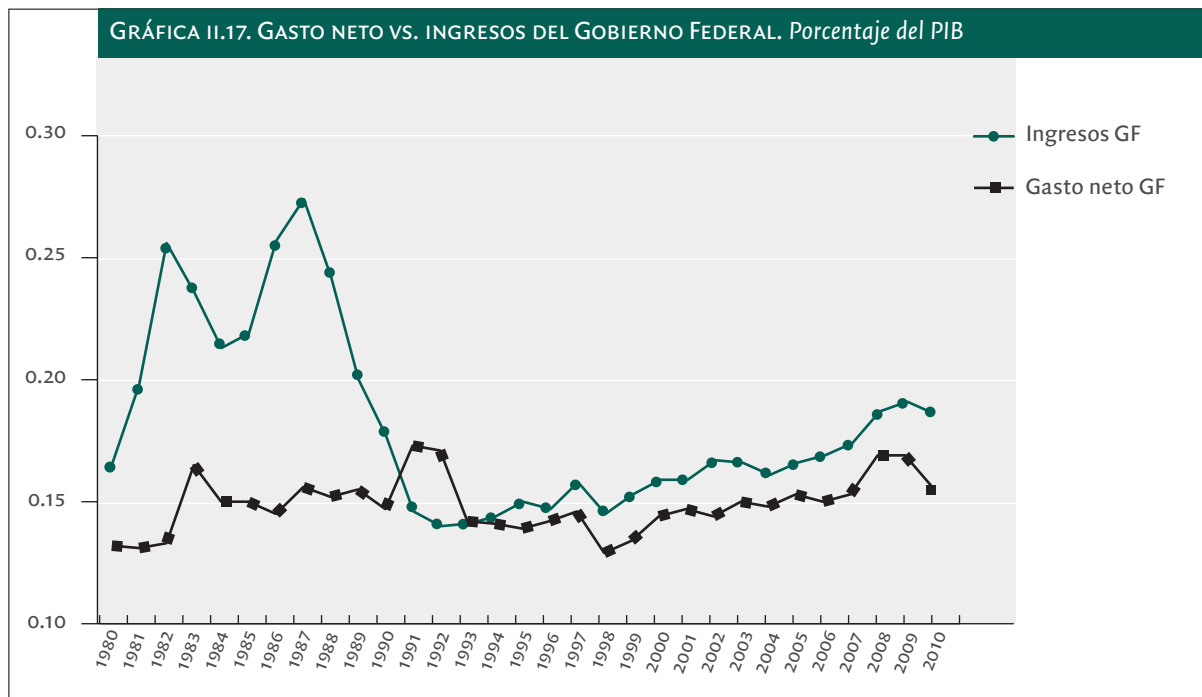
En las gráficas de la sección se presentan transferencias puras por hogar sin la disminución de subsidios.

44 Chávez Presa, Jorge A., *Para recobrar la confianza en el Gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

45 La NEP es un instrumento para concretar el concepto de transparencia en el presupuesto público y con ello hacer posible la rendición de cuentas de aspectos sustantivos. El SED es la herramienta para una evaluación que haga realidad una auténtica rendición de cuentas.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.

- ◊ El gasto público lo genera el marco jurídico vigente, a partir del cual se le asignan obligaciones al Gobierno Federal. Además, los servicios públicos son muy intensivos en mano de obra.

## 2.2 El análisis

Dado que los niveles de gasto neto del Gobierno Federal de 1980 a 1990 eran extremadamente elevados por el componente del costo financiero, es más revelador el análisis de este agregado a partir de 1991. Por ello, el punto base para analizar el comportamiento del gasto público parte de entonces aunque, por razones de contraste, cuando pueda hacerse, se planteará la referencia a la década de los años ochenta (ver Gráfica II.17).

El gasto público lo genera el marco jurídico vigente, a partir del cual

se le asignan obligaciones al Gobierno Federal. En consecuencia, nuevas leyes implican, en su gran mayoría, nuevas obligaciones que deben ser cumplidas por dependencias, y al interior de estas unidades administrativas. Dada la naturaleza de los servicios públicos, éstos en su gran mayoría son muy intensivos en mano de obra, la cual hace uso de una infraestructura, de bienes de capital, de materiales y suministros y de servicios como agua, electricidad y telefonía, o el pago de renta por algún inmueble.

El gasto neto del Gobierno Federal ha mostrado un crecimiento casi continuo desde 1992, cuando fue 14% del PIB, a la fecha cuando llegó a 18.6% del PIB. Los factores que han abierto y ampliado el espacio para aumentar el gasto público han sido:

- La estabilidad macroeconómica<sup>46</sup>
- La reestructuración y amortización de la deuda pública externa con recursos de las privatizaciones
- La reducción de la prima de riesgo<sup>47</sup>
- El crecimiento económico
- La utilización de las garantías de la reestructuración de la deuda pública externa para capturar el beneficio de la apreciación de la deuda pública mexicana
- Los aumentos en el precio del petróleo
- El aumento en la plataforma de producción de hidrocarburos
- La entrega de remanentes de operación del Banco de México al Gobierno Federal.

Todas estas variables de alguna u otra forma han contribuido a elevar de manera sostenida el gasto público recurrente. Las cinco primeras han sido esenciales para reducir el costo financiero de la deuda pública, y las otras tres para aumentar de manera extraordinaria la disponibilidad de ingresos para el Gobierno Federal.

Así, el gasto programable del Gobierno Federal ha crecido en 5.6 puntos del PIB entre 1998 y 2009, sin haber acompañado estas erogaciones con un aumento de ingresos recurrentes (ver Gráfica 11.18).

Las erogaciones recurrentes han crecido de manera sostenida, mientras que los ingresos recurrentes que provienen de la recaudación tributaria no lo han hecho así. Desde cualquier medición del gasto público, éste ha crecido sustancialmente. En términos de niveles, de tasas de crecimiento y como porcentaje del PIB, todos los componentes del gasto público se han elevado de manera importante.

El exceso del gasto público se hace evidente al compararlo con la dinámica seguida por los ingresos. Mientras que el gasto primario del Gobierno Federal ha crecido en más de 7 puntos de PIB entre 1989 y 2009, los

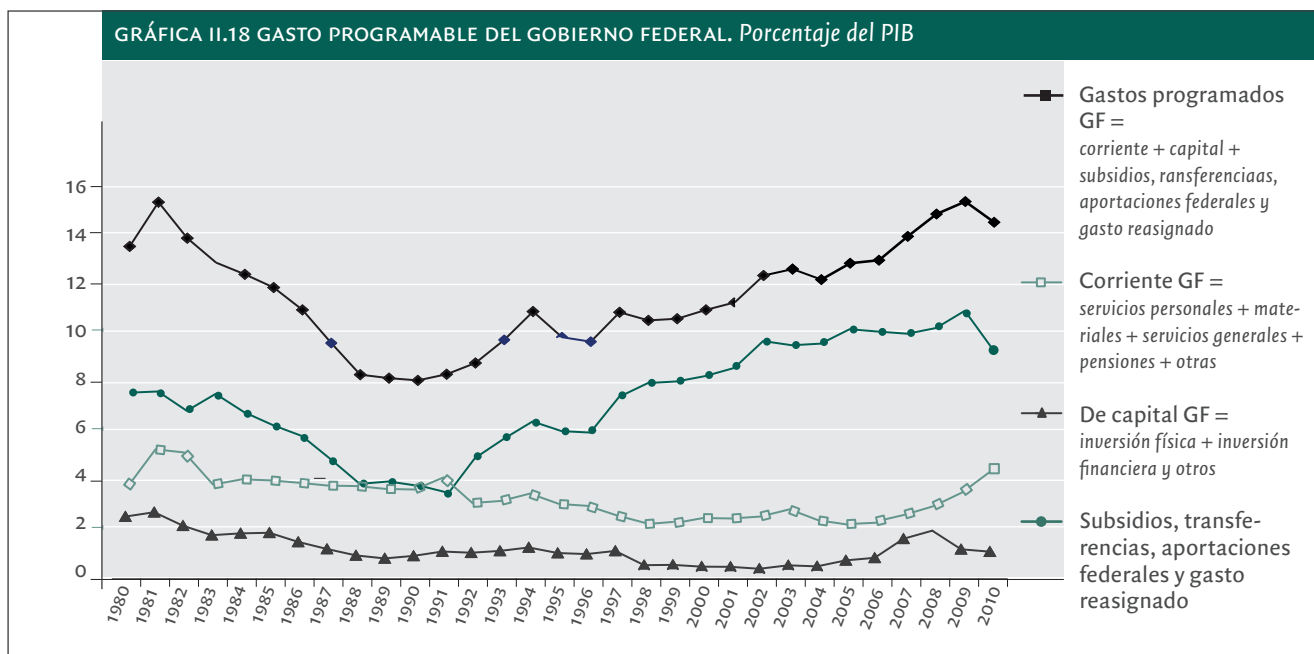
◇ Entre 1998 y 2009, el gasto programable ha crecido casi 6 puntos porcentuales del PIB. Ello sin acompañarse de nuevas y suficientes fuentes de ingreso o financiamiento.

◇ Todos los componentes del gasto público han crecido de manera sostenida, no así la recaudación tributaria.

◇ Más aún, mientras que el gasto primario ha crecido 7 puntos del PIB entre 1989 y 2009, los ingresos tributarios han disminuido más de un punto porcentual en ese periodo.

46 Al énfasis en el aumento de gasto programable a finales de los años noventa se debe agregar el efecto de la reducción de la inflación en la reducción también del costo financiero (ya que el gasto total no está ajustado por los intereses nominales).

47 Efecto de reducción de la tasa de inflación sobre los intereses de la deuda. Esto es, hubo una pulverización acelerada de la deuda a finales de los ochenta; una amortización acelerada.



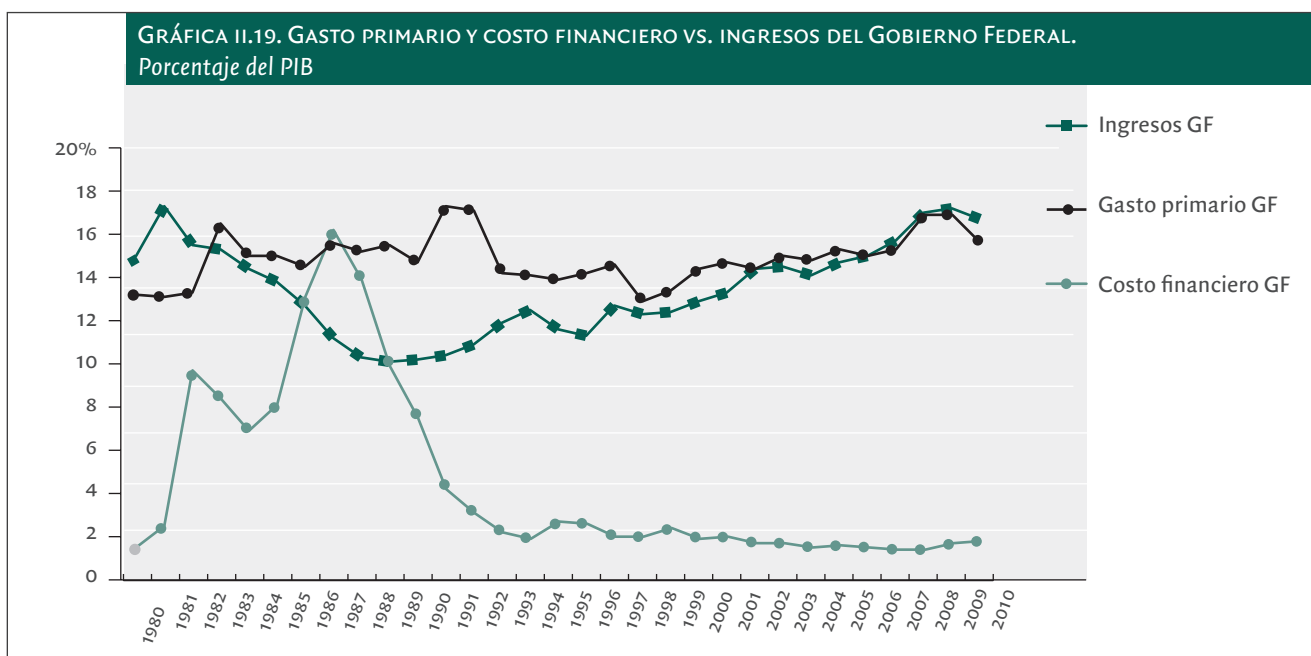
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.

ingresos tributarios han disminuido 1.2 puntos porcentuales de PIB para ese mismo periodo (ver Gráfica II.19). En este contraste entre ingresos y gastos es en donde se resume la precariedad de la Hacienda Pública que el manejo del flujo entre ingresos y gastos sumado a la consolidación de las operaciones gubernamentales y de las paraestatales no ha dejado ver con toda claridad.

Para ese lapso, el aumento del gasto primario del Gobierno Federal se explica por lo siguiente:

◊ Listado de erogaciones que explican el crecimiento del gasto primario gubernamental.

- Un crecimiento del gasto programable de 6.6 puntos porcentuales (y esto explica el 90% del incremento del gasto primario).
- Un crecimiento de 0.8 puntos del PIB por concepto de participaciones a entidades federativas, el cual se explica por una reforma a la Ley de Coordinación Fiscal, que en 1995 elevó el porcentaje de la recaudación federal participable a distribuir a las entidades federativas.
- El crecimiento del gasto programable de 6.6% del PIB se explica por:
  - El aumento del rubro conocido como Subsidios, Transferencias, Aportaciones Federales y Gasto Reasignado con 6.3 puntos del PIB.
  - Este incremento combina una gran cantidad de cambios en la operación del Gobierno Federal.
  - La rápida expansión de los servicios de educación (1992) y de los servicios de salud (1996).
- La reforma a la Ley de Coordinación Fiscal que crea el capítulo



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1990-2008; Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2009; Presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2010, Ley de Ingresos de la Federación 2010.

de las Aportaciones Federales a partir de 1998, donde destaca la creación del Fondo de Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN), el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FAS), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

### 2.3 Resultados y conclusiones

1. Actualmente en México el nivel del gasto público federal no representa un problema para la estabilidad macroeconómica, ni tampoco un monto excesivo en comparación con otros países. El gasto agregado del sector público se ha sujetado a la disponibilidad de los ingresos totales del sector público, independientemente de su composición y de su financiamiento. En caso del Gobierno Federal, los ingresos son vía impuestos, derechos, aprovechamientos y productos, y en el de las entidades paraestatales de control directo presupuestario mediante la venta de bienes y servicios, y transferencias del Gobierno Federal.
2. En el agregado del sector público federal, los déficits fiscales han sido muy pequeños, pero si se consideran de forma no consolidada, el Gobierno Federal ha presentado déficits fiscales crecientes. Éstos, aunque hasta ahora manejables, son los que dan cuenta del crecimiento del saldo de la deuda del Gobierno Federal. Cabe señalar que esta afirmación se refiere sólo al uso de recursos financieros desde el punto de vista del sector público. El efecto y la incapacidad de maniobra se acrecienta enormemente si se considera el alto costo y la falta de disponibilidad de recursos financieros para el resto de la economía.
3. Por lo tanto, la discusión sobre la necesidad de reformar la Hacienda

◇ Los déficits fiscales del sector público consolidado han sido pequeños, pero los del Gobierno Federal han sido crecientes, a costa de la inversión y el crecimiento económico.



- ◇ Resulta importante monitorear la tendencia creciente en algunos rubros del gasto corriente que podrían provocar una crisis fiscal.
  
- ◇ Los problemas del gasto público se reflejan en el financiamiento de las erogaciones y en la provisión eficiente de bienes y servicios de calidad.

Pública se hace evidente si la atención se concentra en las finanzas del Gobierno Federal, especialmente si el punto débil es la recaudación de impuestos. Incluso en las finanzas del Gobierno Federal termina por reflejarse la situación de las entidades paraestatales, en virtud de que es el mismo Gobierno Federal el que hace las transferencias para ayudar a éstas a solventar sus problemas financieros.

4. No obstante el aparente equilibrio entre los ingresos y el gasto que se da por consolidar los resultados de las operaciones gubernamentales y los de las paraestatales, existen problemas críticos que es conveniente analizar y atender a la brevedad. Especialmente, hay que poner atención en la tendencia observada de ciertos rubros del gasto corriente que, de continuar en esa trayectoria, sin modificar el marco jurídico que da lugar a estas erogaciones, o las fuentes de la recaudación, son insostenibles y por ende pueden provocar una crisis fiscal.
5. Entre los problemas del gasto público que destacan cabe señalar los siguientes: primero, la forma de financiar las erogaciones; segundo, su bajo nivel para satisfacer adecuadamente la demanda de bienes y servicios públicos esenciales, como son la seguridad, la educación, la salud y la infraestructura básica; tercero, su calidad y efectividad; cuarto, su composición; y quinto, su dispersión.

En cuanto a la forma de financiar las erogaciones, cabe señalar lo siguiente:

- A partir de 2004, el gasto de operación del Gobierno Federal ha superado a los ingresos recurrentes provenientes de la recaudación tributaria. La brecha entre gastos e ingresos tributarios se ha cerrado con los ingresos provenientes de los derechos sobre hidrocarburos.
- Los ingresos recurrentes han sido insuficientes, y aunque los montos de los déficits fiscales incurridos por el Gobierno Federal se han compensado parcialmente con los superávits de las entidades paraestatales del sector energético, la emisión de deuda pública ha aumentado continuamente desde 2007.
- El saldo de la deuda neta del Gobierno Federal en pesos constantes de 2009 ha aumentado. Ha pasado de 1.9 billones de pesos al cierre de 2000 a 3.3 billones de pesos (Bp) al cierre de 2010. Del dato de 2010, 2.6 Bp corresponden a deuda interna (81.2%) y 0.7 Bp a deuda externa (18.8%). De igual manera lo ha hecho como porcentaje del PIB. La deuda neta del Gobierno Federal pasó de 18.1% del PIB en 2000 a 25.4% en 2010.

La evidencia muestra que el gasto programable del Gobierno Federal como porcentaje del PIB no ha rebasado los umbrales alcanzados durante el auge petrolero que terminó en 1982 con la estatización de la banca y el establecimiento del control de cambios. Sin embargo, sí ha crecido de manera sustancial desde 1991, año que sirve de base para analizar el

crecimiento del gasto público una vez lograda la reestructuración de la deuda externa, que facilitó junto con la disciplina fiscal ejercida en años anteriores y los ingresos de las privatizaciones, a reducir sustancialmente el costo financiero de la deuda pública del Gobierno Federal.

Sólo como referencia, el gasto programable del Gobierno Federal para 2009 —que representa el máximo registrado durante el segundo auge petrolero que tuvo lugar entre 2003 y 2008— es menor al de 1982. Desde luego que el de las paraestatales también ha disminuido como porcentaje del PIB, por la sencilla razón de que las administraciones de los presidentes De la Madrid y Salinas privatizaron un número considerable de ellas, destacando las de telefonía, aerolíneas y las de la industria siderúrgica.

El gasto público del Gobierno Federal por habitante también ha disminuido drásticamente. Las erogaciones del Gobierno Federal para cubrir el costo de servicios públicos relacionados con la provisión de bienes y prestación de servicios también se ha reducido. Lo que sí ha aumentado son las erogaciones destinadas a transferencias relacionadas con la seguridad social.

La discusión pública se ha perdido y distorsionado al abordar de una manera tan superficial el gasto corriente, y el abuso que se ha hecho del término «gasto programable». El gasto corriente incluye todo aquello que no es gasto de capital, esto es, los servicios personales, la adquisición de materiales y suministros, el pago de servicios como electricidad, telefonía, renta de inmuebles; las transferencias para las instituciones de seguridad social; las transferencias a las universidades estatales; las aportaciones federales para cubrir el costo de funciones federales en materia de educación y salud que por convenio se descentralizaron a los gobiernos estatales; transferencias de ingreso a los hogares; transferencias de recursos federales a los Municipios, por citar algunos rubros de los más importantes.

#### 2.4 Agenda de propuestas

- Dejar de consolidar las finanzas de las operaciones gubernamentales con las de entidades paraestatales que llevan a cabo transacciones comerciales. Hoy esta práctica ya se hace con una parte importante del sector público federal, el llamado «sector público bajo control indirecto presupuestario».
- Reformar el proceso de planeación-programación y presupuesto.
- Evaluar *ex-ante* y *ex-post* los programas y los proyectos de inversión.
- Autoevaluación a través de informes que hagan una apreciación del cumplimiento de los mandatos, objetivos institucionales y del uso de recursos para alcanzar estos objetivos.
- Transformar el enfoque de la Auditoría Superior de la Federación, de contable a uno contable, financiero y de mejoras en la gestión administrativa y ejecución.
- Responsabilizar a los gobiernos estatales y municipales del cre-

◇ Las erogaciones destinadas a bienes y servicios han disminuido drásticamente. Sólo aquellas destinadas a seguridad social han aumentado.

◇ Se propone, entre otros elementos, hacer a un lado la consolidación de las finanzas en las operaciones gubernamentales, reformular el proceso de planeación y presupuesto, y transparentar las finanzas públicas.

cimiento económico y del desarrollo social en sus territorios. Propiciar su recaudación directa a nivel estatal: impuestos a venta y predial. Mayor condicionamiento a las participaciones federales y municipales.

- Transparentar todos los registros de ingreso, gasto, deuda pública, pasivos contingentes y laborales; revelar patrimonio y hacer explícitas las propuestas de política fiscal para financiarlas.

### 3 POLÍTICA TRIBUTARIA

#### 3.1 Los problemas

◊ *El sistema tributario es complejo en cuanto a normatividad, tratamientos especiales y facilidad de cumplimiento; no así en cuanto a variedad de impuestos. La recaudación como proporción del PIB es la más baja entre los países miembros de la OCDE, y en el hemisferio sólo estamos por arriba de Haití.*

El sistema tributario mexicano es complejo en cuanto a normatividad, tratamientos especiales y facilidad de cumplimiento por parte de los contribuyentes; no así en cuanto a variedad de impuestos. Desde esta perspectiva, la estructura tributaria de México va de acuerdo con la de nuestros principales socios comerciales —el TLCAN en cierto sentido nos obligó a ello— sobre todo en cuanto a impuestos al ingreso se refiere. En fechas recientes, sin embargo, la variable de ajuste en cada país la han constituido los impuestos al consumo. Las tasas impositivas también están en consonancia con respecto a nuestros socios comerciales y, con respecto a países de la OCDE, destacan sólo las diferencias entre los impuestos al consumo; en los correspondientes al ingreso, nuestro país incluso se ubica por encima del promedio.

Aun así, la recaudación como proporción del PIB es la más baja entre los países miembros de la OCDE, y en el hemisferio sólo estamos por arriba de Haití. Durante los últimos 30 años, este problema se ha reconocido ampliamente y se han intentado llevar a cabo diversas reformas que, sin embargo, han terminado como meras misceláneas fiscales, unas un poco más importantes que otras.<sup>48</sup>

La explicación de por qué no se han aprobado las múltiples reformas fiscales es muy diversa. Hay quienes argumentan que los ingresos petroleros han desplazado la recaudación tributaria (una especie de enfermedad holandesa fiscal, como ya la definimos anteriormente); otros apuntan hacia un sistema complejo con demasiadas exenciones y tratamientos especiales, que facilitan la evasión y la elusión, mientras que otro grupo arguye ineficiencia —y en algunos casos corrupción— por parte del aparato recaudador. Finalmente y lejos de todo esto, se encuentra el tema relativo al bajo crecimiento económico.

Recientemente, ante la posibilidad de que los ingresos petroleros registrasen una caída importante en un futuro cercano, la necesidad de llevar a cabo una reforma fiscal integral se ha acrecentado. La presente administración del presidente Calderón ha hecho el intento al menos dos

<sup>48</sup> Aunque debe reconocerse que no existe una definición formal que distinga a una reforma de una miscelánea fiscal.

veces, con éxito escaso al introducir el Impuesto Especial de Tasa Única (IETU), y el Impuesto a los Depósitos de Efectivo (IDE). El primero, si bien facilita la fiscalización al gravar el valor agregado, y con ello homologa la base gravable, no ha impactado lo que se esperaba en términos de recaudación, en parte por la propia crisis económica.

Debe destacarse que una reforma fiscal profunda e integral ha estado en la agenda pública desde la Revolución Mexicana, y que si bien la política tributaria se ha modificado de manera importante, los cambios se han presentado paulatinamente (con misceláneas de distintos tamaños) y de vez en vez con algún cambio profundo, como lo fue la introducción del IVA. Lo anterior quiere decir que la baja recaudación federal no es un fenómeno reciente, sino estructural de la economía mexicana.<sup>49</sup>

A través de los años, un fenómeno menos estudiado en México, pero que ha ganado terreno en la discusión pública sobre reformas fiscales, es que la política de la Hacienda Pública impacta de manera importante otras áreas de la economía, mediante un cambio en precios relativos en distintos mercados. El laboral destaca en el caso mexicano, por sus distorsiones en las decisiones entre formalidad e informalidad. El mecanismo de transmisión se muestra, lo constituye la política social.

El argumento es que dicha política se encuentra fragmentada entre dos componentes principales; a saber, la seguridad social que se sostiene en buena medida con contribuciones sociales por parte de patrones y trabajadores así como de la recaudación tributaria; y, por otro lado, la protección social que se financia en su totalidad con impuestos.

En suma, cuando menos de manera reciente, todo cambio en materia tributaria se ha propuesto de manera disociada del gasto público, más allá de un discurso de mejorar «su eficacia y eficiencia». Una propuesta verdaderamente integral —no discursiva—, que replantee la transformación de la política pública en su más amplia acepción ha brillado por su ausencia.

Esta sección revisa la situación actual de la política tributaria para evidenciar la necesidad de reformarla de manera radical. Nótese que sólo constituye una parte de todo el andamiaje fiscal y de políticas públicas en México.

◇ La política de la Hacienda Pública impacta de manera importante el mercado laboral por sus distorsiones en las decisiones entre formalidad e informalidad.

49 Aun en el pico de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional, no se pudo aprobar una reforma radical al sistema fiscal en 1964 (para una revisión bibliográfica de las explicaciones, ver Hernández, Fausto, «Las finanzas públicas en el México posrevolucionario», en *Historia Económica General de México*, Sandra Kuntz (compiladora), México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010.



### RECUADRO II.3

#### A. Los ingresos públicos

Antes de revisar estos ingresos, se debe mencionar que los impuestos son definidos, de manera conjunta, tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo, aunque ha sido el poder judicial quien ha definido la interpretación de su aplicación. Cuando nos elevan los impuestos, los últimos responsables son nuestros legisladores, aunque en la mayoría de los casos es el Ejecutivo quien propone dicho incremento y el que además tiene la facultad de vetarlo.

Una vez que el Ejecutivo Federal publica esta aprobación legislativa en el Diario Oficial de la Federación, la SHCP recauda los impuestos a través de su organismo desconcentrado, el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que tiene la responsabilidad de aplicar la legislación fiscal y aduanera, con el fin de que las personas físicas y morales contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público federal, en primera instancia, y al de los gobiernos estatales y municipales a través de las participaciones que establece la Ley de Coordinación Fiscal. También posee la atribución de fiscalizar a los contribuyentes para que cumplan con las disposiciones tributarias y aduaneras; de facilitar e incentivar el cumplimiento voluntario; y de generar y proporcionar la información necesaria para el diseño y la evaluación de la política tributaria.

Para poder cumplir con la obligación fiscal, tanto las personas físicas como morales contamos con un Registro Federal de Contribuyentes (RFC) que no es otra cosa que una clave que nos otorga el SAT. Una vez que contamos con el RFC, cualquier ingreso que generemos tiene que ser reportado a las autoridades fiscales con nuestra clave. De esta manera, el gobierno sabrá si pagamos o no el impuesto.

Los ingresos públicos federales (y esquemas de financiamiento) de nuestro país están compuestos por los recursos que capta el gobierno por las siguientes vías:

1. El sector central, a través de la recaudación tributaria y no tributaria que ejecuta la SHCP a través de su órgano desconcentrado, el SAT. Los diversos organismos paraestatales, tales como: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad, Luz y Fuerza del Centro hasta 2009, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y la Lotería Nacional, por citar algunos de los más importantes.
2. Los que provienen del endeudamiento externo o interno. En el caso de la deuda interna existen distintos valores gubernamentales (esquemas de financiamiento) que le sirven al gobierno para obtener recursos, tales como: los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES); los Pagarés de la Federación (Pagarés); los Bonos de Desarrollo (BONDES); los Certificados en Plata (CEPLATA); entre otros.

A continuación se presenta, una clasificación de los ingresos del sector público basada en el esquema utilizado por el Gobierno Federal. En ella podemos observar que los ingresos públicos se dividen en dos grandes rubros:

- I. *Ingresos ordinarios*, que son recaudados en forma regular por el Estado. Entre

ellos están: los impuestos, los derechos, los ingresos por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas paraestatales, etcétera.

- II. «Ingresos» extraordinarios (esquemas de financiamiento y endeudamiento), que son recursos que no se obtienen de manera regular por parte del Estado, tales como: la enajenación de bienes nacionales, contratación de créditos externos e internos (empréstitos) o emisión de moneda por parte del Banco de México.

**Los ingresos ordinarios se dividen en:**

- I. Ingresos corrientes, que provienen de la actividad fiscal, como la recaudación del IVA o el ISR, y de las operaciones de los organismos y empresas paraestatales mediante la venta de bienes y servicios: gasolina, electricidad, peaje, tarifas, etcétera.

Los ingresos corrientes, a su vez, se clasifican en dos grandes rubros:

- I.1 Los que se obtienen a través del Gobierno Federal, vía la SHCP, y que comprenden los ingresos tributarios y no tributarios.  
I.2 Los que se obtienen a través de los organismos y empresas paraestatales, tales como:

Petróleos Mexicanos (PEMEX)  
Comisión Federal de Electricidad (CFE)  
Camino y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE)  
Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA)  
Lotería Nacional  
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)  
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

Los ingresos del Gobierno Federal se subdividen en:

- a. Ingresos tributarios, que son los que obtiene el gobierno como resultado de las imposiciones fiscales. Para obtenerlos, puede gravar las siguientes fuentes: la compra-venta, el consumo y las transferencias.

Los ingresos tributarios se subdividen, asimismo, en dos tipos:

- a.1 Impuestos directos, que son los que recaen sobre las personas y gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio. Entre ellos se encuentran:

a.1.1 Impuesto Sobre la Renta (ISR). Se trata de un gravamen aplicado a la percepción de ingresos de toda persona física (individuos sujetos a un gravamen fiscal) o moral (toda sociedad mercantil u organismo que realice actividades empresariales, incluyendo a las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles) residente en el país, nacional o extranjera.

a.1.2 Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU). Este impuesto entró en vigor en enero de 2008 y fue creado con la finalidad de gravar el ingreso de las personas físicas y morales. Complementa al ISR y la

tasa actual es de 17,5% —aunque se inició con 16,5%. Los contribuyentes de este impuesto son las personas físicas con actividad empresarial y las morales. La base de este impuesto es el valor agregado, es decir, es la misma base que el IVA, ya que se aplica a la diferencia entre los ingresos totales y los gastos. Se introdujo ya que puede ser un complemento del ISR ya que grava a aquellas personas físicas o empresas que están exentos o cuentan con algún tratamiento especial en la ley del ISR.

a.2. Impuestos indirectos, que son los que recaen sobre los objetos o cosas. Se les conoce también como «impuestos al gasto» debido a que se grava a los contribuyentes a partir de los gastos de producción y consumo en los procesos de compra-venta. Entre los principales, por su contribución a los ingresos totales, existen:

a.2.1 *Impuesto al Valor Agregado (IVA)*. Se trata de una carga fiscal que consiste en gravar el precio de las mercancías en cada una de las etapas de su producción o distribución. Actualmente esta tasa es de 16%. Existen excepciones de mercancías que en su etapa final no pagan este impuesto, tales como: algunos alimentos, medicinas, libros, etcétera. Para mayor detalle, véase el inciso A del Artículo 2 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado de 2010.

a.2.2 *Impuesto Especial sobre la Producción y Servicios (IEPS)*. Gravamen que se aplica a la enajenación o importación de los siguientes productos: bebidas alcohólicas; alcohol desnaturalizado; cigarros y tabacos labrados; gasolina; diesel y gas natural para uso automotor. La tasa es variable y puede ir de 25 a 100%. Por ejemplo, en el caso de la gasolina y diesel puede incrementarse cada mes. Este impuesto incide en la producción o el consumo de estos productos. Estos impuestos, sobre todo el de la gasolina, representan en algunos países una fuente importante de ingresos públicos. Destaca el caso de Turquía y de Dinamarca.

a.2.3 *Impuesto al Comercio Exterior (ICE)*. Gravamen impuesto a las importaciones (compra de bienes y servicios provenientes del extranjero) y a las exportaciones (venta en el extranjero de bienes y servicios producidos en el país). Existe una gran variedad de tasas, las cuales dependen del tipo de producto, destino o procedencia del mismo y grado de afectación que tenga sobre la economía nacional. Actualmente, estos gravámenes han ido disminuyendo en México. Destaca la eliminación de varios de ellos en esta Administración (el aceite, por ejemplo).

a.2.4 *Otros impuestos indirectos*. En este rubro se agrupan una serie de impuestos, tales como:

- Impuesto sobre adquisición de inmuebles
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos

- Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN)<sup>50</sup>
- b. Ingresos no tributarios, que son aquellos que el Gobierno Federal obtiene principalmente por:
- Prestar un servicio público (permisos para el auto transporte federal).
  - Permitir el uso o explotación de los bienes públicos (extracción de petróleo).
  - Aplicar multas o recargos (multas de la SHCP a los evasores fiscales).
- Los ingresos no tributarios están compuestos por las siguientes percepciones:
- b.1 *Los derechos*, que son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, así como por percibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados.<sup>51</sup> Por ejemplo, pueden citarse el derecho que paga PEMEX por la extracción de hidrocarburos —y que es el más importante para el gobierno dentro de esta categoría— o el pago realizado por los ciudadanos por la expedición de visas, pasaportes y cédulas profesionales.
- b.2 *Los aprovechamientos*, que son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, por financiamientos y los obtenidos por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Los ejemplos más comunes para la gente son los recargos y las multas. Los ingresos por privatizar una empresa pública también es un aprovechamiento. Los principales ingresos por aprovechamientos del sector público los aportan los siguientes rubros: i) desincorporaciones; y, ii) rendimientos de los excedentes de PEMEX.
- b.3 *Los productos*, que son contraprestaciones que recibe el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado. Los principales productos se obtienen por:
- Explotación de tierras y aguas
  - Arrendamiento de tierras, locales y construcciones
  - Enajenación de bienes muebles e inmuebles
  - Intereses de valores, créditos y bonos y
  - Utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública

50 El ISAN y la tenencia son 100% participables, por lo que su impacto en las finanzas es de cero.

51 Los organismos públicos descentralizados son instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidos con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal.

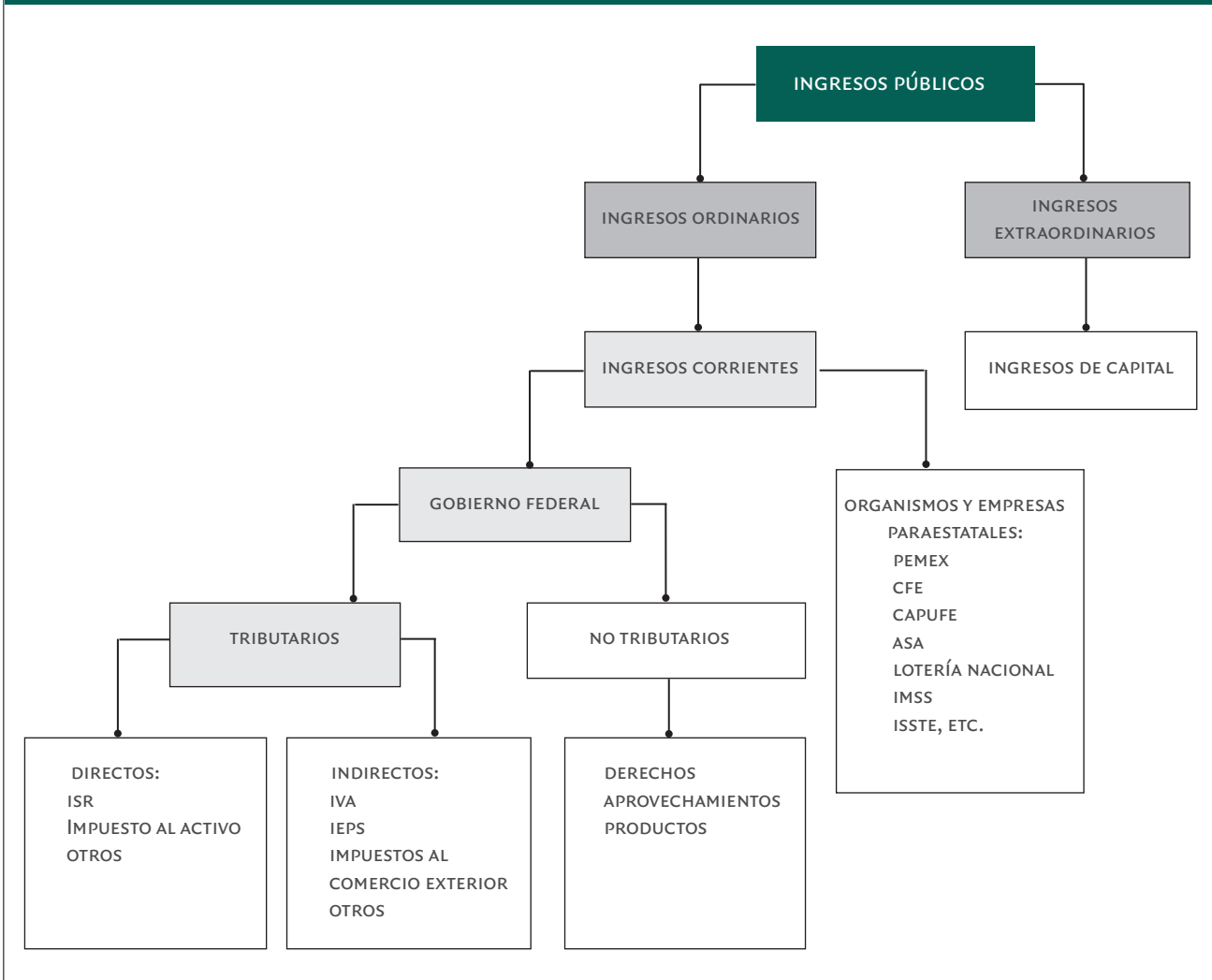


**Por su parte, los ingresos extraordinarios incluyen:**

Ingresos de capital, que provienen de:

- El manejo del patrimonio estatal, como ventas por remate de activos físicos y valores financieros (edificios, vehículos, mobiliario, etcétera).
- El financiamiento que obtiene el Gobierno Federal a través de la banca nacional y extranjera.

GRÁFICA R.II.3.1 CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

### B. Informalidad en el IVA

En el caso del IVA, es de especial interés separar el sector formal del informal con el objeto de verificar cuál es la contribución del sector informal a la evasión. La hipótesis a priori que normalmente se maneja es que la mayor parte de la evasión proviene de este sector.

La simulación que aquí se hace es considerando el escenario base (EB) que es el IVA potencial sin diferenciar los sectores. A ésta se le sustrae el sector informal. A su vez, en un primer escenario se asume que el sector informal no paga nada de IVA (escenario 2 en el Cuadro R.II.3.1), mientras que en un segundo escenario, se asume que se paga el 5% de IVA (es decir, la tercera parte) debido a que existen algunos productos que ahí se venden que sí pagaron IVA en los insumos (escenario 3, en el Cuadro R.II.3.1)

CUADRO R.II.3.1 SIMULACIONES

	IVA POTENCIAL	% DEL PIB	% EVASIÓN /PIB
(1) ESCENARIO BASE (EB)	321,995,322	5.52	1.95
(2) EB CONECTOR INFORMAL Y NO PAGANDO IVA	282,642,637	4.85	1.27
(3) EB CONECTOR INFORMAL Y PAGANDO 5% DE IVA	303,619,137	5.21	1.63

Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2008.

Como se observa, la evasión fiscal del IVA en el escenario 2, donde el sector informal coexiste y la autoridad no lo fiscaliza por diversas razones.<sup>52</sup> En este caso el resultado es interesante: la evasión, aun en el sector formal, es de 1.27% del PIB. La contribución a la evasión del IVA del sector informal sería de 0.68% del mismo producto. Lo cual quiere decir que el 35% aproximadamente del total de la evasión se debe a la informalidad, mientras que el 65% corresponde al sector formal.

Si se asume que aún en el comercio informal se paga la tercera parte del IVA (el 5% en promedio del producto final) debido a que se obtiene de algunos insumos gravados y adquiridos en el sector formal, la evasión en el sector formal es de 1.63% del PIB lo que significa que la contribución atribuible del sector informal a la evasión es de sólo 0.32% del PIB o 16% del total de la evasión. Esto es el 84% de la evasión se da en el sector formal.

Si consideramos que la fiscalización del sector informal es muy onerosa para la autoridad tributaria, estas cifras sugieren que la autoridad debiera concentrarse principalmente en el sector formal de la economía, y seguir cuidadosamente la cadena productiva para detectar la venta de bienes y servicios.

52 Aquí se podría argumentar que no le corresponde a la autoridad fiscal combatir al comercio callejero, sino a la autoridad estatal, ya que se invaden zonas de circulación, como argumentan algunos juristas. Luego, es responsabilidad de la autoridad estatal y municipal «limpiar» a las ciudades/estados de vendedores callejeros, así como de los grupos de presión que se forman alrededor de ellos.

### 3.2 Una caracterización

Para la definición de la política tributaria en México intervienen tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. En nuestro caso, los impuestos se cobran en los tres niveles de gobierno, tal y como lo establecen nuestras leyes fiscales, y cada orden de gobierno fija los impuestos que le corresponden. Así, los impuestos estatales son propuestos por el Ejecutivo estatal y aprobados por el Congreso local. En los países con estructura federal esta definición se da como parte de los pactos federales.

En el caso mexicano, al sistema que norma las relaciones fiscales intergubernamentales le denominamos Sistema de Coordinación Fiscal. La coordinación fiscal se define como la participación proporcional que por disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley, se otorga a las entidades federativas en el rendimiento por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>53</sup>

Así, los impuestos al ingreso (es decir el ISR a personas morales y a personas físicas), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) y aquéllos sobre el comercio exterior los recauda el Gobierno Federal. Por su parte, la tenencia,<sup>54</sup> el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y el de la nómina los recaudan las autoridades estatales; mientras que los Municipios se encargan de cobrar el impuesto predial y otros derechos y aprovechamientos.

◊ *Del total de ingresos tributarios, sólo 4% son recaudados por los gobiernos locales y estatales.*

Debe destacarse que 96% del total de los ingresos tributarios los recauda el Gobierno Federal, mientras que el resto lo hacen los Estados y Municipios. Esto es altamente criticable y se debe corregir para acercar la obligación de cobrar impuestos con el derecho de ejercer el gasto.

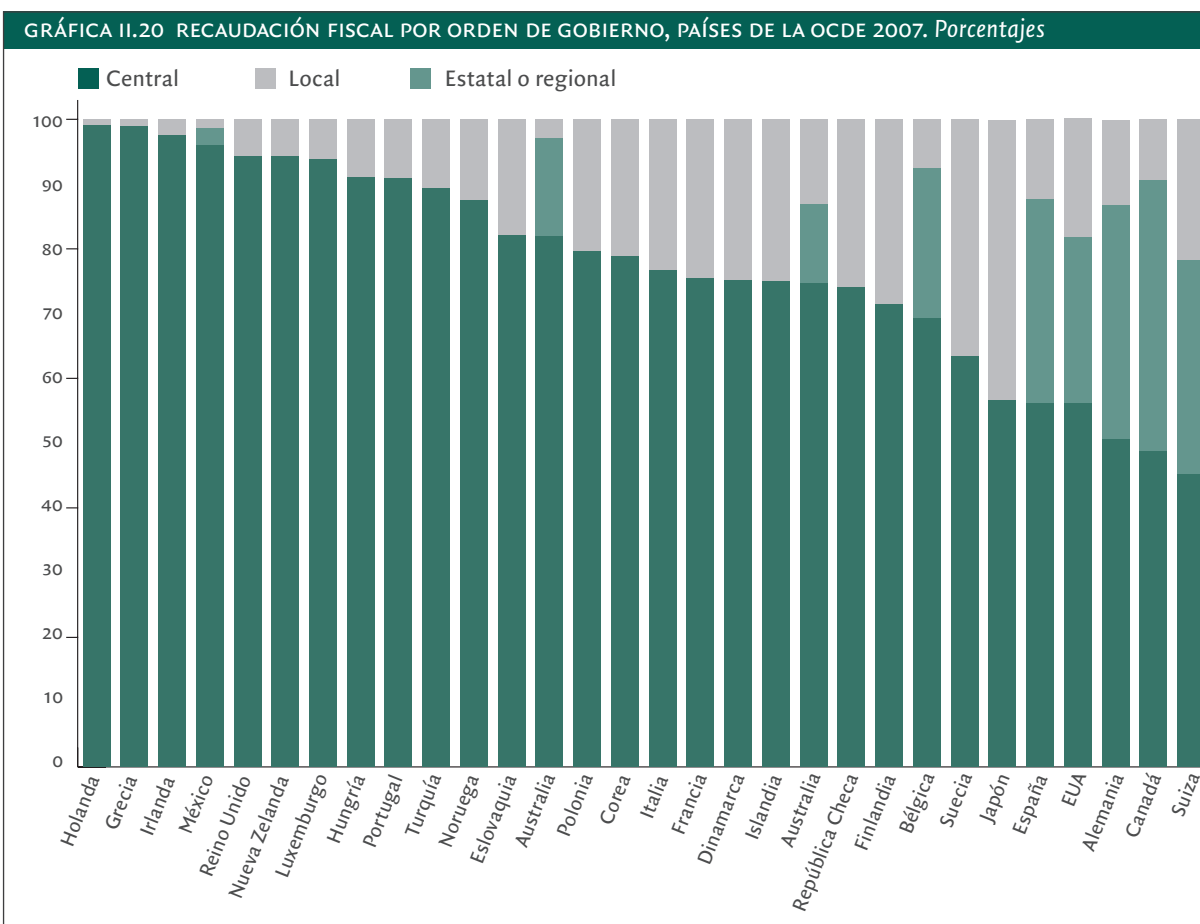
Por lo anterior, es conveniente revisar la estructura de ingresos del Gobierno Federal mexicano. Destaca, en primer lugar, la dependencia de la recaudación en los ingresos petroleros (ver Cuadro II.8). El 30% de lo recabado entre 1990 y 2009 provino de este recurso, mientras que los recursos tributarios representaron sólo el 40%. El resto provino de fuentes no tributarias y de organismos y empresas paraestatales.<sup>55</sup>

Esta estructura contrasta fuertemente con las de otros países, donde los ingresos tributarios representan en promedio más de 70% —países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). Dicha dependencia ha permitido que en México se relajen los esfuerzos tanto en tributación como en recaudación de ingresos no petroleros. Lo que antes denominamos la «enfermedad holandesa fiscal». Ahora bien, ¿pagamos muchos impuestos?

53 La Ley de Coordinación Fiscal no provee incentivos para recaudar más a nivel local.

54 Se debe destacar que la tenencia es un impuesto federal, pero 100% participable. Sin embargo, a partir de 2012, será un impuesto estatal, aunque algunos Estados ya han empezado a derogarlo. Esto les representará dejar de percibir una buena parte de sus ingresos propios.

55 En realidad esta contribución de los impuestos petroleros no se ha modificado significativamente desde principios del decenio de 1980.



Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Revenue Statistics, Special Feature: Changes to the Guidelines for Attributing Revenues to Levels of Government 1965-2008.

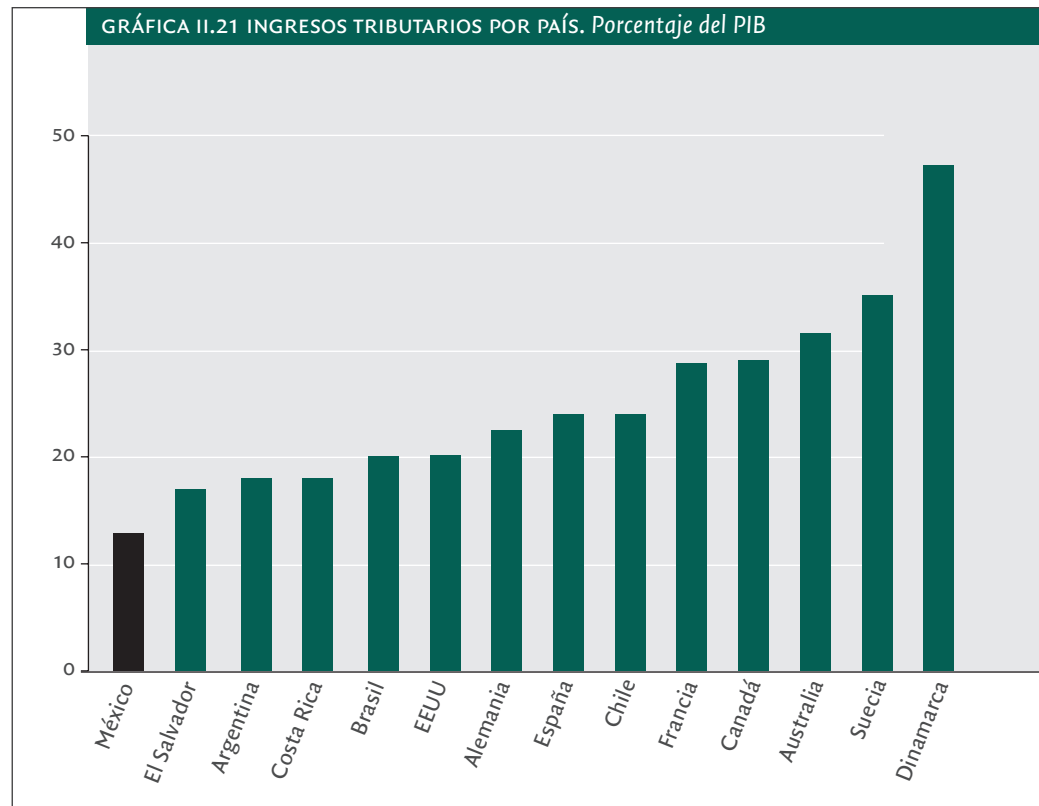
**CUADRO II.8 SECTOR PÚBLICO PRESUPUESTARIO**

**ESTRUCTURA PORCENTUAL INGRESOS PRESUPUESTARIOS**

AÑO	INGRESO PRESUPUESTAL CONSOLIDADO	INGRESOS PETROLEROS	INGRESOS NO PETROLEROS	GOBIERNO FEDERAL	ORGANISMOS Y EMPRESAS
1997	100	34.0%	66.0%	46.4%	19.6%
1998	100	29.8%	70.2%	50.3%	19.9%
1999	100	29.9%	70.1%	51.2%	18.9%
2000	100	33.1%	66.9%	49.1%	17.8%
2001	100	30.4%	69.6%	51.6%	18.0%
2002	100	29.6%	70.4%	52.6%	17.9%
2003	100	33.3%	66.7%	48.5%	18.2%
2004	100	36.0%	64.0%	46.5%	17.5%
2005	100	37.3%	62.7%	44.7%	18.0%
2006	100	38.0%	62.0%	44.8%	17.1%
2007	100	35.4%	64.6%	48.5%	16.1%
2008	100	36.9%	63.1%	47.5%	15.7%
2009	100	31.0%	69.0%	53.5%	15.4%

Fuente: Elaboración propia con información de Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para evaluar si la carga fiscal en México es grande, es decir, si se pagan muchos impuestos, debe observarse la proporción que éstos representan del Producto Interno Bruto (PIB). Según datos del Banco Mundial y la OCDE, México, en comparación con otras economías, tiene una carga fiscal baja. En 2008, solamente 12.8% del ingreso nacional provino de los impuestos (incluyendo los estatales y municipales, pero sin incluir la seguridad social).



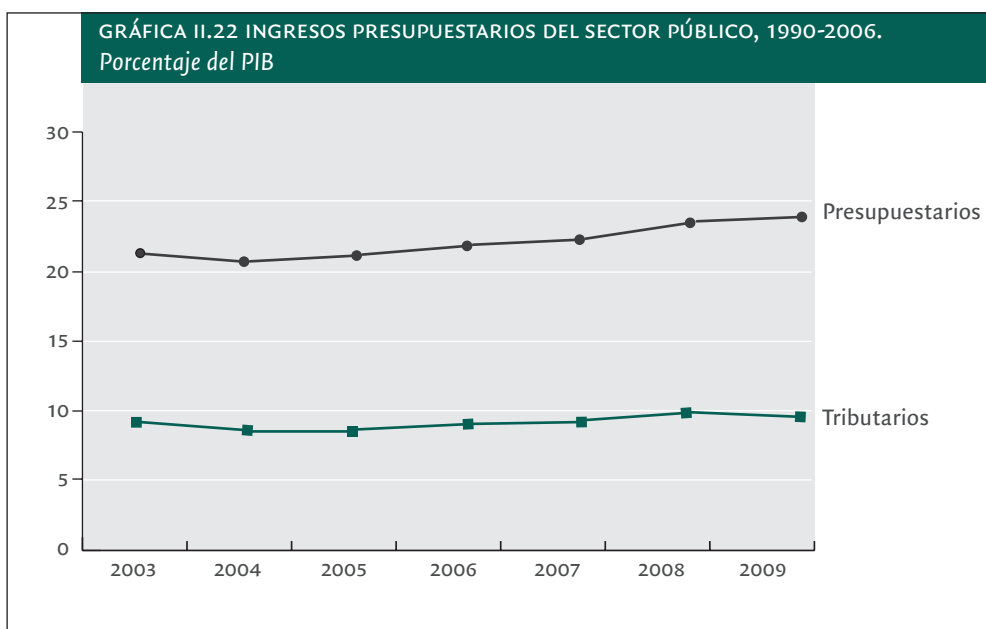
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics*, 2008, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2010.

- ◇ El problema en el país es que una proporción significativa de la población no paga los impuestos que debería pagar.

La gráfica anterior presenta cifras de países desarrollados, así como de otras economías latinoamericanas, donde México se encuentra en último lugar en captación tributaria con respecto al PIB. El problema no es que en nuestro país se paguen pocos impuestos —para muchos contribuyentes cautivos la carga fiscal es alta y similar a la de otros países— sino que una proporción significativa de la población (aplicable también para personas físicas) no los paga o lo hace en cantidades simbólicas.

La tendencia que la recaudación ha seguido en nuestro país ha sido constante en los últimos 7 años, como se muestra en la Gráfica II.22.

En esta gráfica, que contiene el total de los ingresos presupuestarios (i.e. todos los ingresos incluyendo la renta petrolera y la seguridad social), puede observarse que no hay una clara tendencia a la alza, aunque se atravesó la crisis reduciendo la recaudación y por ello habrá que esperar un poco más.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Informe de Finanzas Públicas*, varios números.

### 3.3 Estructura impositiva

La estructura de tasas impositivas en México presenta el monto recaudado por cada uno de los diversos tipos de impuestos. En 2009, dos impuestos absorbían más del 85% de la recaudación tributaria total (sin incluir ingresos petroleros): el ISR y el IVA. Debe recalarse, en contraste, que el Impuesto sobre la Producción y Servicios fue negativo en 2008 (véase Cuadro II.22 más adelante) por el hecho de tener controlado el precio de los combustibles automotrices y en consecuencia generó un subsidio en lugar de recaudación.

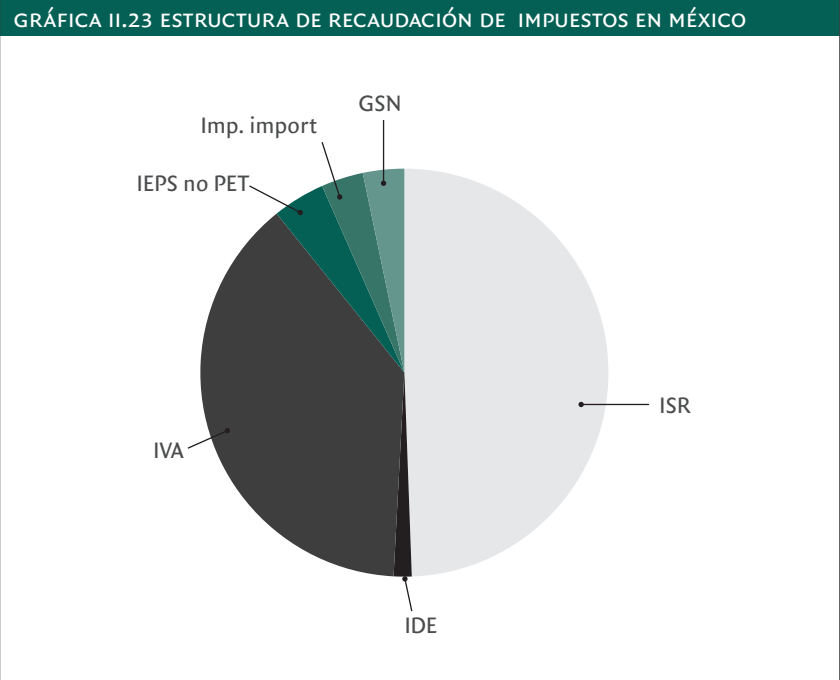
Debe señalarse que la recaudación del ISR se descompone en personas físicas que aportan el 70% del total de la recaudación de este impuesto, y en personas morales que aportan el restante 30%. Ahora bien, las personas físicas incluyen las retenciones a los asalariados por parte de las empresas, por lo que en ocasiones se confunde la verdadera aportación del sector privado.<sup>56</sup>

Hay que destacar que la recaudación realizada por el SAT no ha sido estable en cada uno de sus componentes. La sensibilidad del monto recaudado por el ISR y el ingreso petrolero ante las variaciones en el nivel de ingreso nacional y en el precio del hidrocarburo es muy alta. Así, en años de expansión económica, estos dos impuestos aumentan significativamente su recaudación. Por su parte, el IVA parece ser una fuente más estable de ingresos para el sector público. Esto se debe, sin embargo, a que en el año de la crisis (1995) dicha tasa subió del 10 al 15% (Gráfica II.24).

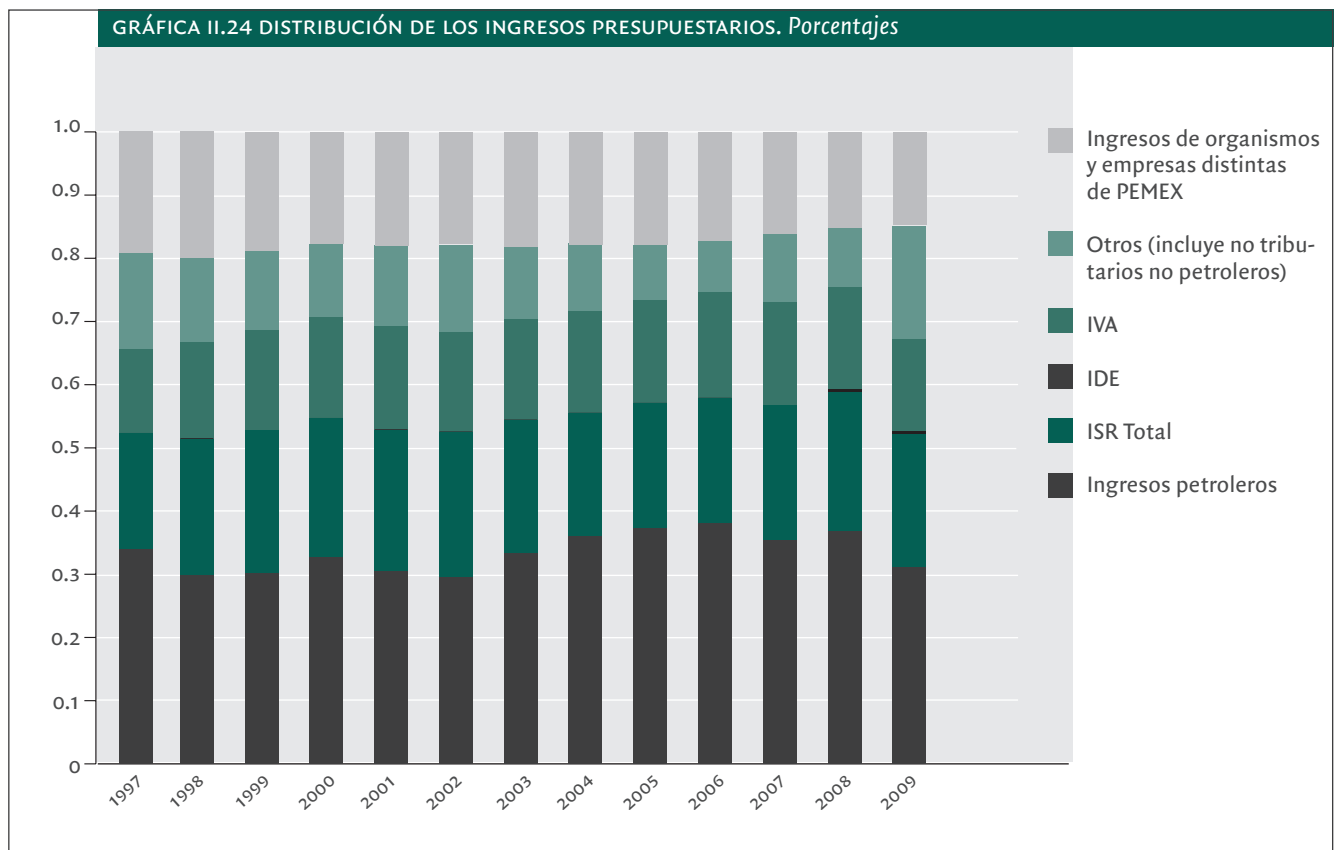
La estructura impositiva de México contrasta con la experiencia de

◇ 85% del total de los ingresos tributarios se obtienen a partir de dos impuestos: el ISR y el IVA. Del ISR, las personas físicas aportan el 70% de la recaudación y las personas morales aportan el 30% restante.

<sup>56</sup> Véase Bergman, Marcelo, et al., *Evasión fiscal del impuesto sobre la renta de personas morales*, México, CIDE, 2006.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Informe de Finanzas Públicas, 2009.

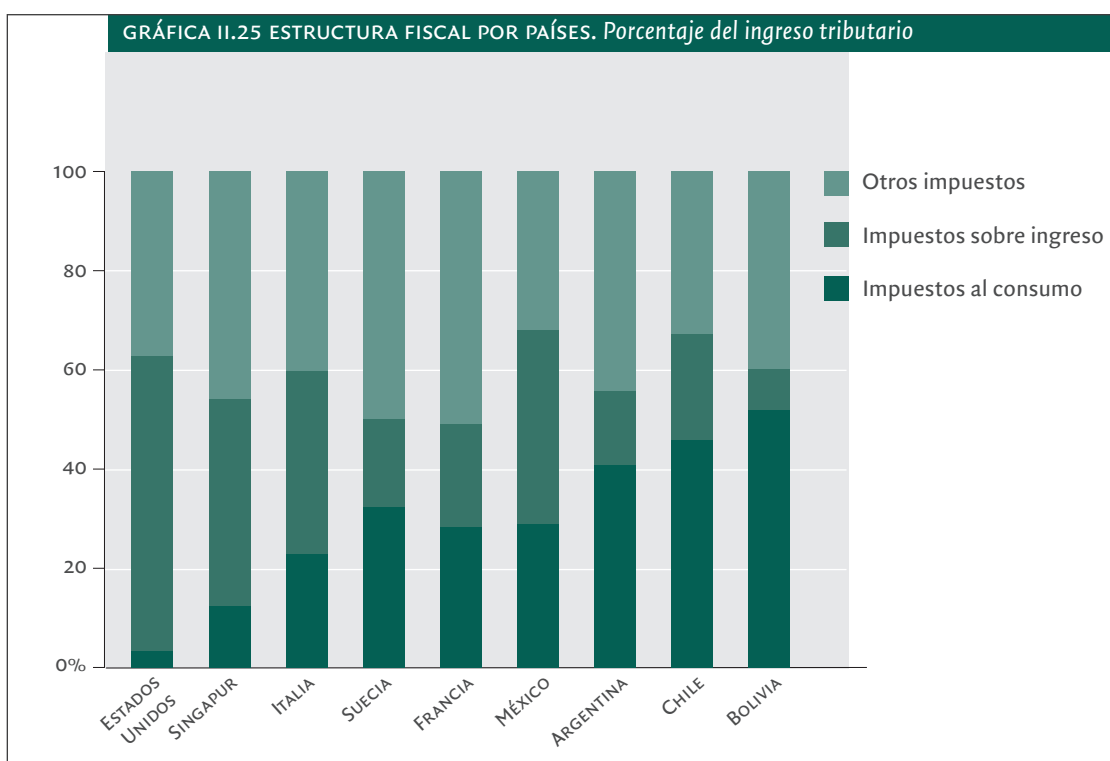


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Informe de Finanzas Públicas, varios números.

otras naciones. En 2004, la estructura de los países desarrollados descansaba en buena medida sobre impuestos al ingreso, mientras que en los países en desarrollo los impuestos al consumo fueron más importantes en términos relativos. Subrayar, sin embargo, que estos países tienen una distribución del ingreso más igualitaria que la mexicana es importante, por lo que fortalecer los impuestos al ingreso en México tiene un efecto no sólo recaudatorio, sino distributivo. Debe aclararse, además, que lo anteriormente señalado no significa que los impuestos al consumo no sean importantes para los países desarrollados; por el contrario, son muy relevantes como fuente de ingresos y la tendencia actual en las reformas fiscales apunta hacia el fortalecimiento de este tipo de recursos, por encima del ISR. Sin embargo, la participación de este tipo de impuestos es actualmente menor con respecto a los impuestos sobre el ingreso (véase Gráfica II.25).

En adición, el sistema impositivo en México es muy complejo y ha sido continuamente modificado. Si bien la mayor parte de las reglas impositivas está diseñada para no interferir en la asignación de los factores, existen diversos estudios que sugieren que nuestro sistema aún afecta la distribución de los factores.

Como ya se dijo, los impuestos que más contribuyen en México a los ingresos tributarios son el IVA y el ISR, por lo que es importante examinarlos por separado.



Fuente: IMF International Financial Statistics (2009) and Revenue Statistics, OCDE (2008), con información de 2007.



### 3.3.1 El Impuesto al Valor Agregado

El IVA es el impuesto que se genera cada vez que compramos algún producto o servicio (con varias excepciones en México, como los alimentos no procesados, las medicinas y la educación), y grava todo el valor que se le agrega a la mercancía en su proceso de producción. Para examinar el caso de los impuestos al consumo, es necesario distinguir algunos conceptos que se aplican a este tributo en México. Se dice que un impuesto está exento del gravamen cuando el consumidor final del bien o servicio no paga un centavo por este concepto. Sin embargo, este bien o servicio es resultado de un proceso de producción en el que se pagó el IVA en sus distintas etapas.<sup>57</sup> Sin embargo, cuando el producto está exento —el caso del pan es un ejemplo—, el cliente final no paga el IVA. En general, parte o todo de lo que pagó el panadero por concepto de este impuesto se lo imputa implícitamente al consumidor final en el precio del bien o servicio.

El nivel de la tasa del IVA en México (16%) es ligeramente inferior al promedio de los países de la OCDE (17.9%), y ligeramente por encima del prevaleciente en América Latina (15%), como se puede apreciar en el Cuadro II.9.

◊ La recaudación mediante el IVA en México es muy baja comparada con los países de la OCDE y de América Latina

Sin embargo, en relación con otros países de la OCDE, México recauda una cifra muy baja como proporción del PIB. En 2008, el promedio de la OCDE ascendió a 6.8% del PIB, el promedio de América Latina fue 5.8%, mientras que la recaudación de IVA en México apenas alcanzó el 3.5% del PIB (Cuadro II.10). Obsérvese que el coeficiente de variación es mayor en América Latina, lo que sugiere que en esta región la eficiencia recaudatoria es más desigual.

La diferencia en capacidad recaudatoria puede deberse a varios factores. Primero, los bienes y servicios exentos y las tasas preferenciales sujetas al IVA; cuando el producto tiene *tasa cero*, el IVA no se paga en ninguna etapa de la producción, por lo que al final el consumidor no absorbe nada de este gravamen. En México existe una gran variedad de bienes y servicios que tienen *tasa cero* o que están exentos de impuestos. Dentro de los sujetos a *tasa cero* se encuentran: animales y vegetales no industrializados, medicinas, alimentos, agua, hielo, algunos insumos agrícolas y hasta los lingotes de oro. Este tratamiento preferencial también se aplica a ciertos servicios vinculados a la agricultura y, como en casi todos los países, a las exportaciones. Adicionalmente, está exenta la venta de varios bienes, de los que se pueden mencionar los terrenos, libros, periódicos, acciones de empresas, casas habitación (incluida su renta), colegiaturas,

<sup>57</sup> Pongamos el pan como ejemplo (asúmase que sí paga IVA, situación que no se da en México). De manera simplificada, para producir pan es necesario comprar trigo, a partir de éste elaborar la harina, y con ésta la masa con la que finalmente se elabora el pan. Hay tres etapas vinculadas al sistema tributario en este proceso: la primera es que el harinero le paga el IVA a quien le vende el trigo; posteriormente, el panadero le paga el IVA al harinero y, finalmente, el cliente le tendría que pagar el IVA al panadero. Así es con cualquier producto o servicio.

CUADRO II.9 TASAS GENERALES DEL IMPUESTO AL CONSUMO, 2007. <i>Porcentajes</i>			
PAÍSES OCDE		PAÍSES AMÉRICA LATINA	
JAPÓN	5.0	PANAMÁ	5.0
CANADÁ	7.0	PARAGUAY	10.0
SUIZA	7.5	ECUADOR	12.0
AUSTRALIA	10.0	GUATEMALA	12.0
COREA	10.0	BOLIVIA	13.0
NUEVA ZELANDA	12.5	COSTA RICA	13.0
		EL SALVADOR	13.0
MÉXICO	15.0	VENEZUELA	14.0
LUXEMBURGO	15.0	MÉXICO	15.0
ALEMANIA	16.0		
ESPAÑA	16.0	NICARAGUA	15.0
TURQUÍA	17.0	COLOMBIA	16.0
REINO UNIDO	17.5	CHILE	19.0
GRECIA	18.0	PERÚ	19.0
HOLANDA	19.0	BRASIL	20.0
PORTUGAL	19.0	ARGENTINA	21.0
FRANCIA	19.6	URUGUAY	23.0
AUSTRIA	20.0		
ITALIA	20.0	PROMEDIO	15.0
BÉLGICA	21.0	COEF. VAR.	0.31
IRLANDA	21.0		
FINLANDIA	22.0		
POLONIA	22.0		
REPÚBLICA CHECA	22.0		
REPÚBLICA ESLOVACA	23.0		
NORUEGA	24.0		
ISLANDIA	24.5		
DINAMARCA	25.0		
HUNGRÍA	25.0		
SUECIA	25.0		
PROMEDIO	17.9		
COEF. VAR.	0.32		

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2007*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**CUADRO II.10 RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS GENERALES AL CONSUMO, 2007.**  
*Porcentaje del PIB*

PAÍSES OCDE		PAÍSES AMÉRICA LATINA	
EUA	2.2	PANAMÁ	1.0
JAPÓN	2.6	MÉXICO	3.5
MÉXICO*	3.5	ARGENTINA	4.0
SUIZA	3.9	BRASIL	4.9
AUSTRALIA	4.0	PARAGUAY	5.4
COREA	4.5	ECUADOR	5.4
CANADÁ	4.7	GUATEMALA	5.4
TURQUÍA	5.5	COSTA RICA	5.4
LUXEMBURGO	5.7	PERÚ	5.6
ALEMANIA	6.3	COLOMBIA	5.7
ITALIA	6.3	VENEZUELA	6.6
ESPAÑA	6.4	EL SALVADOR	7.0
REPÚBLICA CHECA	6.6	NICARAGUA	7.3
REINO UNIDO	6.7	CHILE	7.4
HOLANDA	7.3	BOLIVIA	8.8
BÉLGICA	7.4	URUGUAY	9.1
FRANCIA	7.5	PROMEDIO	5.8
GRECIA	7.5	COEF. VAR.	0.35
REPÚBLICA ESLOVACA	7.6		
AUSTRIA	7.7		
IRLANDA	7.9		
NORUEGA	8		
POLONIA	8.1		
FINLANDIA	8.6		
PORTUGAL	8.9		
NUEVA ZELANDA	9		
SUECIA	9.2		
HUNGRÍA	9.8		
DINAMARCA	10.2		
ISLANDIA	11.3		
PROMEDIO	6.83		
COEF. VAR.	0.33		

Para México: Los datos para México se obtuvieron de la SHCP, promedio 2003-09.

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), *Revenue Statistics 1965-2007*; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

así como los servicios prestados a partidos políticos, sindicatos, cámaras de comercio e industria, y también servicios médicos y derechos de autor. La lista de excepciones es sorprendentemente larga comparada con otros países. En la frontera, por ejemplo, y debido al intenso intercambio con las ciudades del sur de Estados Unidos, la tasa del IVA es de 11%, mientras que en el resto del país es de 16%. Inexplicablemente, esta tasa preferencial se aplica en la frontera sur, Baja California Sur y Quintana Roo. Cabe destacar que estas entidades federativas tampoco son de las más pobres del país.

Además de estas excepciones al pago del IVA, la evasión es un factor adicional que explica su baja recaudación. Sin incluir a la economía informal, las complicaciones que impone la ley para elaborar y presentar facturas o comprobantes son un grave problema. Al comprador de un bien o servicio puede convenirle la compra sin factura, si se traduce en pagar menos por no contribuir con el IVA. Al mismo tiempo, al vendedor puede beneficiarle no dar factura porque, por un lado, se ahorra el IVA que tendría que acreditar frente al fisco y, por otro, al no registrar la venta, declara menos impuesto sobre la renta.

Por ejemplo, ¿Cuántas veces hemos aceptado una reducción en el precio final del 16% a cambio de no recibir factura por el servicio o bien recibido? Aquí vemos cómo la administración de un impuesto puede generar evasión en su pago, inclusive en la economía formal, si las reglas presentan incentivos que favorecen la evasión.

Como ya se mencionó, la recaudación del IVA ha fluctuado alrededor del 3.5% del PIB y ha tendido a aumentar en los últimos años. En el Cuadro II.11 se muestra su evolución de 2003 a 2010:

Se calcula que la recaudación potencial del IVA con las exenciones y reglas actuales debería ser del 5.5% del PIB, por lo que se estima que lo que se dejan de recaudar casi dos puntos porcentuales del producto. Esa cifra fue, en 2008, poco más de 113 mil millones de pesos.

CUADRO II.11 IVA COMO PORCENTAJE DEL PIB	
AÑO	IVA / PIB
2003	3.37
2004	3.32
2005	3.44
2006	3.67
2007	3.65
2008	3.77
2009	3.45
2010	3.78

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Por tanto, resulta relevante calcular cuánto se recauda por cada punto porcentual de la tasa del IVA. A ello se le denomina la productividad del IVA, que consiste en la recaudación como porcentaje del PIB obtenida

◇ El IVA en México contempla tasas diferenciadas y preferenciales, así como excepciones en productos, y en algunas regiones y estados del país.

◇ Exenciones y tasas preferenciales equivalen a dejar de recaudar al menos 2 puntos del PIB. Aunque el 16% es razonable, la productividad del IVA es muy baja en México.

por punto porcentual de tasa de impuesto. En este aspecto, México tiene también un desempeño por debajo del promedio (Véase Cuadro 11.12). Su productividad es de 0.234 en el periodo 2003-09, comparado con el promedio de 0.41 en los países de la OCDE. Obsérvese que existen países, como Nueva Zelanda, Turquía (más comparable con México), Suiza o Japón, entre otros, cuyas productividades rebasan 0.5% del PIB por punto de tasa de IVA. Cuando se compara con países latinoamericanos, México también muestra un desempeño pobre. El promedio para la región se ubica en 0.40, es decir, 70% mayor al de México. Nuevamente, el coeficiente de variación sugiere que la productividad del IVA es más heterogénea en América Latina.

El pobre desempeño de México en este impuesto es evidente. Sin embargo, se torna necesario considerar los tratamientos especiales de los distintos países para poder tamizar los resultados. El Cuadro 11.13 contiene las tasas preferenciales y exenciones de algunos países de la OCDE. Puede apreciarse que a pesar de que en México las exenciones y tratamientos especiales son aparentemente similares a las de otros países, difieren en un aspecto importante. Respecto a la tasa cero, la mayoría de los países sólo la aplica a las exportaciones. En cambio, los bienes y servicios a los que en México se les aplica tasa cero por decisión del legislador, en el extranjero son gravados con una tasa preferencial. Sólo por citar un ejemplo, si como en el caso de la mayoría de los países, existieran tratamientos especiales a un nivel de 5%, en lugar de tasa cero, la recaudación por concepto de IVA se elevaría en un 0.8% del PIB en México, para promediar alrededor de 4.3% del PIB.<sup>58</sup> Así, los tratamientos especiales son, por lo general, más generosos en México que en otros países de la OCDE.

Por otra parte, es de especial interés separar el sector formal del informal con el objeto de verificar cuál es la contribución del sector informal a la evasión del IVA. La hipótesis *a priori* que normalmente se maneja es que la mayor parte de la evasión proviene de este sector. Con base en unas simulaciones realizadas (ver Recuadro 11.3.B), el sector informal contribuye solamente con una fracción de la evasión al IVA, que va del 16% si se supone que el sector informal paga una tercera parte del IVA pues muchos de sus insumos ya lo cubren, al 35% de la evasión total estimada si se considera que el sector informal no contribuye con ningún pago al IVA. Por tanto, la gran parte de la evasión está en el sector formal de la economía. Si consideramos que la fiscalización del sector informal es muy onerosa para la autoridad tributaria, estas cifras sugieren que la autoridad fiscalizadora debiera concentrarse principalmente en el sector formal de la economía, y seguir cuidadosamente la cadena productiva para detectar la venta de bienes y servicios a establecimientos no registrados.

En suma, México presenta un pobre desempeño en cuanto al IVA. Esto

◇ Si bien en todos los países hay algunas tasas preferenciales y exenciones, una diferencia notable en México reside en la aplicación de la tasa cero a todas ellas. Ello reduce la productividad del IVA.

<sup>58</sup> Hay, sin embargo, un caso interesante. Corea del Sur presenta tratamientos especiales similares a México y su productividad asciende a 35%, cifra muy superior a la nuestra.

puede deberse a diversos factores, entre ellos: a) excesivos tratamientos especiales (tasas preferenciales en productos o regiones y/o exenciones) que facilitan la elusión; b) evasión; c) deficiente administración del SAT; y, d) corrupción dentro del SAT o en los tribunales. Distintos estudios han mostrado que el problema se desprende de una combinación de todos ellos<sup>59</sup>.

### 3.3.2 El Impuesto Sobre la Renta

El ISR es un impuesto que grava el ingreso tanto de las personas físicas como de las morales. Se introdujo en México desde 1925 propuesto por la administración de Álvaro Obregón en 1924. Este impuesto también posee una estructura particular que ayuda a explicar por qué México recauda poco en comparación con otros países. Para las personas físicas que realizan actividades empresariales, existen cuatro sistemas fiscales diferentes. Fuera de quienes reciben retenciones automáticas de sus salarios —como los empleados por nómina—, en general el sistema es complejo y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista (contador) para calcular el pago de impuestos, lo cual eleva los costos (tiempo y dinero) y se presenta como un estímulo para ingresar a la economía informal. Para paliar este efecto, se introdujo en 2008 el IETU, del cual hablamos más adelante.

El primer sistema es el régimen general. En él, los individuos deben aplicar prácticamente las mismas reglas que las empresas para calcular los ingresos que son sujetos al pago del impuesto, con la dificultad adicional de que deben tener una cuenta bancaria diferente a la personal, por tenerse que distinguir el patrimonio personal del que se encuentra dedicado a la actividad empresarial.

Debido a su complejidad y alto costo administrativo y fiscal, es común que en este régimen los contribuyentes, se asocien con alguien para crear una sociedad, se integren al régimen simplificado, al régimen de pequeños contribuyentes o al sector informal.

En el régimen simplificado, los individuos que trabajan en actividades como la agricultura, la ganadería, la pesca, los bosques, las artesanías y el autotransporte, deben determinar sus ingresos en un sistema de flujo de efectivo (que es el dinero que se genera día con día) y aplicar la tasa de 35%. En este régimen existen grandes facilidades y vacíos legales, por lo que la contribución a la recaudación de estos sectores es poco significativa, en buena medida derivado de prácticas de elusión.

En tercer lugar, el régimen de pequeños contribuyentes, que fue introducido en 1998 para incitar al sector informal a registrarse ante la SHCP, se aplica para los individuos con actividades empresariales que hubieren obtenido ingresos inferiores a dos millones de pesos en el año anterior.

◇ En resumen, el mal desempeño del IVA en el país se debe a excesivos tratamientos especiales que facilitan la elusión, evasión y una deficiente administración del SAT.

◇ Existen diversas regímenes para personas físicas para el pago del ISR. El más importante en cuanto a recaudación es el de los causantes cautivos. La diversidad de regímenes no ha sido efectiva para la equidad ni para la productividad del ISR.

59 Zamudio, Andrés y Fausto Hernández, *Evasión Fiscal en México: el caso del IVA*. Documentos del SAT, 2003, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), Valero, Jorge, *Evasión Fiscal en México: el caso de repecos*. Documentos del SAT, 2003, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx), y Sampere, Jaime y Horacio Sobarzo, *Evasión Fiscal en México: el caso del ISRPF*, Documentos del SAT, 2006, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

**CUADRO II.12 PRODUCTIVIDAD DEL IVA, 2007**  
*Recaudación, porcentaje del PIB por punto porcentual del IVA*

PAÍSES OCDE		PAÍSES AMÉRICA LATINA	
MÉXICO	0.23	ARGENTINA	0.21
		PANAMÁ	0.21
REP CHECA	0.3	MÉXICO	0.23
ITALIA	0.32	BRASIL	0.25
TURQUÍA	0.32	PERÚ	0.3
REPÚBLICA ES- LOVACA	0.33	COLOMBIA	0.36
NORUEGA	0.33	CHILE	0.39
BÉLGICA	0.35	URUGUAY	0.4
SUECIA	0.37	COSTA RICA	0.42
POLONIA	0.37	ECUADOR	0.45
IRLANDA	0.38	GUATEMALA	0.45
LUXEMBURGO	0.38	VENEZUELA	0.47
FINLANDIA	0.38	NICARAGUA	0.49
REINO UNIDO	0.38	PARAGUAY	0.54
GRECIA	0.38	EL SALVADOR	0.54
AUSTRIA	0.39	BOLIVIA	0.68
HOLANDA	0.39	PROMEDIO	0.4
HUNGRÍA	0.39	COEF. VAR.	0.34
ALEMANIA	0.39		
AUSTRALIA	0.4		
ESPAÑA	0.4		
DINAMARCA	0.41		
FRANCIA	0.42		
COREA	0.45		
ISLANDIA	0.46		
PORTUGAL	0.47		
JAPÓN	0.52		
SUIZA	0.52		
CANADÁ	0.67		
NUEVA ZELANDA	0.72		
PROMEDIO	0.41		
COEF. VAR.	0.25		

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE, *Revenue Statistics 1965-2007*; CEPAL.

CUADRO II.13 IMPUESTOS AL CONSUMO EN PAÍSES DE LA OCDE, 2007. COMPARATIVO DE TASAS Y EXENCIONES			
PAÍS / TASA GENERAL	EXENCIONES	TASA CERO	OTRAS TASAS PREFERENCIALES
MÉXICO 15%	Servicios médicos	Exportaciones	10% en zona fronteriza
	Servicios educativos	Alimentos	
	Actividades sin fines de lucro	Medicinas	
	Servicios culturales y deportivos	Leche	
	Libros y revistas	Agua potable	
	Transporte terrestre de pasajeros	Animales no procesados	
	Loterías	Servicios agrícolas y pesqueros	
	Terrenos y edificios residenciales	Mayoreo de oro y joyería	
CANADÁ 15%	Servicios médicos	Exportaciones	
	Actividades sin fines de lucro	Medicinas	
	Servicios educativos	Servicios financieros para no residentes	
	Seguro y reaseguro	Abarrotes básicos	
	Renta de inmuebles no comerciales	Algunos productos agrícolas y pesqueros	
	Servicios financieros	Equipo médico	
	Terrenos y edificios no comerciales	Transporte internacional	
	Guarderías	Agricultura	
	Ayuda legal	Metales preciosos	
	Peajes		
Servicios municipales			
COREA 10%	Correo	Exportaciones	
	Servicios médicos	Servicios provistos en el extranjero	
	Actividades sin fines de lucro	Servicios provistos por barcos y naves en tráfico internacional	
	Servicios educativos	Cierta maquinaria e insumos para agricultura	
	Servicios culturales y deportivos	Pesca	
	Seguro y reaseguro	Silvicultura	
	Renta de inmuebles no comerciales	Cierto equipo para discapacitados	
	Servicios financieros		
	Loterías		
	Terrenos y edificios residenciales		
	Algunos servicios de transporte público		
	Algunos servicios profesionales		
	Aceites minerales utilizados en agricultura y pesca		

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).



◇ La tasa máxima del ISR para los asalariados se ha reducido con los años y llega actualmente al 30%. Sin embargo, con ingresos relativamente moderados se llega a la tasa máxima a diferencia de otros sistemas de cobro del ISR.

Las tasas en este sistema se aplican de acuerdo con el ingreso bruto, pero en realidad son poco significativas, con un máximo de 2.5% de impuesto al ingreso bruto anual. En este régimen, lejos de incorporarse quienes se dedican al sector informal, se han sumado quienes tributaban en otros regímenes más gravosos.

Finalmente, están los asalariados, cuya retención del ISR es inmediata y se hace de acuerdo con el nivel del salario. En este régimen se han reducido las tasas máximas de 55%, en 1987, a 40% en 1999, 32 en 2005, y 29 en 2008. En 2010 aumentó de nuevo a 30% de manera transitoria para enfrentar la crisis. También se eliminaron varios niveles de tarifas —los llamados *brackets*— sobre las que se paga el impuesto. Eran 28 en 1985 y a partir de 1999 fueron 10 y actualmente son 8. Con la disminución del número de niveles, se llega muy pronto a las tasas superiores del ISR: por ejemplo, a partir de 30 mil 500 pesos mensuales brutos se paga 30% de ISR en el margen.

Si se compara con otro sistema, se puede decir que el ISR pierde progresividad y deja de ser equitativo, pues mientras que un asalariado que gana 30 mil pesos mensuales tiene que darle al fisco más de la quinta parte de su ingreso, en el régimen de pequeños contribuyentes alguien que tuviera un ingreso mayor a 185,000 pesos mensuales, por ejemplo, pagaría 2.5% sobre sus ingresos brutos.

Para los ingresos salariales, el gobierno ofrece dos ayudas. Por un lado, un subsidio al impuesto a través del cual la legislación tributaria compensa a los trabajadores que, con un nivel de salario igual, reciben menos prestaciones en sus empresas. El subsidio se otorga de acuerdo con el nivel de ingresos del trabajador. Por otro lado, existe el crédito al salario que representa un bono que ofrece la legislación tributaria después del subsidio por prestaciones, nuevamente para reducir la carga fiscal de las personas con bajos ingresos formales. De esta manera, entre el subsidio y el crédito resulta que los trabajadores que ganan hasta dos veces el salario mínimo (3,540 pesos) no pagan impuesto sobre la renta, y quienes ganan hasta cuatro salarios mínimos (7,080 pesos) pagan cantidades simbólicas.

◇ Los contribuyentes registrados son pocos, menos del 50% de la PEA, y no hay igualdad: los asalariados cautivos contribuyen con el 70% del total del ISR.

La base gravable es pequeña en relación a su potencial. De acuerdo con el Sistema de Administración Tributaria, el listado de contribuyentes activos fluctúa en alrededor de los 19 millones de personas (en un universo de alrededor de 40 millones que componen a la población económicamente activa). De ese total, 13 millones son asalariados cautivos. Los seis millones de contribuyentes restantes son empresas e individuos que se dedican a actividades económicas diversas. Además, la carga fiscal está mal distribuida: los asalariados cautivos contribuyen con aproximadamente 70% del total de ISR, mientras que el 30% restante lo generan empresas e individuos dedicados a actividades económicas diversas. De este segundo grupo, menos de dos mil compañías contribuyen con el 65% del impuesto recaudado en ISR.<sup>60</sup>

60 Véase Bergman, et al., *op cit.*

Respecto a la administración y legislación de la recaudación del ISR se puede decir que:

1. El esquema legal es poco consistente y proporciona oportunidades para la evasión y la elusión fiscales.
2. Presenta un sinnúmero de privilegios y exenciones.
3. El sistema en su conjunto muestra algunos problemas de falta de equidad y proporcionalidad.
4. Tiene una administración compleja que implica muchos controles y obligaciones, lo cual hace costoso y complicado para el contribuyente cumplir. La reciente simplificación se dirige hacia empresas y no a personas físicas. En este sentido, la simplificación beneficia más a los grandes contribuyentes y nada a los pequeños, es decir, es regresiva.
5. Posee baja flexibilidad para responder fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas, políticas y sociales, como sucede en la mayoría de las democracias.

### 3.3.3 Recaudación del ISR

Con respecto al ISR, en México se recaudó en promedio 4.6% del PIB en el periodo 2003-10. Si se consideran solamente los primeros cuatro años de la presente administración, esta cifra se ubica en 5.0%, que muestra una mejora recaudatoria (Ver Cuadro II.14). Se han hecho modificaciones a la legislación e introducido el IETU y el IDE, y se ha realizado un esfuerzo fiscalizador donde la autoridad ha mejorado los sistemas de recaudación y actualizado la información del contribuyente.

No obstante, esta cifra aún es muy baja si se compara con otros países de la OCDE, el cual promedió 13.6% del PIB en 2000 y 16.7% en 2007, como puede observarse en el Cuadro II.15. Del total de la recaudación del ISR para 2007, 3.4% del PIB (20.35% del total de la recaudación de ISR) provino de las empresas, mientras que 12.9% (79.65% del total del ISR) correspondió a las personas físicas (ver Cuadro II.15).

◇ Con relación al ISR, el esquema legal es poco consistente y proporciona oportunidades para la evasión y elusión. Su administración es compleja, presenta privilegios y exenciones, y tiene problemas de falta de equidad y proporcionalidad.

◇ Entre 2003 y 2010 el ISR recaudó en promedio el equivalente al 4.6% del PIB, que es muy baja en relación a otros países de la OCDE, pero semejante a lo recaudado por otras naciones de América Latina.

**CUADRO II.14 RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA**  
Porcentaje del PIB

AÑO	ISR / PIB
2003	4.46
2004	4.03
2005	4.16
2006	4.32
2007	4.66
2008	5.14
2009	5.20
2010	5.20

Nota: A partir del 2008 se incluyó el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) y el Impuesto Empresarial a la Tasa Única (IETU).

Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

CUADRO II.15 IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN PAÍSES DE LA OCDE. <i>Porcentaje del PIB</i>						
PAÍSES DE LA OCDE	2000			2007		
	ISR PERSONAS MORALES	ISR PERSONAS FÍSICAS	ISR TOTAL	ISR PERSONAS MORALES	ISR PERSONAS FÍSICAS	ISR TOTAL
ALEMANIA	1.8	9.6	11.4	1.1	10.1	11.1
AUSTRALIA	6.5	11.6	18.0	5.3	17.4	22.7
AUSTRIA	2.1	9.6	12.4	2.3	13.0	15.3
BÉLGICA	3.7	14.1	17.9	3.5	18.3	21.8
CANADÁ	4.0	13.2	17.5	3.4	15.7	19.1
COREA	3.7	3.8	7.5	3.1	6.2	9.3
DINAMARCA	2.4	25.7	28.7	2.9	28.9	31.8
ESPAÑA	3.0	6.6	9.8	3.2	10.4	13.6
ESTADOS UNIDOS	2.5	12.6	15.1	1.8	11.8	13.6
FINLANDIA	5.5	14.4	20.0	4.3	18.6	22.9
FRANCIA	3.2	8.2	11.3	2.9	10.5	13.4
GRECIA	4.4	5.1	10.5	3.8	8.9	12.7
HOLANDA	4.2	6.2	10.4	3.5	10.6	14.1
HUNGRÍA	2.2	7.3	9.5	2.4	10.1	12.5
IRLANDA	3.8	9.6	13.3	3.7	11.1	14.8
ISLANDIA	1.2	12.8	14.9	1.1	16.7	17.8
ITALIA	3.2	10.8	13.9	3.2	13.8	17.0
JAPÓN	3.6	5.6	9.2	3.1	7.9	11.0
LUXEMBURGO	7.4	7.6	15.0	8.6	15.3	23.9
MÉXICO (2008)	2.0	2.7	4.7	1.97	3.23	5.2
NORUEGA	6.1	10.3	16.4	8.2	19.0	27.2
NUEVA ZELANDA	4.1	15.0	20.8	4.2	20.6	24.8
POLONIA	2.4	7.9	10.2	2.0	9.5	11.5
PORTUGAL	4.2	6.0	10.3	ND	9.4	ND
REINO UNIDO	3.7	10.9	14.6	2.9	13.5	16.4
REP. CHECA	3.9	5.0	8.9	4.6	9.7	14.3
REP. ESLOVACA	3.0	3.6	7.6	2.7	7.0	9.7
SUECIA	4.1	19.3	23.4	2.4	17.7	20.1
SUIZA	2.8	10.9	13.8	2.7	13.1	15.8
TURQUÍA	2.3	7.2	9.5	2.2	7.7	9.9
PROMEDIO OCDE	3.6	10.0	13.6	3.4	12.9	16.7
DESVIACIÓN ESTÁNDAR	1.4	4.8	5.2	1.7	5.1	5.8

a/ En la columna del total se incluyen otros rubros que no se asignan a los componentes. Estos rubros varían de país a país: impuestos por intereses en Austria y Nueva Zelanda, impuestos a los dividendos en Hungría y Nueva Zelanda, a no residentes en Canadá, devoluciones en Italia, impuestos especiales y/o extraordinarios en Grecia y Corea, multas en Portugal, impuestos locales en España, etcétera.

ND: No disponible.

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

Fuentes: Revenue Statistics 1965-2001, OCDE, 2002). Los datos de México provienen de «Estadísticas de Finanzas Públicas y Deuda Pública» de la SHCP.

Si México se compara con algunos países de América Latina, la cifra se encuentra ligeramente por debajo del promedio de 5.4% para la región. Por ello, algunos analistas consideran que la recaudación del ISR en México no es tan baja comparada con naciones similares en términos de nivel de desarrollo. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser considerada con cautela, ya que, por citar un ejemplo, Chile posee tasas muy inferiores a las nuestras en este impuesto (de 17%, aunque tiene impuestos en el mercado bursátil que se encuentran en dichas estadísticas). Esto aplica en los dos tipos de ISR, es decir, sobre personas morales (PM) y personas físicas (PF), las cuales convendría separar.

Resulta complicado realizar un análisis separando el ISR en sus dos componentes, particularmente en América Latina, ya que estos países —México incluido— reportan los impuestos al ingreso tanto a las personas como a las corporaciones de manera agregada. En el mejor de los casos separan a las personas físicas no-asalariadas. En el Cuadro II.16 se muestran los niveles y los cambios recientes en la recaudación por impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancias del capital en varios países de América Latina. Si bien México ha mejorado su recaudación en 11.1% entre 2000 y 2008, el aumento es muy inferior al experimentado por países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, entre otros.

El Cuadro II.17 presenta las tasas de ISR a PM en el mundo. Como ahí se observa, México se encontraba en 2005 dentro del promedio de tasa para este conjunto de países, que ascendió, en 2004, a 29.2%. La tendencia en la mayor parte de los países es a reducir la tasa de ISR a PM, con el fin de ganar competitividad para atraer inversión. En la Gráfica II.26 se presenta el promedio de la tasa del ISR para empresas para los países de la OCDE. Obsérvese que en un lapso de 8 años la tasa promedio pasó de 37.6% a 30.0%, y se espera que esta tendencia a la baja continúe en el corto plazo. De hecho, para 2005 Finlandia redujo su ISR a PM de 29 a

◇ La tendencia en la mayor parte de los países es a reducir la tasa de ISR a personas morales, con el fin de ganar competitividad para atraer inversión. En un lapso de 8 años, de 1996 a 2004, la tasa promedio pasó de 37.6% a 30.0% en los países de la OCDE, y se espera que esta tendencia continúe en el corto plazo.

CUADRO II.16 IMPUESTOS SOBRE INGRESOS, UTILIDADES Y GANANCIA DE CAPITAL			
PAÍS	2000	2008	MEJORA %*
ARGENTINA	4.0	5.3	33.2%
BOLIVIA	2.6	4.0	52.1%
BRASIL	5.8	8.2	40.9%
CHILE	4.3	7.3	69.8%
COLOMBIA	3.8	5.48	43.5%
COSTA RICA	2.7	4.4	62.4%
ECUADOR	3.2	2.41	-24.0%
MÉXICO	4.5	5.1	11.1%
PERÚ	2.8	6.9	150.0%
URUGUAY	2.4	4.6	90.1%
VENEZUELA	5.9	5.9	0.3%

\* Mejora recaudatoria y cambio fiscales (tasas, nuevos impuestos, etc.)

Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

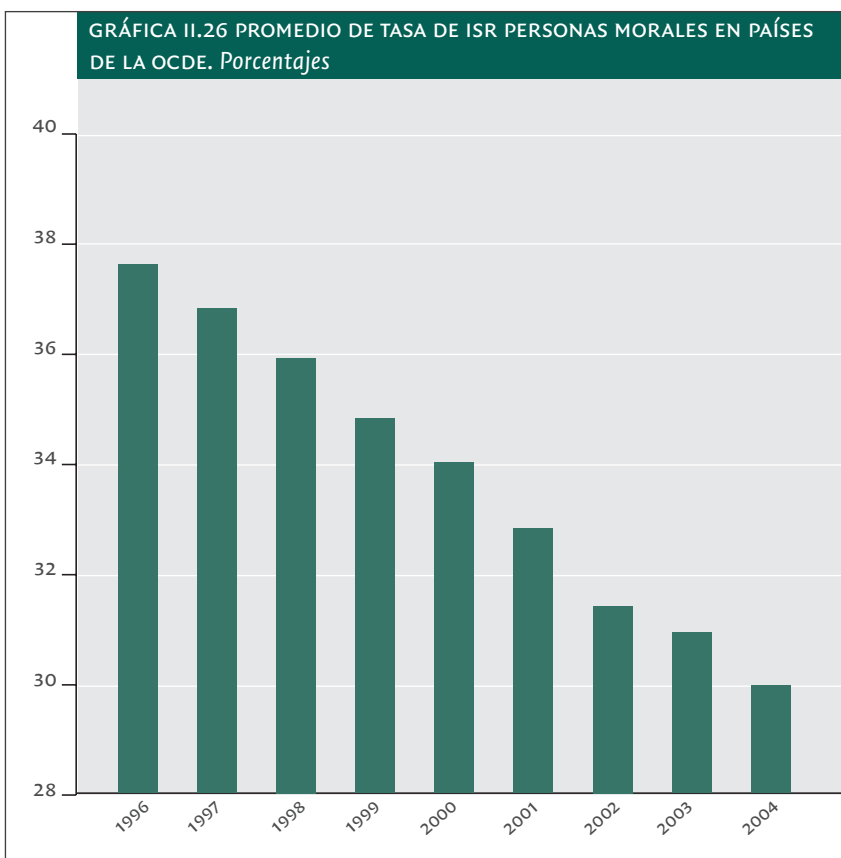
CUADRO II.17 TASAS DE ISR PERSONAS MORALES EN EL MUNDO		
PAÍS	2003	2004
ALEMANIA	39.6	38.29
ARGENTINA	35.0	35
AUSTRALIA	30.0	30
AUSTRIA	34.0	34
BANGLADESH	30.0	30
BÉLGICA	34.0	33.99
BELICE	25.0	25
BOLIVIA	25.0	25
BRASIL	34.0	34
CANADÁ	36.6	36.1
CHILE	16.5	17
CHINA	33.0	33
CHIPRE	10.0 & 15.0	10.0 & 15.0
COLOMBIA	35.0	35
COREA DEL SUR	29.7	29.7
COSTA RICA	36.0	30
CROACIA	20.3	20.32
DINAMARCA	30.0	30
ECUADOR	36.3	36.3
EL SALVADOR	25.0	25.0
ESPAÑA	35.0	35.0
ESTADOS UNIDOS*	40.0	40.0
FIJI	32.0	31.0
FILIPINAS	32.0	32.0
FINLANDIA	29.0	29.0
FRANCIA	34.3	34.3
GRECIA	25.0 & 35.0	25.0 & 35.0
GUATEMALA	31.0	31
HOLANDA	29.0 & 34.5	29.0 & 34.5
HONDURAS	25.0	25
HONG KONG	16.0	17.5
HUNGRÍA	18.0	16.0
INDIA	36.8	35.875
INDONESIA	30.0	30.0
IRLANDA	12.5	12.5

CUADRO II.17 CONT... TASAS DE ISR PERSONAS MORALES EN EL MUNDO		
PAÍS	2003	2004
ISLANDIA	18.0	18.0
ISRAEL	36.0	36.0
ITALIA	38.2	37.3
JAPÓN	42.0	42.0
LUXEMBURGO	30.4	30.4
MALASIA	28.0	28.0
MÉXICO	34.0	33.0
NORUEGA	28.0	28.0
NUEVA GUINEA	30.0	30.0
NUEVA ZELANDA	33.0	33.0
PAKISTÁN	35.0	35.0
PANAMÁ	30.0	30.0
PARAGUAY	30.0	30.0
PERÚ	27.0	30.0
POLONIA	27.0	19.0
PORTUGAL	33.0	27.5
REP. CHECA	31.0	28.0
REP. DOMINICANA	25.0	25.0
REINO UNIDO	30.0	30.0
RUMANÍA	25.0	25.0
RUSIA	24.0	24.0
SINGAPURE	22.0	22.0
ESLOVAQUIA	25.0	19.0
SRI LANKA	35.0	35.0
SUDÁFRICA	37.8	37.8
SUECIA	28.0	28.0
SUIZA	24.1	24.1
TAILANDIA	30.0	30.0
TAIWÁN	25.0	25.0
TURQUÍA	33.0	33.0
UCRANIA	30.0	25.0
URUGUAY	35.0	35.0
VENEZUELA	34.0	34.0
VIETNAM	25.0 & 32.0	28.0
PROMEDIO	29.8	29.2

\*Combina tasas Federales y Promedio Estatales. Fuente: KPMG; OCDE.

26%, Austria de 34% a 25%, República Checa de 28 a 26%, y Holanda la redujo de 34.5 a 29%. Como ya se mencionó, México no fue la excepción, aunque la aumentó en 2009 para contrarrestar la crisis.

De hecho, esta tendencia ha sido la opuesta en el caso del IVA, el cual ha tendido a aumentar en el último año, mientras el ISR a las empresas la tendencia a la baja ha continuado, como se muestra en el Cuadro II.18.



Fuente: Grupo Consultor en Contabilidad, KPMG, 2005.

**CUADRO II.18. MODIFICACIONES TASAS IMPOSITIVAS. Porcentajes**

IVA 2010-2011			
PAÍS	2010	2011	DIFERENCIA
MÉXICO	15	16	1
RUMANIA	19	24	5
ESLOVAQUIA	19	20	1
GRAN BRETAÑA	17.5	20	2.5
IRLANDA	21	22	1
PORTUGAL	21	23	2
LATVIA	21	22	1
POLONIA	22	23	1
ISR PERSONAS MORALES 2010 - 2011			
PAÍS	2010	2011	DIFERENCIA
JAPÓN	41	36	-5
AUSTRALIA	30	29	-1
NUEVA ZELANDA	30	28	-2
GRAN BRETAÑA	28	24	-4
COREA DEL SUR	24.2	22	-2.2
CANADÁ	22.12	15	-7.12

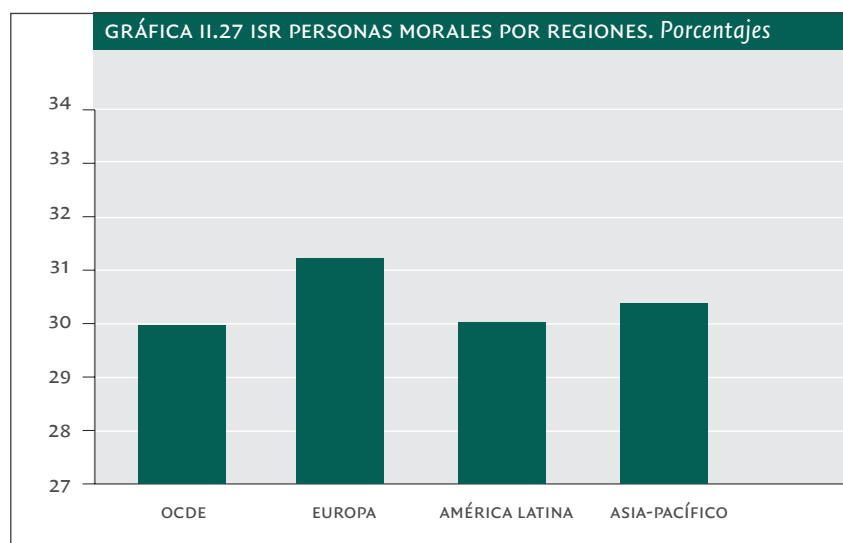
Fuente: Financial Times, 7 de febrero, 2011

- ◊ Las tasas de recaudación vía ISR no son muy disímbolas en México con respecto a otros países latinoamericanos. Sin embargo, las diferencias en la productividad del ISR estriban en marcos regulatorios, tratamientos especiales, la base gravable y la eficiencia administrativa. La variabilidad es amplia.

En términos regionales, puede apreciarse en la Gráfica 11.27 que la variación es baja. Europa, que presenta el promedio más alto, registra una tendencia a la baja como se vio en la gráfica anterior, pero con una base gravable en expansión. México se encuentra muy cerca al promedio mundial y al de la región. Desde el punto de vista de estructura de tasas, el ISR a PM en nuestro país es competitivo.

Entonces, si las tasas entre países no varían mucho, la pregunta es por qué la recaudación sí lo hace. Esto puede deberse a distintos factores, entre los que destacan: la diferencia en marcos legales e institucionales; diferencias en tratamientos especiales para ciertos sectores de la industria o de la población; diferencias en las bases gravables (es decir, países con mayor inversión pueden recaudar más) que incluye la existencia de un alto o bajo sector informal; la evasión y, por último, la eficiencia administrativa. Separar y determinar cuál de estos factores es el causante de la baja recaudación es difícil. Sin embargo, conviene determinar lo que se conoce como la «productividad» del impuesto para al menos conocer en promedio cuánto se recauda en cada país por punto porcentual de impuesto corporativo, en términos de PIB.

La productividad del ISR corporativo se presenta en el Cuadro 11.19. México cuenta con una productividad baja al ubicarse en 0.06, mientras el promedio es de 0.12, pero con un coeficiente de variación muy alto (0.58). En otras palabras, existe una alta diferencia entre la recaudación de este impuesto entre los países. En el mismo cuadro puede apreciarse que México se encuentra en un nivel ligeramente superior que Estados Unidos, nuestro principal socio comercial. Sin embargo, en los Estados Unidos la cifra de recaudación del ISR a PM no incluye la de los estados federados, por lo que la productividad podría subir ligeramente. En adición, este país contiene incentivos fuertes hacia la filantropía y hacia la investigación y desarrollo (I & D).



Fuente: Grupo Consultor en Contabilidad, KPMG. Organización para el Desarrollo Económicos (OCDE), *Revenue Statistics*, 2003

CUADRO II.19 PRODUCTIVIDAD DEL ISR PERSONAS MORALES POR PAÍS. Recaudación, porcentaje del PIB por punto de tasa del ISR	
PAÍSES DE LA OCDE	PRODUCTIVIDAD
ALEMANIA	0.045
AUSTRALIA	0.177
AUSTRIA	0.068
BÉLGICA	0.103
CANADÁ	0.093
COREA	0.104
DINAMARCA	0.097
ESPAÑA	0.091
ESTADOS UNIDOS	0.045
FINLANDIA	0.148
FRANCIA	0.084
GRECIA	0.127
HOLANDA	0.109
HUNGRÍA	0.133
IRLANDA	0.296
ISLANDIA	0.061
ITALIA	0.084
JAPÓN	0.074
LUXEMBURGO	0.283
MÉXICO	0.058
NORUEGA	0.293
NUEVA ZELANDA	0.127
POLONIA	0.074
REINO UNIDO	0.097
REP. CHECA	0.148
REP. ESLOVACA	0.108
SUECIA	0.086
SUIZA	0.112
TURQUÍA	0.067
PROMEDIO OCDE	0.117
COEF. VARIACIÓN	0.578

Fuente: Elaboración propia con información de OCDE, Revenue Statistics; KPMG, 2005.

Como ya se mencionó, es difícil establecer las causas y diferencias de la productividad tributaria, ya que todos los países presentan un marco legal distinto con tratamientos especiales muy particulares que van desde depreciación acelerada hasta deducciones en I&D y acciones para favorecer el medio ambiente. Debe enfatizarse que el primer elemento —depreciación— es probablemente el principal determinante en explicar las diferencias en las tasas gravables de acuerdo a un estudio elaborado por la OCDE.<sup>61</sup> Asimismo, el fenómeno de precios de transferencia ha sido

61 Para ello se calculan las tasas efectivas de ISR PM.



- ◊ *La contabilización de todos los tratamientos especiales en la tributación mexicana, llamados 'gastos fiscales', equivalen a más de 4 puntos porcentuales del PIB, sin considerar los subsidios a los energéticos.*

identificado como otro factor importante.<sup>62</sup> Sin embargo, para el caso mexicano, que presenta un sector informal amplio, dicho sector puede ser uno de los factores que explique buena parte del fenómeno. Finalmente, el tratamiento de pequeños contribuyentes y personas físicas con actividad empresarial puede diferir entre países. Otros aspectos a considerar con respecto al ISR es que es un impuesto de difícil fiscalización y administración, de aquí que muchos países hayan optado por recargar más el sistema sobre impuestos al consumo. En adición, el ISR tiene la desventaja que la llamada ingeniería para eludir el pago es regresiva, ya que para diseñarla se requieren abogados y contadores onerosos, a los que la población y las pequeñas y medianas empresas no tienen acceso. Lo anterior significa que dado el excesivo tratamiento especial, los huecos se aprovechan por los grandes contribuyentes y no por los pequeños. En otras palabras, la elusión es regresiva.

Por último es importante mencionar los gastos fiscales, que representan la contabilización de todos los tratamientos especiales en la tributación mexicana, ascienden a más de 4 puntos porcentuales del PIB. El principal gasto fiscal es el del IVA. En esta definición no se incluyen subsidios como el energético. El asunto es tan relevante que el H. Congreso de la Unión creó una comisión especial para su análisis, pero desafortunadamente no ha funcionado.

### 3.4 El pago de impuestos

Como hemos anotado arriba, es importante conocer la incidencia de los impuestos en cada estrato de ingreso. Ello nos arroja coloquialmente al «quien» (definido éste por estrato de ingreso) paga los impuestos.

Para el caso del IVA, y utilizando la Encuesta Nacional de Ingreso-Gasto de Hogares (ENIGH), se puede determinar si la estructura del IVA es progresiva o regresiva. Nuestras estimaciones toman en cuenta exclusivamente a las familias y sugieren la siguiente estructura para el IVA. Las dos primeras columnas del Cuadro II.20 no toman en cuenta los productos con tasa cero y exentos, mientras que la última columna sí lo hace.

Como se observa, en la situación actual, el 10% más rico de la población (el decil 10) paga 39.8% del total del IVA recaudado, mientras que el

<sup>62</sup> En la administración tributaria, los PT o Precios de Transferencia se utilizan para determinar las utilidades gravables de grupos empresariales que, por su carácter internacional (transnacional, importador, exportador) tienen divisiones en otros países, puesto que, si todos los gastos del grupo se producen en un país que cobra impuestos y la venta se produce en otro que no los cobra o que tiene menor tasa impositiva, la mayor parte de la ganancia no estará pagando impuestos o pagará una menor cantidad. En otras palabras, una corporación puede aprovechar el control que tiene sobre sus vinculados en el exterior, para transferir tributación de un país con un mayor nivel de impuestos a uno con menor nivel. Por ello, la legislación de precios de transferencia centra su atención en forma especial sobre las operaciones realizadas entre vinculados económicos o partes relacionadas, cuando uno de las partes tiene domicilio fiscal en uno de los territorios conocidos como «paraísos fiscales».

10% más pobre paga el 1.7% (hay progresividad absoluta, pues paga más quien más tiene). Pero al considerar qué proporción del ingreso de las familias en cada decil representa ese pago de IVA (tercera columna del Cuadro II.20), observamos que hay regresividad, pues el 10% de las familias más pobres destinan el 11.4% de su ingreso al pago del IVA, mientras que las familias más ricas destinan solamente el 6.5%.

Ahora bien, si se incluyen los subsidios que existen por las exenciones y se elimina la tasa cero en el ingreso correspondiente a cada decil (Cuadro II.20), el sistema se vuelve más neutral (cuarta columna). Todas las familias, sin importar su nivel de ingreso, pagan aproximadamente la misma proporción (entre 5.1 y 6.1%) en IVA del total de su consumo con respecto al ingreso adicionado por los subsidios. Por tanto, queda claro que tener algunas exenciones del IVA benefician de manera importante a la población de menores ingresos pero que es necesario eliminar los subsidios para asegurar que el IVA deje de ser regresivo. Por lo mismo, disminuir el IVA beneficiaría en mayor medida a los sectores altos de la población. Además, existen muchos productos de tasa cero o exentos de IVA que en realidad deberían ser gravados ya que no son de primera necesidad y que son consumidos por las familias de ingresos medios y altos. Éste es el caso de algunos alimentos procesados, como son las gomas de mascar, los jugos procesados y otros productos. Ello sugiere que de generalizarse el IVA, el impuesto sería progresivo y el impacto sobre las familias más pobres al tener que pagar más y podría compensarse mediante la exención del IVA para una canasta básica y, en todo caso, utilizando transferencias directas como ya ocurre en el programa progresa-oportunidades (véase capítulo III).

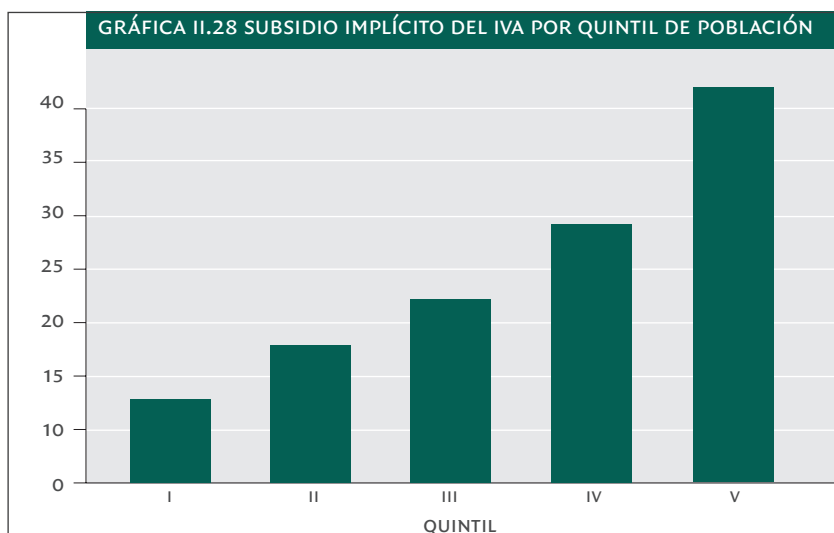
En adición, es necesario calcular el subsidio implícito que se les da a los ciudadanos por las exenciones y mediante la tasa cero. Quien más

◇ Desde el punto de vista redistributivo, la incidencia del IVA es claramente regresiva. Ésta se volvería neutral si se eliminaran los subsidios, exenciones y tasa cero. Mantener algunas exenciones beneficia a los más pobres; disminuir el IVA beneficiaría en mayor medida a las familias más ricas de la población.

◇ La generalización del IVA haría el impuesto más progresivo, mientras que los sectores más desprotegidos podrían ser compensados en forma directa.

CUADRO II.20 INCIDENCIA DEL IVA			
DECIL DE LA POBLACIÓN	PORCENTAJE DEL TOTAL DE RECAUDACIÓN	PAGO DE IVA CON RESPECTO A SU INGRESO TOTAL (%)	PROPORCIÓN DE PRODUCTOS EXENTOS MÁS LOS QUE SÍ PAGAN IVA CON RESPECTO AL INGRESO TOTAL (%)
1	1.7	11.4	5.2
2	2.8	10.7	5.5
3	3.8	10.4	5.6
4	3.5	10.0	5.3
5	4.5	9.3	5.1
6	7.7	9.0	5.1
7	7.9	8.6	5.5
8	11.9	8.8	6.1
9	16.5	8.1	6.1
10	39.8	6.5	5.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares, INEGI, 2008.



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Ingreso Gasto de los Hogares, INEGI, 2008.

- ◊ El subsidio del IVA es regresivo: por cada peso que se le subsidia a las familias más pobres, se subsidia cinco pesos a las más ricas. Por lo tanto, es necesaria la eliminación de la tasa cero, exenciones y privilegios fiscales.

consume productos con tasa cero y exentos, más subsidio recibirá. El cálculo se presenta en la Gráfica II.28.

En la Gráfica II.28 podemos ver que el 20% más pobre de la población consume 7.8% de estos productos, mientras que el 20% más rico consume 36.8%. Esto sugiere que de cada peso que se le subsidia al más pobre, se le está subsidiando 5 pesos al más rico. Queda claro que el subsidio es regresivo, es decir, se le exenta más a quien más tiene y menos a quien menos.

Por esto es necesario discutir abiertamente y sin prejuicios la eliminación de la tasa cero a alimentos y medicinas, y la eliminación de otras exenciones y privilegios fiscales que existen. Esta reforma, en un contexto de cambio en la estrategia de la política de protección social puede resultar altamente factible. Por ejemplo, esta reforma fiscal acompañada de un esquema de compensación a las familias más pobres y de un sistema de protección social universal podría en el neto beneficiar a toda la población, pero en mayor medida a los sectores más desprotegidos de la sociedad (ver capítulo III).

Para el caso del ISR, resulta también conveniente estimar su incidencia en las personas físicas. En el Cuadro II.21, esta estimación para el año 2006. Como ahí se observa, este impuesto sí es progresivo al incluir las deducibilidades y demás tratamientos existentes.<sup>63</sup> Para los primeros cinco deciles, la incidencia es incluso negativa, y hasta el decil 8, la incidencia del ISR es de menos del 5%.

<sup>63</sup> En la mayoría de los países existen conceptos de gasto que por ley pueden deducirse (restarse) del ingreso que obtienen las personas con el objeto de disminuir el pago de impuestos. En el caso mexicano destacan los gastos médicos y las donaciones.

CUADRO II.21 INCIDENCIA DEL ISR, PERSONAS FÍSICAS	
DECIL DE INGRESO	INCIDENCIA (% INGRESO DE LOS HOGARES)
1	-0.57
2	-1.19
3	-1.47
4	-1.00
5	-0.53
6	0.25
7	2.35
8	4.21
9	8.35
10	18.03

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

### 3.5 La evasión

La evasión fiscal es una práctica común en la mayoría de los países. Para disminuirla influyen una serie de factores:

- Una aplicación estricta y creíble de la ley, lo que implica capacidades de recolección y fiscalización apropiadas.
- Un conjunto de castigos para quienes evadan impuestos. El castigo debe ser lo suficientemente alto para que se reduzca, en términos relativos, el costo de cumplir.
- Un sistema tributario homogéneo y menos complicado. La complejidad crea huecos en la ley que hacen que la detección de irregularidades sea muy difícil. Asimismo, crea muchas posibilidades para la elusión fiscal.
- Una administración tributaria efectiva a través de una eficiente fiscalización de los contribuyentes.

Un estudio sugiere que en México la evasión del IVA en 2008 ascendió a poco más de 30%, lo que equivale aproximadamente a dos puntos porcentuales del PIB. Dicho estudio fue elaborado con base en el Sistema de Cuentas Nacionales y la ENIGH de 2008. Bajo ciertos supuestos, el estudio calcula los ingresos potenciales recaudados a través del IVA y compara esas cifras con la recaudación de la SHCP. Este resultado incluso excluye a los artículos que no pagan IVA (cerca del 50% del consumo).<sup>64</sup>

Del lado de la evasión de las empresas, este porcentaje, de acuerdo con un estudio del SAT, asciende alrededor de 32%, que equivale a poco más de 1.2% del PIB. En cuanto a personas físicas con actividad empresarial, un informe de esta misma institución arroja una evasión de 77%, equivalente a poco más del 1% del PIB.

◇ La evasión del pago del IVA equivale a dos puntos porcentuales del PIB. Tan sólo la evasión de las personas físicas con actividad empresarial es del 1% del PIB.

◇ La evasión total —considerando todos los impuestos— se estima en alrededor de 5% del PIB, con lo que se cubriría todo el gasto social actual y sobraría 3% del PIB para inversión productiva.

<sup>64</sup> Véase Antón, A. y Fausto Hernández, «Social Security Contributions as Consumption Taxes». Documento de Trabajo No. 223 CIDE, 2010.

Si sumamos lo que se evade de IVA, ISR —en sus diferentes modalidades— y otros impuestos, llegamos a una cantidad equivalente al 5% del PIB, la cual se equipara a toda la renta petrolera.

Si no se evadiera esta gran cantidad de impuestos, con lo recaudado por el IVA y el ISR podría cubrirse la totalidad del gasto social en México (educación, salud, combate a la pobreza, seguridad social, etcétera) y sobraría aproximadamente 3% del PIB para invertir en infraestructura. En la actualidad, la recaudación de estos impuestos cubre tan sólo 80% del gasto social y no sobra nada para invertir en infraestructura.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que hay una restricción: la cantidad y calidad de dinero que debe gastarse en recolectar los impuestos y en aplicar la ley tributaria. Un sistema complejo eleva estos costos de recaudación. No es fácil saber cuánto dinero se gasta en este renglón, pero diversas estimaciones sugieren que México podría gastar hasta la altísima cantidad de 10 centavos por cada peso que recolecta.

### 3.6 Una reforma ecológica

Una reforma fiscal ecológica consiste en la introducción de algunos instrumentos fiscales que contribuyan a mejorar el medio ambiente, a la vez de hacer pagar a los que, por la naturaleza de su actividad, generan externalidades negativas, como por ejemplo industrias altamente contaminantes o los usuarios intensivos de los automóviles.

Estos impuestos (conocidos como «pigouvianos») además de internalizar externalidades tienen como gran ventaja la de generar ingresos públicos, al grado que en algunos países han recaudado hasta 5 puntos porcentuales del PIB.

Existen en el mundo varias posibilidades en este sentido:

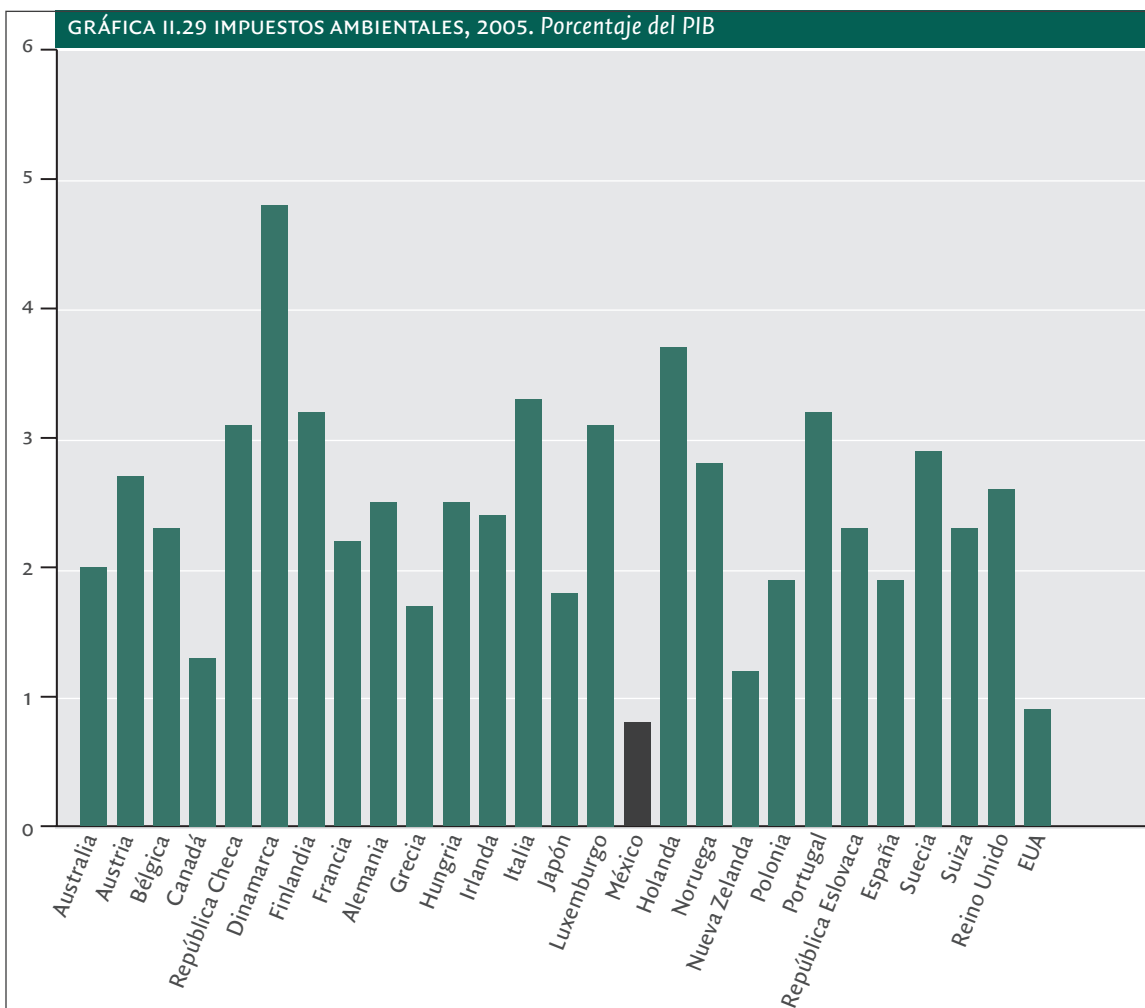
- Incrementar impuestos a la gasolina
- Impuestos a la contaminación y congestión
- Impuestos del efecto de emisión de gases
- Reducción de subsidios a la energía

En la Gráfica 11.29 se muestran los ingresos tributarios como proporción del PIB que generan distintos impuestos ambientales en varios países del mundo. Como ahí puede apreciarse, a Turquía y Dinamarca les generan alrededor de 5% del producto, aunque a países como Estados Unidos, Canadá y México apenas general alrededor del 1%. Muchos otros países generan entre 2 y 3% del PIB. El margen de mejora es muy amplio. Sólo para imaginar el potencial, la recaudación actual del IVA es de 3.5% del PIB, por lo que es comparativamente importante.

El mal desempeño de México en este sentido proviene en buena medida de la manera en que se fija el precio de las gasolinas, el cual es completamente obsoleto y genera un subsidio enorme. Las siguientes gráficas (11.30 y 11.31) muestran el precio de la gasolina en comparación con otros países. México es donde se vende la gasolina más barata al consumidor final entre los países miembros de la OCDE y muchos otros países emer-

◊ Una reforma fiscal ecológica consiste en introducir instrumentos fiscales que contribuyan a mejorar el medio ambiente, a la vez de hacer pagar a quienes generan daños a terceros, como por ejemplo industrias altamente contaminantes o los usuarios intensivos de los automóviles. Las posibilidades son aumentar impuestos y disminuir subsidios a los energéticos, así como impuestos a la contaminación ambiental.

◊ La fijación del precio de la gasolina en México genera fuerte distorsión de precios y un enorme subsidio, ya que importamos gasolina a un precio mayor al que se vende en México.



Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); International Energy Agency (IEA), Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics: 3rd Quarter, 2009.

gentes. En comparación con países con un nivel de desarrollo similar, en particular en América Latina, nuestra nación también es la que vende la gasolina más barata con excepción de Bolivia, el Ecuador y Venezuela.

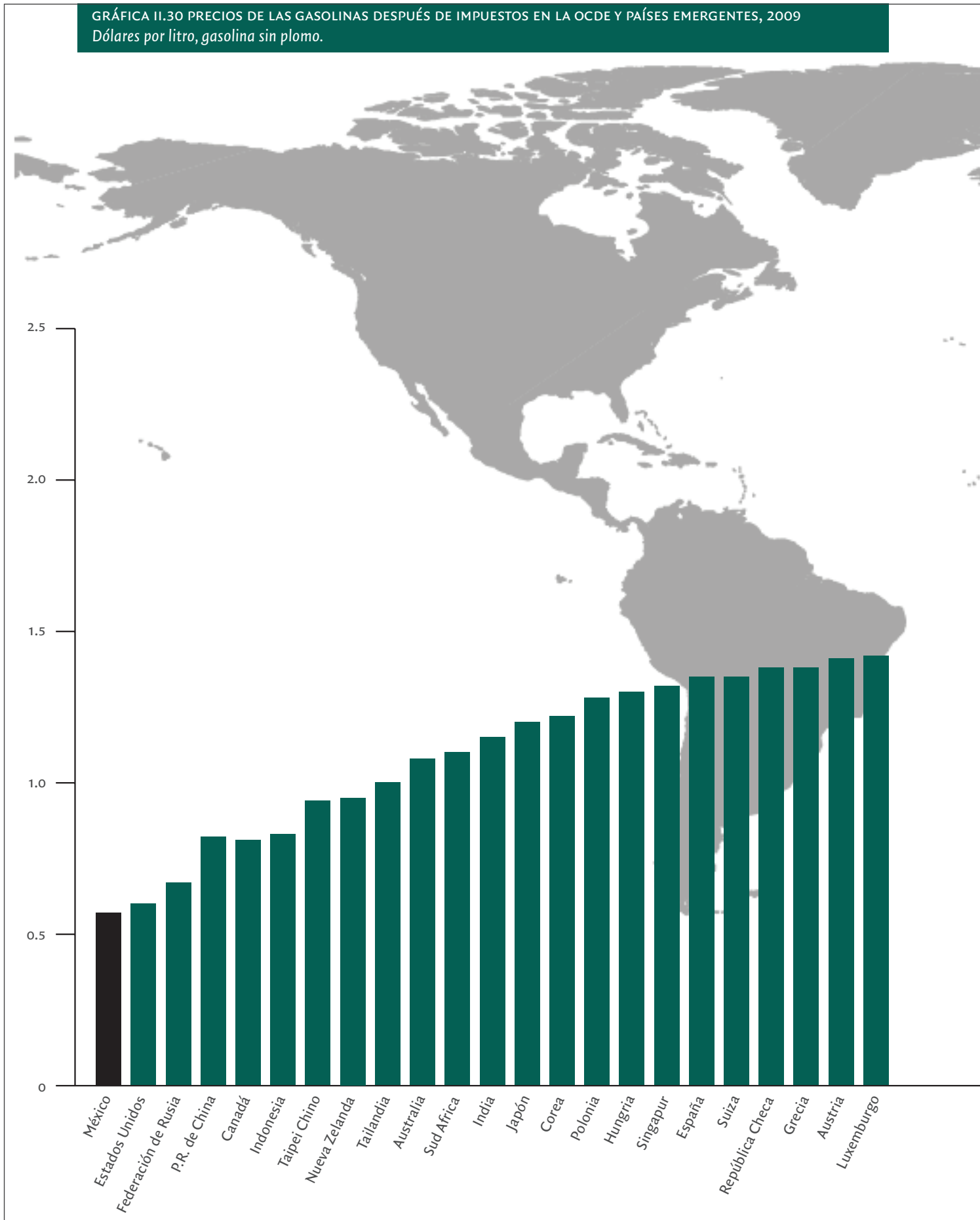
De hecho, México, a pesar de ser exportador de petróleo crudo, es un importador neto de gasolinas. Por ello, el precio de la gasolina mexicana debería estar asociado al precio internacional de gasolina.

Si se analizan las discrepancias entre el precio interno y el de importación (de un mismo producto), se puede observar que desde el punto de vista de negocios, eso no es sustentable, como se muestra más adelante en la Gráfica II.32. Por lo mismo, se ha tenido que recurrir a subsidios públicos.

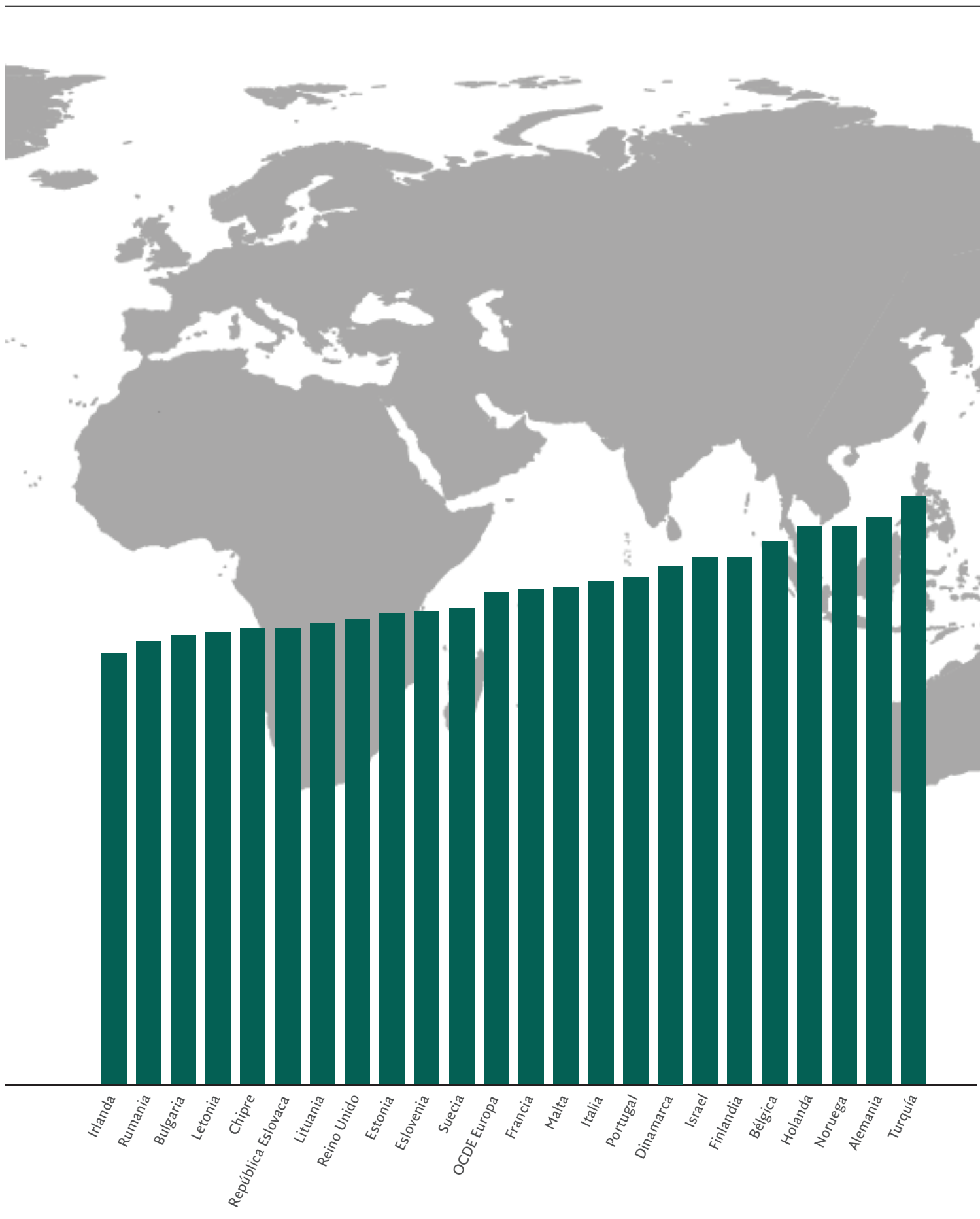
Por lo anterior, conviene examinar el factor que refleja el diferencial de precios de la gasolina entre los países. La Gráfica II.33 muestra que dicho diferencial se explica por la magnitud del impuesto. Mientras que en México alcanza sólo el 12%, el promedio del resto de las naciones de la OCDE es de alrededor de 50%.

◇ Estos subsidios generalizados a la gasolina son fuertemente regresivos.

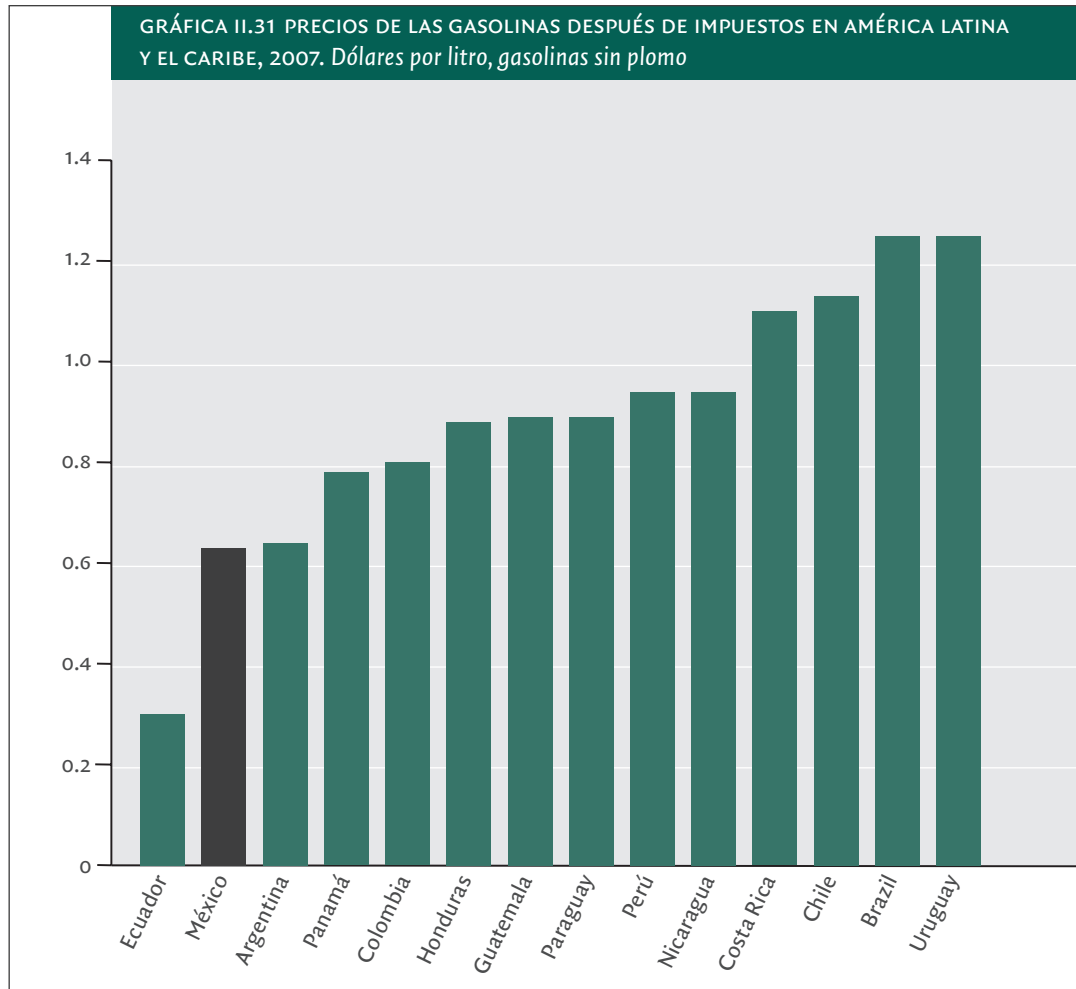
GRÁFICA II.30 PRECIOS DE LAS GASOLINAS DESPUÉS DE IMPUESTOS EN LA OCDE Y PAÍSES EMERGENTES, 2009  
Dólares por litro, gasolina sin plomo.



Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); International Energy Agency (IEA), *Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics: 3rd Quarter, 2009*.

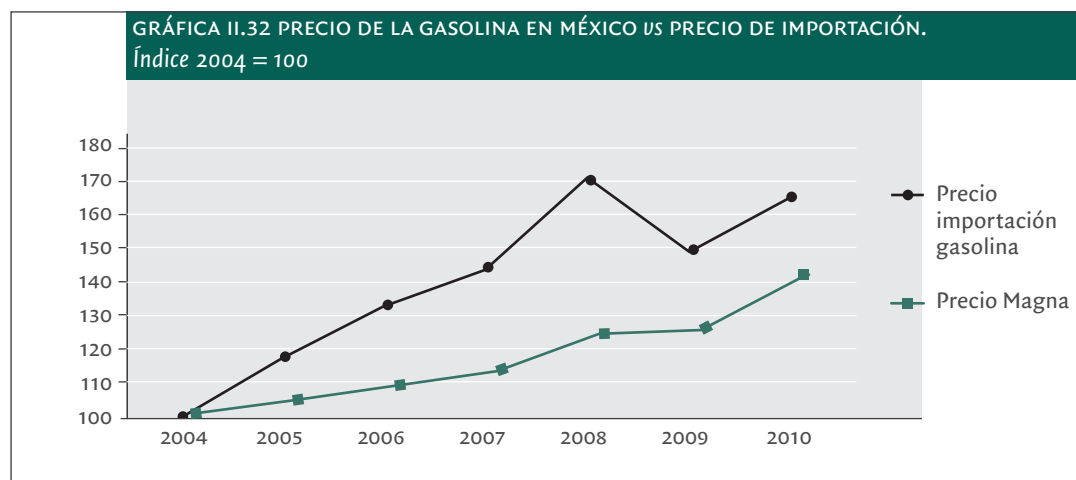






\* Cuba, Venezuela, y Bolivia no se incluyen por no contar con datos posteriores a 2006.

Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); International Energy Agency (IEA), Energy Prices and Taxes, Quarterly Statistics: 3rd Quarter, 2009.



Fuente: Elaborado con datos de PEMEX, Indicadores petroleros, diciembre 2011. Administración de Información de Energía (EIA), Informe de energía mensual, noviembre 2011; Banxico.

CUADRO II.22 INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO. Millones de pesos						
CONCEPTO	NOVIEMBRE			ENERO - NOVIEMBRE		
	2008	2009 <sup>P-1</sup>	CREC. REAL %	2008	2009 <sup>P-1</sup>	CREC. REAL %
<b>TOTAL<sup>1-1</sup></b>	232757.4	214392.7	-11.3	2590672.6	2424164.3	-11.3
<b>PETROLEROS</b>	84579.6	88531.4	0.8	975131.5	776909.5	-24.5
PEMEX	51509.5	38282.4	-28.4	315208.7	326710.8	-1.7
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	33070.1	50249.0	46.3	659922.7	450198.7	-35.3
Derechos a los hidrocarburos	53720.0	53584.6	-4.0	869188.8	441077.2	-51.9
Ordinario	53720.0	53584.6	-4.0	762392.9	375726.9	-53.3
Extraordinario sobre explotación de petróleo crudo	0.0	0.0	N.S.	33640.3	-556.5	N.S.
Fondo de estabilización	0.0	0.0	N.S.	71535.7	63838.5	-15.4
Fondo de investigación científica y tecnológica en materia de energía	0.0	0.0	N.S.	1582.5	2045.5	22.6
Para la fiscalización petrolera	0.0	0.0	N.S.	37.3	22.8	-42.1
Aprovechamientos sobre rendimientos excedentes	0.0	0.0	N.S.	0.0	0.0	N.S.
IEPS	-20807.5	-3335.6	N.S.	-213249.3	8159.5	N.S.
Artículo 2-A Fracción I	-21737.0	-5053.1	N.S.	-218348.2	-8669.9	N.S.
Artículo 2-A Fracción II <sup>2-1</sup>	929.6	1717.6	77.9	5098.9	16629.4	213.0
Impuesto a los rendimientos petroleros	157.5	0.0	N.S.	3983.2	962.0	-77.1
<b>NO PETROLEROS</b>	148.177.8	125.861.4	-18.2	1,615.541.1	1,647.254.8	-3.3
<b>GOBIERNO FEDERAL</b>	106750.1	94332.9	-14.9	1210903.9	1275508.5	-0.1
Tributarios	99080.3	86944.4	-15.5	1115383.8	1027060.3	-12.7
ISR-IETU-IDE	53212.0	44565.6	-19.4	573.389.5	541329.1	-10.5
ISR	47239.6	42484.0	-13.4	513736.8	484866.4	-10.5
IMPAC	-205.1	-9.0	N.S.	1360.8	-2480.5	N.S.
IETU	3275.6	2274.6	-33.1	43808.3	42403.7	-8.2
IDE <sup>3-1</sup>	2902.0	-184.0	N.S.	14483.5	16539.6	8.3
IVA	36861.8	33760.8	-11.8	429987.8	372883.9	-17.8
IEPS	3877.0	3968.9	-1.5	42471.8	42779.5	-4.5
Importaciones	3348.5	2533.7	-27.1	32718.1	27528.4	-20.2
Otros impuestos <sup>4-1</sup>	1780.1	2115.4	14.4	36816.6	42539.3	9.6
No tributarios	7669.8	7388.5	-7.2	95520.1	248448.2	146.6
Derechos	1467.7	1874.8	23.0	28065.9	29011.1	-2.0
Aprovechamientos	5611.5	5197.4	-10.8	61066.8	213418.7	231.4
Otros	590.6	316.4	-48.4	6387.5	6018.4	-10.7
Organismos y empresas <sup>5-1</sup>	41427.7	31528.5	-26.7	404637.2	371746.3	-12.9
<b>PARTIDAS INFORMATIVAS</b>						
Tributarios	78430.4	83608.8	2.6	906117.8	1,036.181.7	8.4
No tributarios	154327.0	130783.9	-18.4	1684554.8	1387982.5	-21.9

<sup>1-1</sup> Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

<sup>2-1</sup> Se refiere a los recursos por sobreprecio a las gasolinas y diesel conforme al Artículo 20. A fracción II de la Ley del Impuesto Especial Sobre la Producción y Servicios.

<sup>3-1</sup> El IDE se consolida en este apartado debido a que las retenciones que realizaron las instituciones financieras por este impuesto, los contribuyentes las están acreditando contra el Impuesto Sobre la Renta, según establece el Artículo 7 de la Ley del IDE.

<sup>4-1</sup> Incluye los impuestos sobre tenencia o uso de vehículos, sobre automóviles nuevos y exportaciones no comprendidas en las fracciones anteriores y accesorios.

<sup>5-1</sup> Excluye subsidios y transferencias del Gobierno Federal a las entidades bajo control presupuestario directo y las aportaciones de Gobierno Federal al ISSSTE. N.S.: No significativo

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2009, Resultados generales y estimación Ley de Ingresos (SHCP), 2009.

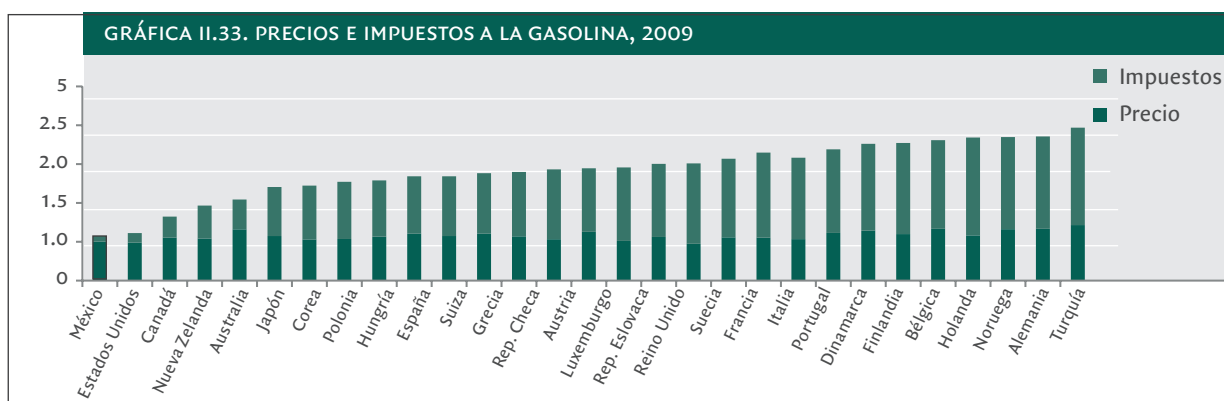
La fijación del precio en México es tan absurdo que cuando los precios del crudo suben por arriba de cierto umbral, el impuesto IEPS llega incluso a ser negativo, como sucedió en 2008 y buena parte del 2009 (ver Cuadro II.22).

Lo anterior significa que en México, lejos de generar ingresos públicos, se convierte en un pasivo. Estos subsidios generalizados, por su propia naturaleza, son claramente regresivos pues los reciben quienes poseen autos, como se aprecia en la Gráfica II.34A.

- ◊ Mientras que los subsidios focalizados son fuertemente progresivos, los subsidios generalizados son fuertemente regresivos y más cuantiosos que los primeros.

Estos subsidios, demuestra Scott, revierten la progresividad que se alcanza con los programas de combate a la pobreza dirigidos (Ver Cuadro II.23, y Gráfica II.35 más adelante).

En suma, es necesario que en la reforma fiscal integral el elemento ambiental se introduzca. Hacerlo así, no solamente nos ubicará como un país que cuida el medio ambiente, sino que nos generará recursos fiscales frescos para atender las urgentes necesidades del país, y lo mejor, es que son impuestos altamente progresivos.

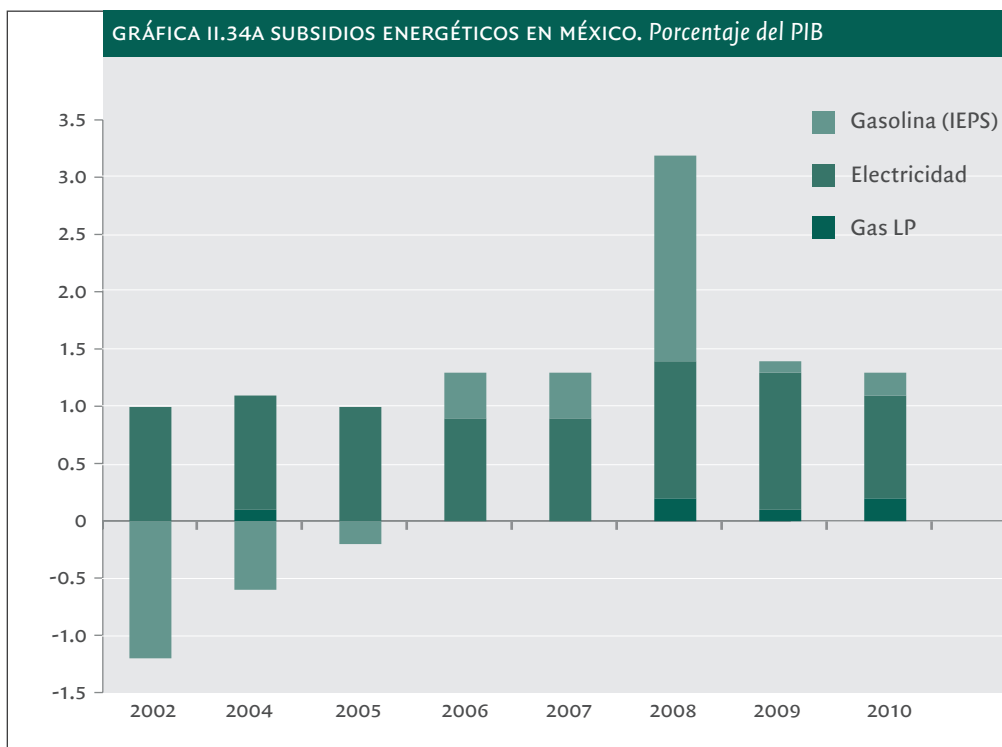


Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); International Energy Agency (IEA), *Energy Prices and Taxes*, Quarterly Statistics: 3rd Quarter, 2009.

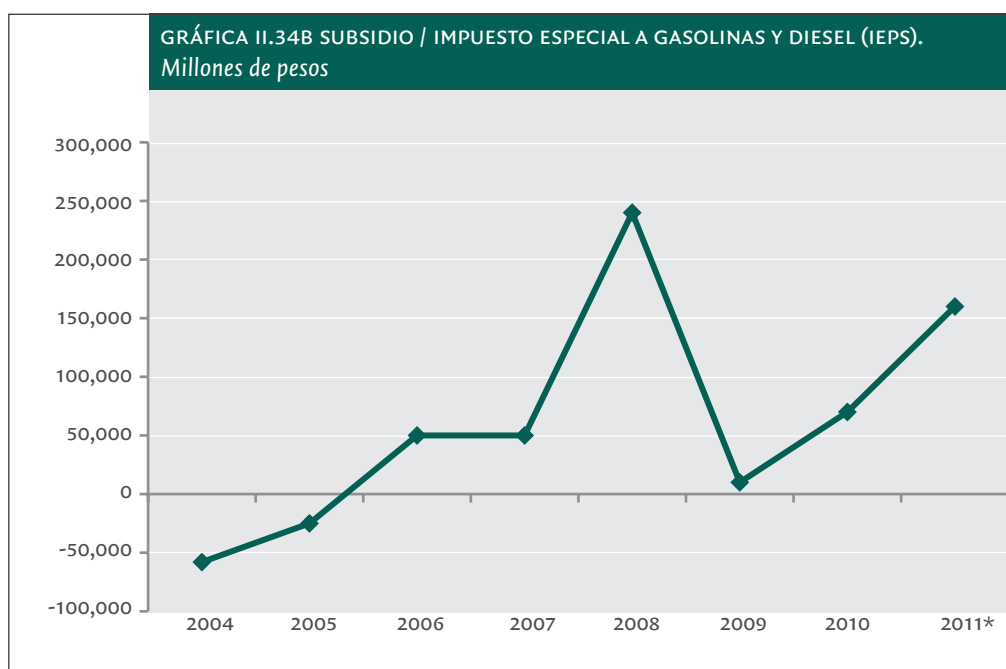
**CUADRO II. 23 GASTO DIRIGIDO Y SUBSIDIOS GENERALIZADOS EN 2008**

	MILLONES DE PESOS	% DEL PIB
SUBSIDIOS ENERGÉTICOS GENERALIZADOS	398,434	3.3
SUBSIDIO GASOLINAS	223,716	1.84
SUBSIDIO ELECTRICOS	148,521	1.22
SUBSIDIO GAS LP	26,197	0.22
PRINCIPALES PROGRAMAS DE GASTO DIRIGIDO Y PROTECCIÓN SOCIAL	87,327	0.7
COMPONENTE ENERGÉTICO-OPORTUNIDADES	2,889	0.02
OPORTUNIDADES (EXCLUIDO COMPONENTE ENERGÉTICO)	38,472	0.32
SEGURO POPULAR	36,429	0.3
PROGRAMA 70 Y MÁS	9,537	0.08

Fuente: Scott, J. «¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?», serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, proyecto Public Security Expenditure in Mexico, CIDE, 2011.



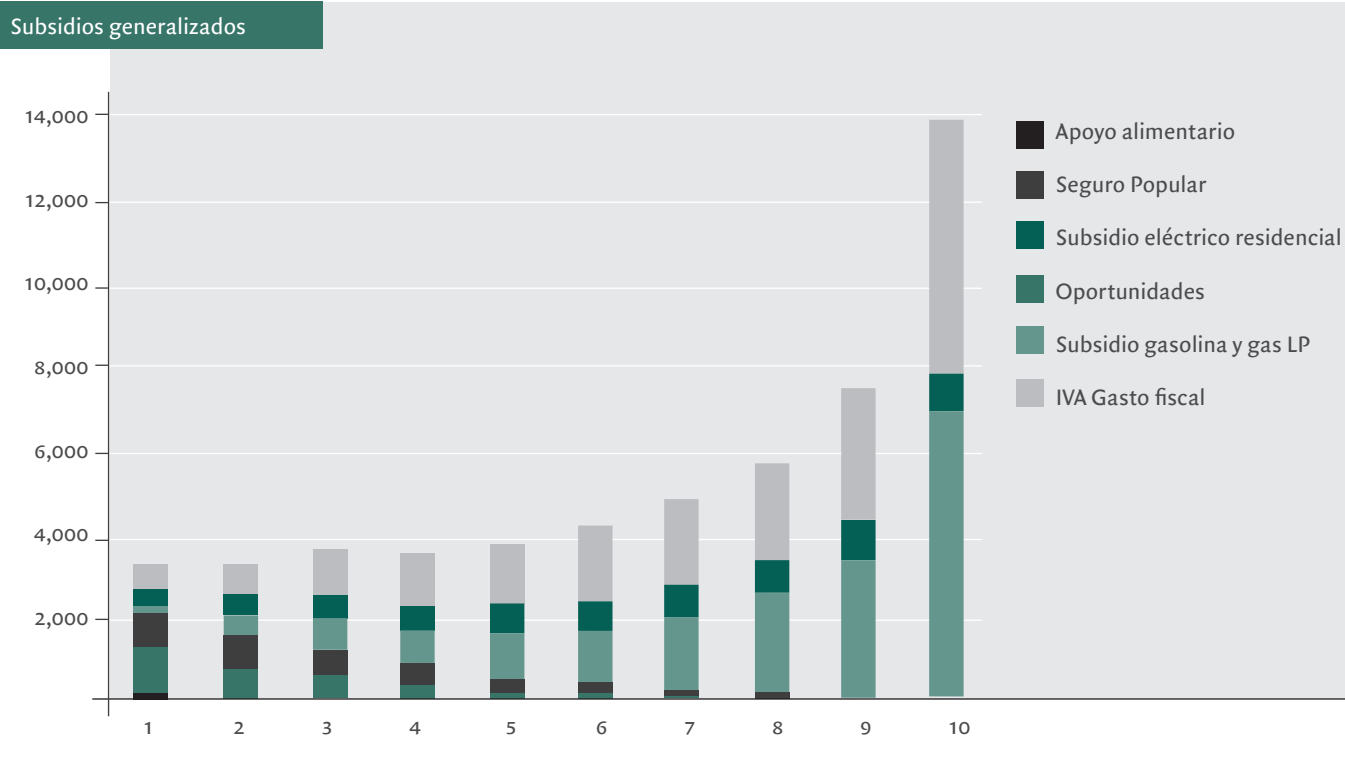
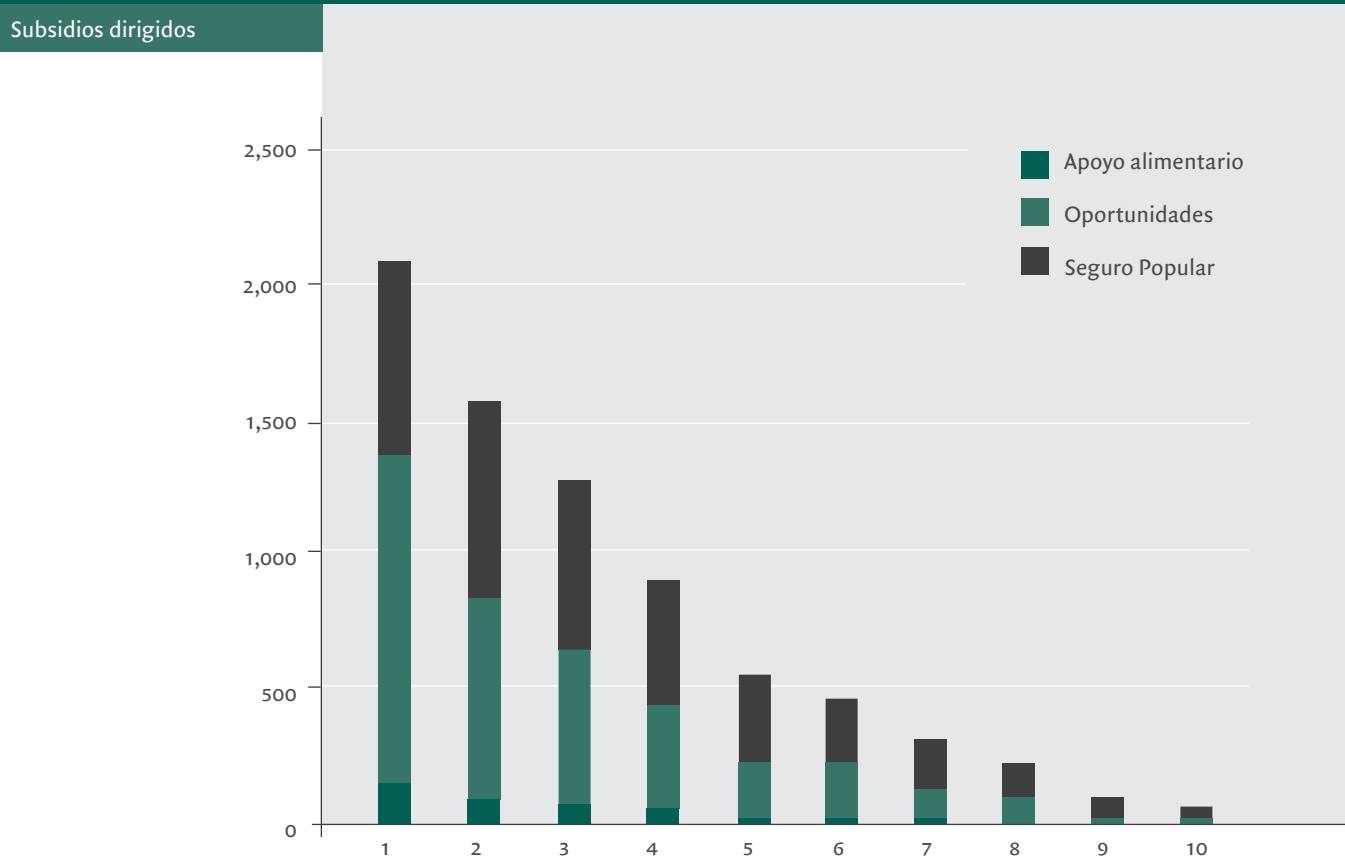
Fuente: Scott, J. «¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?», serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, proyecto Public Security Expenditure in Mexico, CIDE, 2011.



Fuente: Scott, J. «¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?», serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, proyecto Public Security Expenditure in Mexico, CIDE, 2011.

Así, como hemos insistido a lo largo del documento, en adición a los cambios tributarios, es necesario un cambio radical, más allá del gastado «mejorar la calidad del gasto», en la manera como presupuestamos, erogamos y rendimos cuentas.

GRÁFICA II.35 SUBSIDIOS DIRIGIDOS Y GENERALIZADOS POR DECIL DE LA POBLACIÓN, 2008. Pesos anuales por persona



Fuente: Scott, «Los impuestos a la gasolina», periódico, El Universal, 21 de enero, 2010.

### 3.7 Lecciones y propuestas

Después de esta revisión, se desprenden algunas lecciones que es importante destacar, incluso al haber dejado algunos cabos sueltos:

Si bien el ISR es un impuesto progresivo que grava a quienes más tienen, también se ha tornado en un impuesto «exportable». Mediante precios de transferencia, el ISR ha entrado en una fase de competencia internacional, lo que le ha restado grados de libertad a la política tributaria de los distintos países. Por ello están reduciendo las tasas de este impuesto. No obstante, el IETU es un impuesto de control que complementa al ISR, con lo que reduce la elusión/evasión.

En esos países, la reducción de tasas de ISR se compensa con un incremento en el IVA, cuya naturaleza le impide ser exportable. En adición, se argumenta, es de más fácil fiscalización. Para el caso de nuestro país, sin embargo, la productividad del IVA es baja pues el impuesto contiene varios tratamientos especiales (frontera *versus* no-frontera, alimentos y medicinas, exenciones en educación, libros, etc.).

El Impuesto a los Depósitos de Efectivo (IDE) ha arrojado recursos que, aunque proporcionalmente pequeños con respecto a los otros, alcanzarían para el financiamiento de algunos programas como el IMSS-Oportunidades. Además, es un impuesto que en principio puede coadyuvar a gravar y desincentivar la informalidad.

Estudiar esquemas alternativos a los principales impuestos (como IVA e ISR) es necesario debido a que uno se enfrenta a competencia internacional y el otro se ha convertido en un tabú político. La modificación al régimen del IVA y a la eliminación de otros privilegios fiscales deben ir acompañadas de una redefinición de la política de protección social, como lo plantea Levy.<sup>65</sup> Sin esta modificación, o una parecida, pero también de gran envergadura, no se piensa que una reforma fiscal amplia pueda realizarse.

Se debe complementar la reforma fiscal con la introducción de un componente ecológico.

A partir de aquí es posible proponer una reforma hacendaria. Sin embargo, toda propuesta debe regirse por principios rectores que la guíen. A continuación los señalamos.

#### 3.7.1 Principios rectores

1. Aplicación de la norma constitucional a los marcos rectores. Incluir todos los principios constitucionales de la Hacienda Pública (balance patrimonial, balance primario, etc.)
2. El gasto público como instrumento para darle dirección y propósito a los recursos del Estado; para que los gobiernos (Federal, estatal y municipal) alcancen los objetivos de sus políticas públicas. Asimismo, debe abarcar la redistribución del ingreso y la riqueza.
3. La austeridad como directriz de la Hacienda Pública, no como una moda o una concesión.

◇ Algunas lecciones son las siguientes:  
El ISR es un impuesto progresivo pero se ha tornado en un impuesto «exportable» y por eso ha ido a la baja. Los países lo han compensado con aumentos al IVA, pero en México eso ha dado pocos frutos por su baja productividad. El impuesto al efectivo ha dado buenos resultados y combate la informalidad. Se requiere un impuesto ecológico para asegurar su progresividad y enlazar la reforma fiscal integral con una reforma al sistema de protección social para que sea viable su aprobación.

◇ Principios rectores y propuestas de esta reforma hacendaria

<sup>65</sup> Op. cit., *Good intentions...*

4. Disposición constante a informar y a rendir cuentas, así como hacia la transparencia y responsabilidad fiscal. Análisis anual de programación financiera.
5. Privilegiar que el sistema tributario se concentre en recaudar impuestos (ampliación del universo; aumento de la recaudación tributaria como porcentaje del PIB), con pleno respeto de la seguridad jurídica de los contribuyentes.
6. Evaluar la incidencia en el neto de cualquier reforma propuesta de manera que se convierta en redistributiva.
7. Estimar la recaudación potencial de la propuesta.
8. Determinar si la propuesta combate a la informalidad.
9. Que cumpla con la regla de equilibrio de margen.
10. Relación con los Estados y Municipios,
11. Considerar el entorno internacional, que implica que el diseño de una nueva política está restringida a veces por dicho entorno, lo que debe evitar arbitraje tributario entre países.
12. Que no cree distorsiones.
13. Que sea simple.

Debe entonces reconocerse que no todos son compatibles, por el contrario, existen disyuntivas entre ellos (*trade offs*) y, en ocasiones, decidirse por un principio implica cierto sacrificio de otro. Estos principios se introducen con el objeto de guiar la discusión en el país.

*Propuestas:*

- Eliminación de regímenes especiales, exenciones, tasas diferenciales en los gravámenes al consumo, y la reducción de programas y transferencias de escasa rentabilidad social. Sostener subsidios dirigidos y razonables exclusivamente como instrumento adecuado para mejorar las oportunidades y elevar los niveles de bienestar de quienes menos tienen.
- Realizar una reforma fiscal ecológica y reducir sensiblemente los subsidios energéticos.
- Elevar la rentabilidad del gasto público para que el contribuyente sienta que el sacrificio no es unilateral y tiene un retorno palpable.
- Generar una política fiscal anticíclica (estabilidad no es suficiente). Una política fiscal orientada a generar crecimiento. (Un sector importante de crecimiento en México se da en las pequeñas y medianas empresas y en el sector informal. La Ley de Contabilidad Gubernamental requiere transitar del registro contable de flujo de efectivo a uno devengado).
- El balance estructural y la estructura del financiamiento son relevantes.
- Llevar a cabo un análisis anual de programación financiera.
- Generar simplificación administrativa; esquemas que faciliten cálculos y pago de impuestos.









**La REFORMA**  
***al SISTEMA de* PROTECCIÓN**  
**SOCIAL**

### III LA REFORMA AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

#### 1 PROTECCIÓN EFECTIVA: UN NUEVO PACTO SOCIAL

**E**n este capítulo se exponen brevemente algunos de los retos que enfrenta el sistema de protección social del Estado mexicano para establecer las bases de un nuevo pacto social. El propósito es plantear la evolución reciente de la política de desarrollo social, los problemas principales y propuestas de solución que permitan lograr el objetivo de generar un sistema de protección social universal que sea sostenible y equitativo.

La historia del Estado mexicano ha pasado por al menos tres momentos muy claros de definición, al experimentar, desde hace cuatro décadas un nuevo proceso de transformación. El primero se relaciona con la Constitución de 1857, la cual estableció un Estado liberal clásico de proporciones mínimas. A partir del proceso revolucionario, el segundo momento se reflejó en la Constitución de 1917, la cual contó ya con una agenda más ambiciosa en términos de derechos sociales y un marco propicio para una intervención estatal más activa. La noción de derechos sociales no se limitó a la Constitución; fue legislada y reglamentada en diversas leyes especiales. Desde principios de los años setenta, el Estado mexicano ha experimentado una serie de transiciones, modificándose las relaciones entre los Poderes, entre los Estados y la Federación, y entre todos éstos y la ciudadanía.<sup>66</sup> Sin embargo, a pesar de estas transformaciones, muchas de las metas anheladas del Estado postrevolucionario mexicano no se han alcanzado.

Ejemplos de estas insuficiencias se encuentran en las políticas públicas implementadas durante la posrevolución y hasta nuestros días en el ámbito del bienestar social. Éstas han incluido el reparto de enormes porciones de tierra en el marco de la reforma agraria, la provisión de cuantiosos subsidios a las actividades agrícolas, el establecimiento de importantes subsidios generalizados al consumo, la construcción de los sistemas nacionales de salud, de educación y de seguridad social y, recientemente, estrategias novedosas de combate a la pobreza. Estas acciones en materia de bienestar social vieron insatisfechos —cuando no completamente invertidos— sus propósitos de brindar equidad para la sociedad mexicana. Entre otros factores, lo anterior se explica debido a una compleja combinación de objetivos e intereses —que incluye la captura de rentas por parte de grupos específicos—, así como a la inclusión de objetivos no necesariamente loables, que derivó en una alta y persistente desigualdad.<sup>67</sup> Si bien el Estado postrevolucionario logró algunos avances

◇ *Importantes políticas públicas en materia de bienestar social alcanzaron avances, pero no siempre se tradujeron en equidad para la sociedad mexicana. Se requiere un consenso que permita atender las necesidades de bienestar social de toda la población.*

<sup>66</sup> Véase L. Medina, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>67</sup> Véase J. Scott, *The social Failure of the Mexican Revolution: Redistributive Constraints under High Inequality*, Mimeo, 2009.

fundamentales en materia de bienestar social durante varios decenios, no ha podido satisfacer del todo la muy ambiciosa agenda social que se puso como objetivo. Promover un nuevo consenso que permita subsanar esas insuficiencias y satisfacer las necesidades de bienestar social de toda la población —particularmente de aquélla en condiciones menos favorables— ha de considerarse hoy una prioridad.

El Estado mexicano aún no logra cumplir a cabalidad con algunas de sus obligaciones fundamentales. Si bien esto no es un patrón único de México —se trata, de hecho, de un fenómeno común a otros países de América Latina, donde distintos Estados han mostrado capacidad redistributiva y de provisión de bienes y servicios públicos diversa. También existen ejemplos exitosos de países fuera de la región latinoamericana que han logrado objetivos de un Estado nacional en términos de bienestar social con costos fiscales acotados.<sup>68</sup> De hecho, existe gran diversidad entre el tamaño del Estado y la equidad y efectividad del gasto. Por ejemplo, México es un Estado pequeño con equidad media, mientras que Brasil y Argentina y otros países del Cono Sur ejercen su gasto público en forma más progresiva. En todo caso, lo anterior representa retos, no solamente para el cumplimiento de las obligaciones del Estado —como la de protección social—, sino para aspectos fundamentales de su funcionamiento en los ámbitos laboral, legal, fiscal y económico.<sup>69</sup> Por otro lado y como se muestra más adelante, existen dos casos en América Latina en que se han implementado reformas que revirtieron significativamente la situación. En este sentido, México encara una tarea de importantes dimensiones: el reto de construir un nuevo contrato social que le permita, con base en las características propias del país, completar el objetivo del Estado postrevolucionario: brindar protección social efectiva a todos los mexicanos.

### 1.1 Política de desarrollo social

La necesidad de contar con sistemas de seguridad o de protección social nace de la exposición a la incertidumbre y riesgos en términos de salud, vejez, desempleo, etc., que experimentan los individuos a lo largo de su vida, y que merman su generación de ingresos y muchas otras dimensiones de su bienestar.<sup>70</sup> Los programas que componen a dichos sistemas suelen

<sup>68</sup> Ver, por ejemplo, índices comparativos en materia de capital humano por países y regiones generados por el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.: [www.imco.org.mx/es/indices](http://www.imco.org.mx/es/indices).

<sup>69</sup> Véase PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica, Editorama, 2010; y J. Saavedra y M. Tomassi, «Informalidad, Estado y contrato social en América Latina. Un estudio preliminar», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 126, núm. 3-4, 2007.

<sup>70</sup> Seguridad social y protección social son dos conceptos que deben distinguirse en esta discusión. Por un lado, mientras que un sistema de seguridad social suele estar dirigido a suavizar el consumo a través de, por ejemplo, beneficios de un seguro de desempleo que evita que los individuos caigan en pobreza, el sistema de protección social incluye además

◇ México encara un reto fundamental: construir un nuevo contrato social que brinde protección social efectiva a toda la población.

◇ La necesidad de contar con sistemas de protección social nace de la exposición a incertidumbre y riesgos en términos de salud, vejez, desempleo, etc., que experimentan los individuos a lo largo de sus vidas, y que merman su generación de ingresos y su bienestar.

◇ Un sistema de protección social brinda una plataforma de igualdad de oportunidades y facilita la movilidad social. Una sociedad más permeable en el aspecto socioeconómico es más cohesiva, más justa y promueve la eficiencia.

incluir el acceso a servicios de atención médica; a seguros contra enfermedad, incapacidad, invalidez y riesgos laborales; a esquemas de pensiones y jubilaciones; y a seguros contra desempleo, quiebra de negocios y/o pérdida de activos por eventos catastróficos. También pueden concebirse como una plataforma necesaria de igualdad de oportunidades en sociedades que han sido desiguales, y facilitar así la movilidad social. Como bien se sabe, una sociedad más permeable en lo socioeconómico es más cohesiva, más justa y promueve la eficiencia.

---

esquemas de asistencia social enfocados a la redistribución del ingreso (ver: Ferreira y Robalino, «Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations», *World Bank Policy Research Working Paper* 5305, Washington, Banco Mundial, 2010). Por otro lado, ambos conceptos también se distinguen en su financiamiento, lo que está relacionado comúnmente con el mercado laboral. Por ejemplo, en el sector formal de la economía el empleador está obligado a realizar contribuciones de seguridad social de acuerdo al salario del trabajador. En efecto, los beneficios sociales —originalmente dirigidos a servidores públicos durante los años cincuenta y sesenta, y extendidos eventualmente al sector privado— se han condicionado tradicionalmente a la pertenencia o no de los trabajadores al sector laboral formal (ver: Ferreira y Robalino, *op. cit.*, Mientras que los trabajadores formales cuentan con acceso a pensiones, seguro de salud y/o seguro de desempleo, entre otros beneficios generados por su contribución fiscal, los trabajadores de bajos ingresos, comúnmente empleados en pequeñas empresas o en áreas rurales, están altamente desprotegidos al no contribuir al sistema recaudatorio. En el mejor de los casos, estos trabajadores acceden a un conjunto limitado, en cantidad y calidad, de los beneficios que ofrecen los programas financiados con recursos públicos. (Ver: Ribe, et al., «Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean: From Right to Reality», Washington, Banco Mundial, 2010).

## RECUADRO III.1

**Protección social universal y movilidad socioeconómica**

Una política de protección social universal como la que propone este documento es necesaria para incrementar las posibilidades de igualdad de oportunidades y de condiciones de competencia para todos los mexicanos. Vélez, Campos y Fonseca<sup>71</sup> establecen que asegurar la igualdad en las condiciones de competencia de una sociedad es una condición necesaria para lograr una sociedad móvil.<sup>72</sup> En este sentido, plantean que un indicador del funcionamiento adecuado de las políticas redistributivas de un Estado es el hecho mismo de que la realización de vida de los ciudadanos dependa en menor medida de las características personales, físicas o del hogar de origen y en mayor medida de su talento y esfuerzo. Serrano y Torche establecen tres razones por las cuales en una sociedad debe ser promovida la movilidad social:<sup>73</sup>

- Justicia: los ciudadanos pueden obtener las ganancias que se merecen.
- Eficiencia: si las barreras a la movilidad social se eliminan, el mercado será capaz de aprovechar de manera adecuada el potencial de todos y cada uno de los ciudadanos, es decir, no se desperdiciarán recursos humanos.
- Cohesión social: las posibilidades de confrontación social se reducen si los ciudadanos perciben que sí es posible escalar en la estructura socioeconómica.

Si se garantiza la justicia, se reducen las tensiones sociales y se aprovechan de mejor manera los recursos humanos disponibles en una sociedad, se potencian las posibilidades de crecimiento económico y bienestar social.

Desafortunadamente, México es un país con un bajo grado de movilidad social. En un estudio reciente, Torche encuentra que una de las características principales de México en términos de movilidad es que ésta es muy baja,<sup>74</sup> sobre todo, en los extremos de la estructura socioeconómica.<sup>75</sup> Para su estimación, la autora construye un índice intergeneracional de bienestar multidimensional que permite observar si los mexicanos de la generación actual lograron mejorar su posición relativa en la

71 Vélez Grajales, et al., «El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México», documento de trabajo, CEEY, 2011.

72 La movilidad social se refiere a los cambios en la posición socioeconómica que los miembros de una sociedad pueden experimentar. Se dice que una sociedad es inmóvil cuando existen pocas opciones para que las personas suban o bajen en la escala socioeconómica, esto, independientemente de su talento y esfuerzo. En una sociedad inmóvil no se premia el esfuerzo ni se castiga la desidia (ver: Fundación ESRU, ¿Nos Movemos? La movilidad social en México, editores: Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) y Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2008.

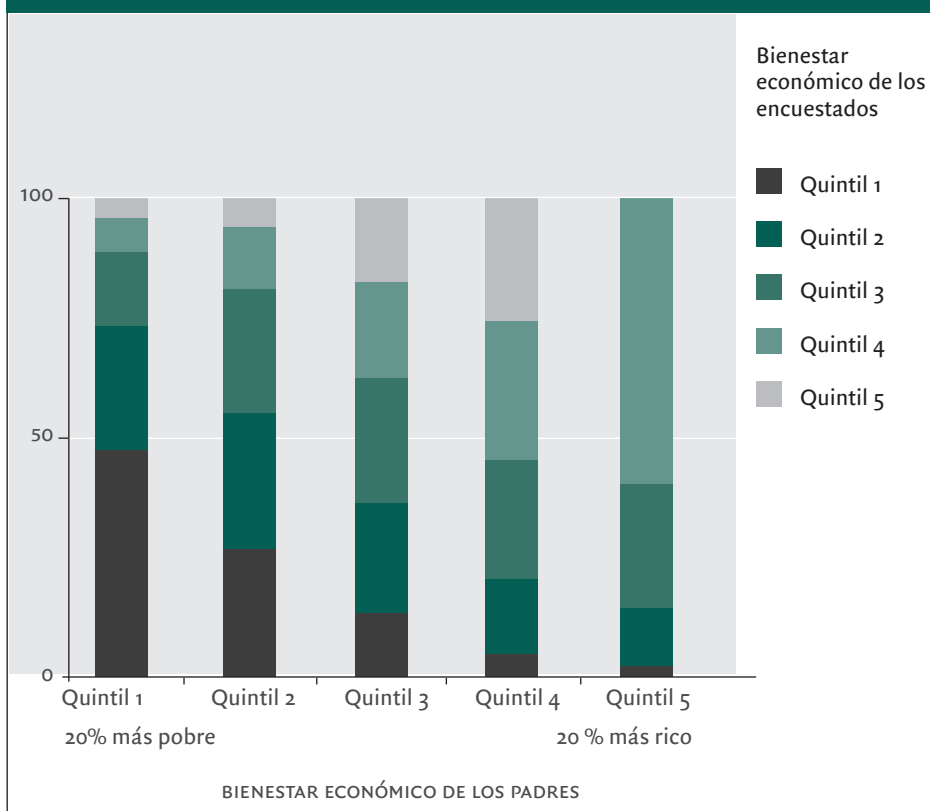
73 Serrano, Julio y Florencia Torche (eds.), *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2010.

74 Torche, Florencia, «Cambio y persistencia de la movilidad intergeneracional en México», en J. Serrano y F. Torche (eds.) *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), pp. 71-134, 2010.

75 En el año 2006, por encargo de la Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU), se realizó la Primera Encuesta ESRU de Movilidad Social en México. La encuesta permite analizar y cuantificar la movilidad social intergeneracional en el país.



GRÁFICA R.III.1.1 FRECUENCIA CON QUE LOS HIJOS PERMANECIERON, SUBIERON O BAJARON EN LA ESCALA DE BIENESTAR ECONÓMICO CON RESPECTO A SUS PADRES



Fuente: Florencia Torche, «Cambio y persistencia de la movilidad intergeneracional en México» en J. Serrano y F. Roche (eds.) *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), pp. 71-134, 2010.

estructura socioeconómica con relación a la posición que ocupaban sus padres.<sup>76</sup> Como se puede observar en la Gráfica R.III.1.1, prácticamente uno de cada dos encuestados que provienen del quintil socioeconómico más bajo no lograron salir de ahí. Únicamente cuatro de cada 100 encuestados que provienen de dicho quintil lograron escalar hasta el quintil más alto. Por otro lado, seis de cada diez encuestados que provienen del quintil más alto no se mueven de ahí; y ninguno de ellos cae al quintil más bajo.

Si lo anterior se compara con otros países, se confirma que México es una sociedad con un bajo grado de movilidad social. Por ejemplo, en países con una larga tradición de estados de bienestar como Suecia, Finlandia, Noruega y Dinamarca, la proporción de individuos que provienen del quintil más bajo y que no logran escalar en la estructura socioeconómica resulta menor al 30%. En Chile, que no es un país tan distinto a México, dicho porcentaje es de 34%. Por otro lado, si se observa la

<sup>76</sup> Para más detalles sobre el estudio y la construcción del índice ver: Florencia Torche, «Cambio y persistencia de la movilidad intergeneracional en México», en J. Serrano y F. Torche (eds.) *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), pp. 71-134, 2010. También se puede consultar la página [www.ceey.org.mx](http://www.ceey.org.mx).

proporción de hijos que partieron del quintil más bajo y que alcanzaron el más alto, en los países escandinavos antes citados el porcentaje alcanza entre 11 y 14%. En este caso, Chile resulta más parecido a México, con únicamente 5% de hijos del quintil más bajo que alcanzan el más alto. Al observar como punto de partida el extremo más alto de la estructura socioeconómica, los resultados son nuevamente contrastantes. Por ejemplo, en el caso de los países escandinavos, únicamente entre 35 y 37% de los hijos que provienen del quintil más alto se mantienen ahí. En el caso de Chile, aunque todavía alto en comparación con los países europeos, ese porcentaje es menor al mexicano, al alcanzar 46%.<sup>77</sup>

<sup>77</sup> Para más detalles ver: Fundación ESRU, *¿Nos movemos?... op. cit.*

Durante las últimas décadas, México y la mayoría de los países de la región latinoamericana han transformado sus sistemas de seguridad social (inversión en el capital humano) y protección social (recursos e instrumentos para hacer frente a contingencias).<sup>78</sup> El recorrido de estos cambios incluyó los esquemas de acceso a seguro social (vinculados al mercado laboral formal), las estrategias contra la pobreza y el fomento del empleo formal, de la década de los ochenta, así como los programas de transferencias condicionadas en efectivo en la década de los noventa. El proceso ha incluido reformas orientadas a brindar a la población un sistema cada vez más incluyente de beneficios sociales. Aunque el origen de este proceso no se atribuye a una sola causa, un buen número de esas reformas han buscado conciliar la universalización de la política social con un ejercicio presupuestal más eficiente.

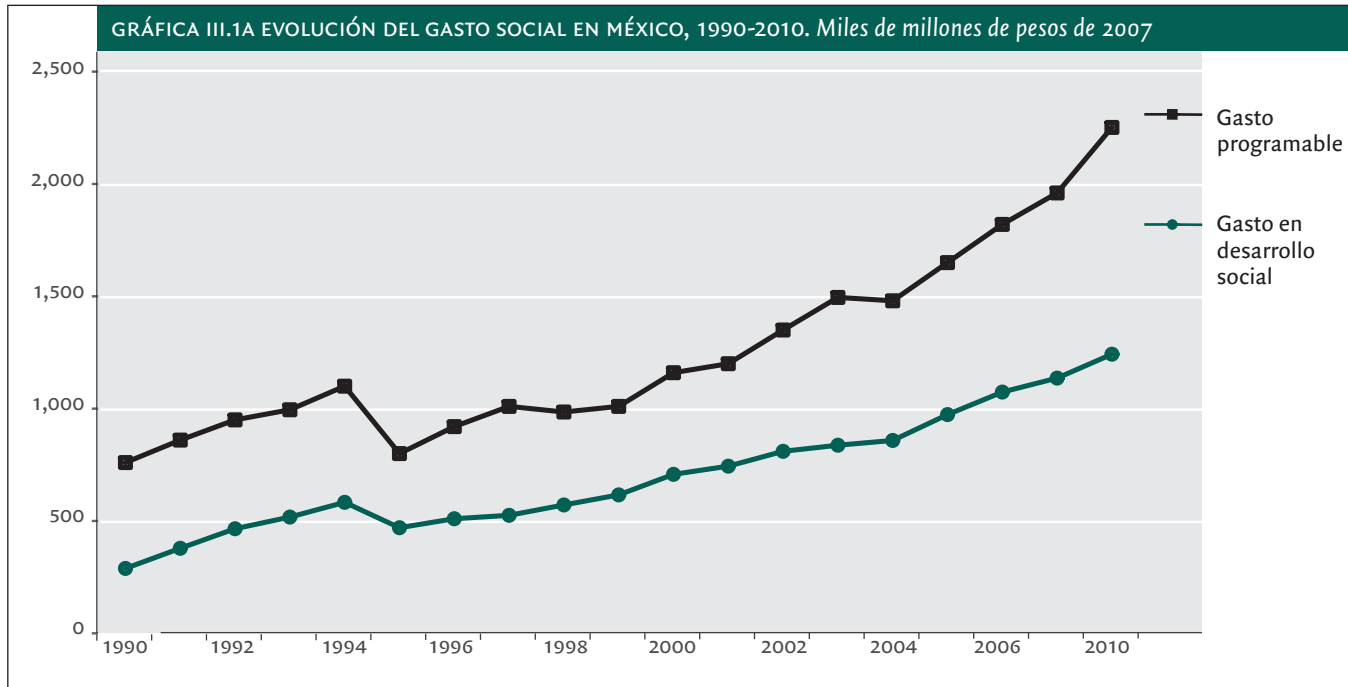
En México, la evolución del gasto público muestra la importancia que se le ha dado a la política de desarrollo social como instrumento de protección social del Estado durante las últimas dos décadas. Entre 1990 y 2010, el gasto destinado a desarrollo social se ha incrementado en más de 300% en términos reales. En los últimos años, éste ha llegado a representar alrededor del 60% del gasto programable total (ver Gráfica III.IA y Gráfica III.IB).

Tanto la expansión del gasto social como los cambios en política de desarrollo social que ha experimentado el país, pueden clasificarse en cuatro grandes tipos en lo general —mismos que se han dado en distintos periodos de reformas en lo específico: i) la eliminación de algunos subsidios generalizados regresivos (se eliminó el subsidio generalizado a la tortilla, pero persisten subsidios generalizados masivos vía exenciones y subsidios energéticos), ii) la creación de programas focalizados, iii) la descentralización del gasto, y iv) la institucionalización de la política social.

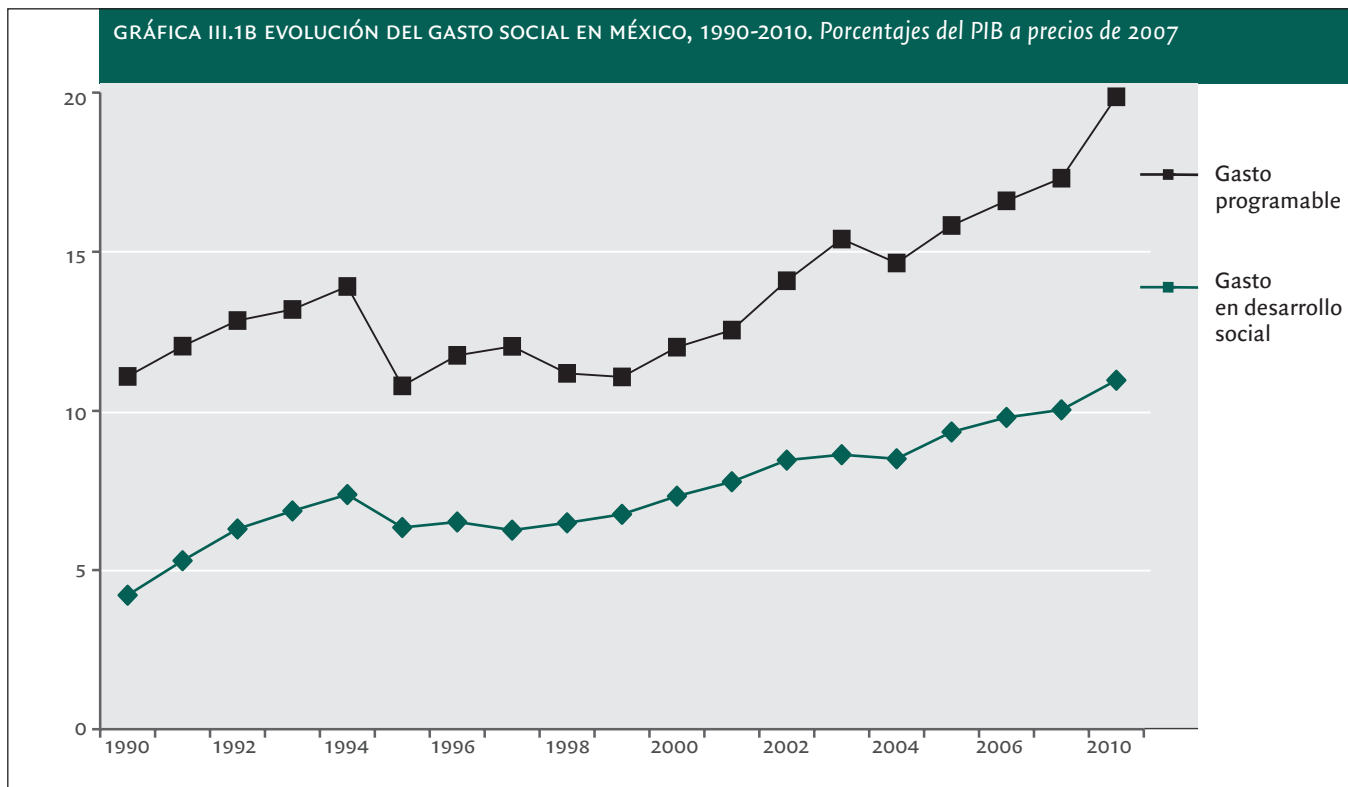
◇ La transformación de la política de protección social ha incluido esquemas de seguridad social contributiva, lucha contra la pobreza y fomento al empleo formal, y transferencias condicionadas. Ello se ha reflejado en un aumento del gasto público destinado a protección social.

<sup>78</sup> En 1981 México se adhirió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que tratan sobre la seguridad social en sus diversos rubros.





Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, México, CONEVAL, 2008 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2010.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, México, CONEVAL, 2008 y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2008-2010.

Las crisis recurrentes que enfrentó el país durante las décadas de los setenta y ochenta acentuaron la necesidad de proteger a los sectores más vulnerables de la población. Una respuesta inicial fue el establecimiento de subsidios generalizados, orientados principalmente al consumo y a los precios de los productores de granos, y la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Éste focalizaba recursos para infraestructura hacia las zonas más rezagadas.

Entre los subsidios al consumo, en términos presupuestales, el de la tortilla resultaba el de mayor importancia. Éste empezó sus funciones en 1986, operado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), misma que otorgaba vales para adquirir el producto a un precio altamente subsidiado. Hacia 1990, este esquema fue reemplazado por otro que otorgaba un kilogramo de tortilla al día de forma gratuita.<sup>79</sup> Estas estrategias implicaban elevados costos presupuestales, problemas de desvíos de recursos, arbitraje y ganancias importantes a las empresas privadas involucradas, que resultaron mecanismos muy ineficientes de transferencia de ingresos a la población objetivo. Así, se planteó su eliminación gradual a mediados de la década de los años noventa.

Esta eliminación se adecuó al diseño del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) —hoy Oportunidades— durante 1996 y 1997. La estrategia consistió en la focalización efectiva hacia las poblaciones más pobres en zonas rurales. Asimismo, se optimizó el uso de recursos fiscales, al destinar los ahorros generados por la supresión de subsidios hacia el programa naciente de transferencias condicionadas —creado para fortalecer las capacidades básicas relacionadas con la salud y la educación de la población en pobreza. Este programa se acompañó de otros existentes como el de Abasto Social de Leche y el de Abasto Rural, orientados a mejorar la alimentación de la población con mayores carencias.<sup>80</sup> Con la eliminación de los subsidios, se inició también la liquidación de CONASUPO y de sus actividades de comercialización, acopio y procesamiento de alimentos, así como la infraestructura usada para tales propósitos.

El establecimiento de Progres-Oportunidades implicó un proceso complejo no solamente desde un punto de vista técnico, sino también económico y político. No se trataba solamente de la implementación de un nuevo programa, sino de una nueva estrategia con base en una visión del combate a la pobreza menos paternalista y corporativista. Tendría éste una mayor responsabilidad por parte de los beneficiarios, readecuación o eliminación de algunos programas e instituciones, la reasignación de presupuestos y programas entre Secretarías, e incluso la afectación de algunos intereses privados particulares. La eventual aceptación de

◇ Los cambios más importantes que ha experimentado México en materia de protección social son la eliminación de algunos subsidios generalizados (tortilla), la creación de programas focalizados (Progres-Oportunidades), la descentralización del gasto (Ramo 33) y la institucionalización de la política social (Ley General de Desarrollo Social).

79 Véase Levy, S. y E. Rodríguez, *Sin herencia de pobreza: el programa Progres-Oportunidades de México*, México, BID, Editorial Planeta Mexicana, 2005.

80 Así como innovaciones en la misma dirección del lado de subsidios a productores: Procampo, Programa de Empleo Temporal (PET), y la «Segunda Reforma Agraria».

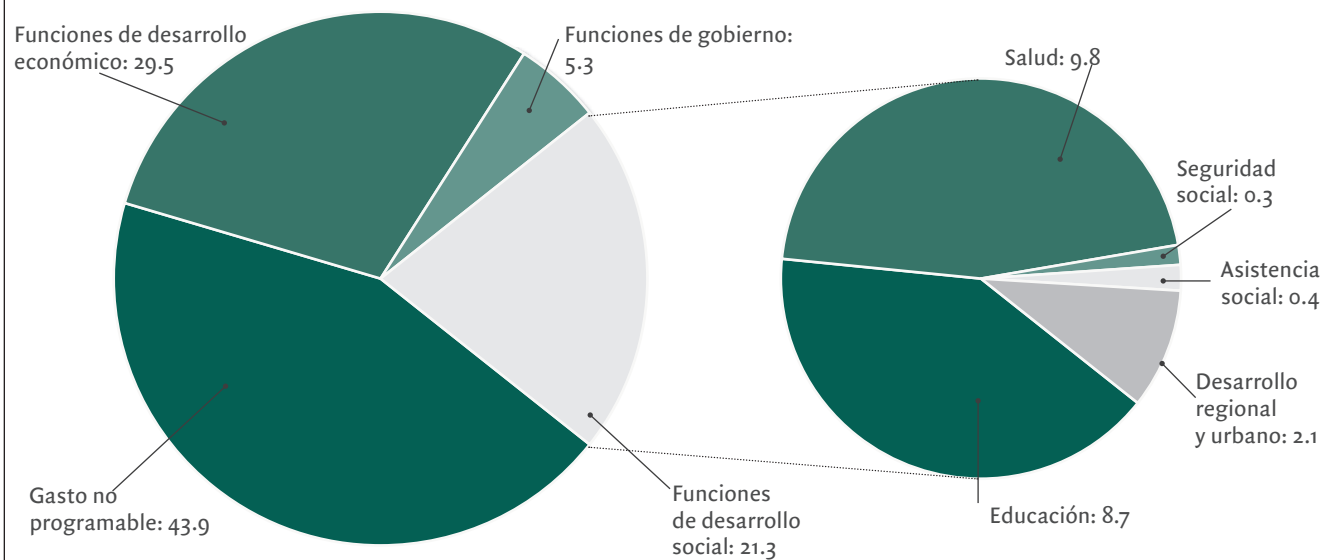
Progresá tuvo que ver con un cuidadoso proceso de implementación que puso especial atención a los costos y los beneficios de quienes se vieron involucrados, y que contó con la voluntad del Ejecutivo Federal y el apoyo político de actores clave, así como con la participación de funcionarios con facultades operativas suficientes, y con la visión horizontal del gobierno. Hubo información fidedigna y periódica y, en todo momento, se intentó sustentar en elementos objetivos las motivaciones y propósitos de los cambios presupuestales. La evaluación continua de los programas vigentes hasta ese momento y de la nueva estrategia que habría en adelante, facilitaron el consenso cuando Progresá causaba controversia.<sup>81</sup>

En 1995 y con un proceso casi paralelo, la focalización de los recursos que se orientaban a la creación de infraestructura en el marco del PRONASOL culminó con la descentralización del gasto social. En este contexto, se modificó la Ley de Coordinación Fiscal y se reformó el Artículo 115 de la Constitución que, en 1998, dio origen al Fondo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, conocido como Ramo 33. El objetivo del proceso de descentralización fue incrementar los recursos disponibles a Estados y Municipios para lograr una mayor eficiencia y progresividad en el gasto destinado principalmente a educación, salud, seguridad e infraestructura. Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), los recursos asignados al Ramo 33 representaron el 26.5% del gasto programable federal en 2009.<sup>82</sup>

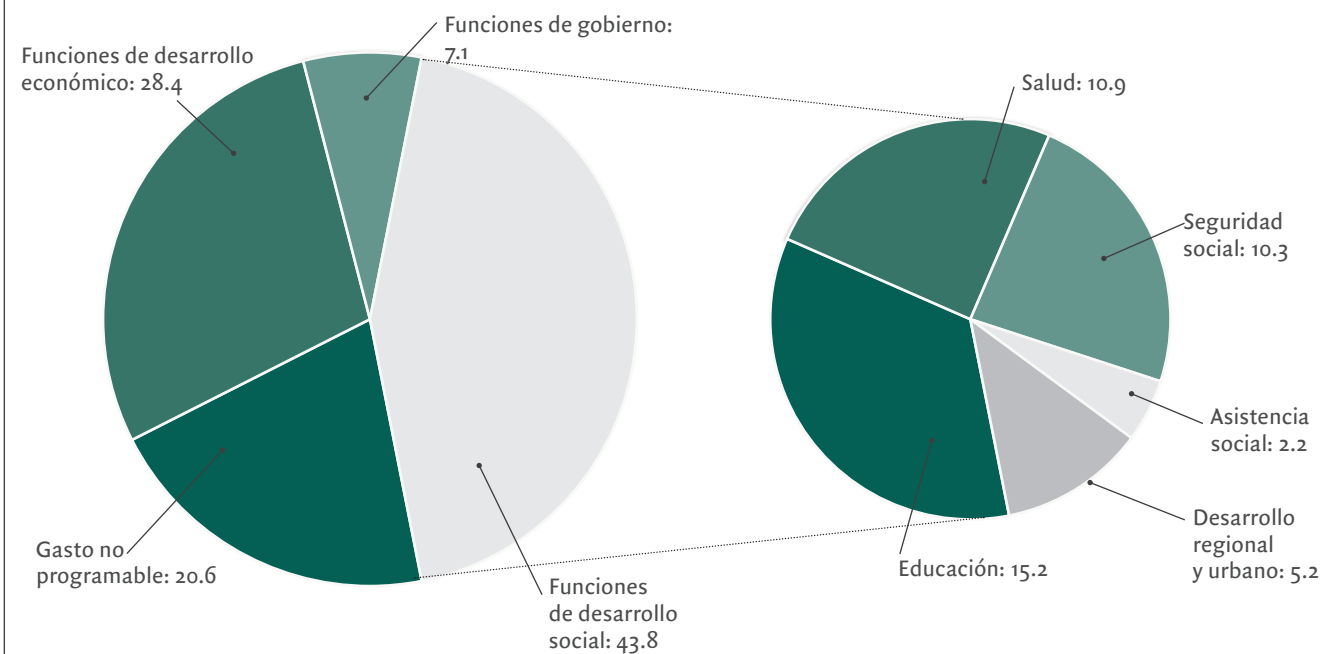
81 Véase Levy, S y E. Rodríguez, *op. cit.*

82 Para la estimación se considera un gasto total programable de 1656.5 mil millones de pesos y un gasto de 439.5 mil millones de pesos para las aportaciones federales. El gasto total programable no incluye el gasto de las entidades de control presupuestario directo. Si se incluyen dichas entidades, el gasto total programable resulta de 2,229,154.5 millones de pesos, y en este caso el porcentaje que representa el Ramo 33 es de 19.7% (ver: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública 2009, Apéndice estadístico, gasto presupuestario). La importancia de estos recursos hace cada vez más urgente atender temas pendientes en la materia, como es el caso de las obligaciones relativamente menores que, como ejecutores del gasto público, tienen los Estados y los Municipios en relación con la Federación, donde es vital que los tres niveles de gobierno converjan en un nivel similar de responsabilidades y en la implementación de sistemas eficientes de monitoreo de la cantidad y la calidad del gasto, así como de claridad y transparencia en su ejecución. En un análisis reciente del Ramo 33, (CONEVAL, *El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública*, México, D.F., 2011, p. 75) se emitieron una serie de recomendaciones que, en el corto plazo, incluyen específicamente el impulsar el funcionamiento de sistemas públicos eficaces de evaluación en los ámbitos estatal y municipal; promover la mejora en la definición de los indicadores de desempeño mediante los cuales se miden los logros de los fondos; homogeneizar la información que reportan las entidades federativas y Municipios sobre las finanzas y el destino de los fondos, con el propósito de analizar y evaluar sus resultados y que sea de utilidad para la rendición de cuentas; hacer transparente la distribución de recursos por parte de las dependencias coordinadoras (y quizá también entre las entidades federativas y los Municipios en el caso de los fondos municipales), en cuanto a las fuentes de información y bases de datos con las cuales se realizan los cálculos de distribución; y homologar los criterios para la operación y auditoría de los fondos entre las legislaciones estatales, las diversas Secretarías de Estado involucradas en el manejo de los fondos y la Auditoría Superior de la Federación.

GRÁFICA III.2A DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 1990. Porcentajes



GRÁFICA III.2B DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL, 2010. Porcentajes



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1990 y 2010. Las funciones de desarrollo social incluyen educación; salud; seguridad social; asistencia social y desarrollo regional y urbano. Las funciones de desarrollo económico incluyen energía; comunicaciones y transportes; desarrollo agropecuario y forestal; temas laborales y empresariales; servicios financieros; turismo; ciencia y tecnología; temas agrarios y desarrollo sustentable. Las funciones de gobierno incluyen legislación; seguridad nacional; relaciones exteriores; hacienda; gobernación; orden, seguridad y justicia; administración pública y otros bienes y servicios públicos.

- ◇ *Estas reformas han hecho más eficiente el destino del gasto público y representan una base firme para iniciar una transformación de la política de protección social. El Estado ha desarrollado las capacidades administrativas para llegar a la población objetivo, y cuenta con instituciones capaces de monitorear, evaluar y rendir cuentas en materia de beneficios sociales.*

Ello, aunado a que se duplicó la proporción destinada a las funciones de desarrollo social y gastos directos asociados —salarios magisteriales, por ejemplo— (ver Gráfica III.2), ha significado una transformación profunda en la distribución del gasto público total durante los últimos veinte años.

A estos episodios de reforma antes mencionados se agrega la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004. Ésta garantizaba el ejercicio de los derechos sociales e institucionalizó la política de desarrollo social del país. Las dos finalidades eran: transparentar el uso del gasto social y establecer continuidad en los objetivos de corto, mediano y largo plazo de los programas sociales a través de su evaluación. Este último es uno de los elementos más significativos de la LGDS, e implicó la creación del CONEVAL, institución encargada de coordinar dicha evaluación, así como la medición oficial de la pobreza por ingresos e indicadores multidimensionales.<sup>83</sup>

Al día de hoy, y pese a la obligación que tiene el Estado mexicano de garantizar los derechos contenidos en la Constitución y en la propia LGDS, una importante proporción de la población aún no los ejerce. Como se muestra a continuación, brindar protección social integral a toda la población mediante la simple continuidad de la política de desarrollo social vigente resulta imposible. Se debe puntualizar, sin embargo, que la serie de reformas por las que ésta ha pasado ha permitido hacer más eficiente el destino del gasto público a través de una mejor focalización y coordinación de la política social. De hecho, estos cambios representan una base firme para iniciar una transformación como la que el presente documento propone.

Gracias a ese largo proceso de reformas y lecciones aprendidas, el Estado mexicano cuenta hoy con reglas más claras que antes para la distribución de recursos públicos. Éste ha desarrollado las capacidades administrativas necesarias para llegar a una parte importante de la población, y cuenta con instituciones capaces de monitorear, evaluar y rendir cuentas en materia de beneficios sociales. Aunque estos avances aún son materia pendiente en la mayoría de las entidades federativas, es claro que en el ámbito federal se han instalado de manera firme. Se trata de factores clave para avanzar hacia la implementación de un sistema de protección social suficiente, sostenible y que asegure mayor equidad.

## 2 EL SISTEMA DUAL

Bajo la premisa de que la seguridad social y el trabajo digno eran derechos fundamentales establecidos en la Constitución, durante el siglo pasado se

<sup>83</sup> A finales del año 2009, el CONEVAL presentó la nueva medición oficial de la pobreza en México, que se construye a partir de la combinación del enfoque de ingresos y el del enfoque de derechos, los cuales quedan definidos por los derechos sociales establecidos en la legislación mexicana.

crearon instituciones encargadas de proveer seguridad social por la vía del empleo formal, entre las que destacan el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). El supuesto implícito fue que el crecimiento económico y la expansión del empleo formal beneficiarían a toda la población; ésta, de forma directa o indirecta, estaría cubierta por una serie de beneficios sociales. Sin embargo, la capacidad de la economía para crear suficientes puestos de trabajo en el sector formal a través de los años no fue la esperada.<sup>84</sup> La seguridad social benefició sólo a quienes estaban vinculados al mercado laboral formal; una parte relevante de la población quedó desprotegida. Así, a pesar de la buena intención de contribuir al cumplimiento de la ambiciosa agenda social posrevolucionaria, la creación de esas instituciones sentó las bases de la dualidad que existe hoy en la provisión de beneficios sociales.<sup>85</sup> Aclarar que lo anteriormente descrito no se gestó únicamente en México es importante y, por lo tanto «no es un pecado original» derivado de la Revolución mexicana, sino que fue la experiencia de la mayoría de los países de la región.

Entre 1992 y 2010, la proporción de hogares cuyo jefe no tuvo cobertura de seguridad social disminuyó de poco más de 69% a 53%. En el caso de los hogares ubicados en el primer quintil de la distribución (es decir, el 20% más pobre de la población total) se presentó el mayor problema, ya que para el año 2010, cerca del 86% de éste no tuvo cobertura de seguridad social (véase Gráfica III.3). Ante este rezago y con el fin de cubrir los espacios desatendidos por las instituciones de protección y de seguridad social, el gobierno ha implementado diversas estrategias, a saber, el programa Progres- Oportunidades, por un lado, y el programa de servicios de salud Seguro Popular y los programas estatales y federal de adultos mayores, por el otro.<sup>86</sup> La Gráfica III.3 muestra que si a la seguridad social se suman estos programas sociales, la proporción de hogares sin cobertura de ningún tipo pasó del citado 69% en 1992 a 24.5% en 2010. En el caso de los hogares más pobres, la falta de cobertura descendió de 89% a 24.4%.

Sin embargo, la Gráfica III.4 muestra que sólo cerca del 12% de los jefes de hogar más pobres tienen acceso al IMSS y apenas el 1.2% al ISSSTE. Sin embargo, 42% de estos hogares son beneficiados por Oportunidades y más del 52% por el Seguro Popular. De hecho, si se juntan los beneficios de la seguridad social formal, sólo el 13.9% de estos hogares

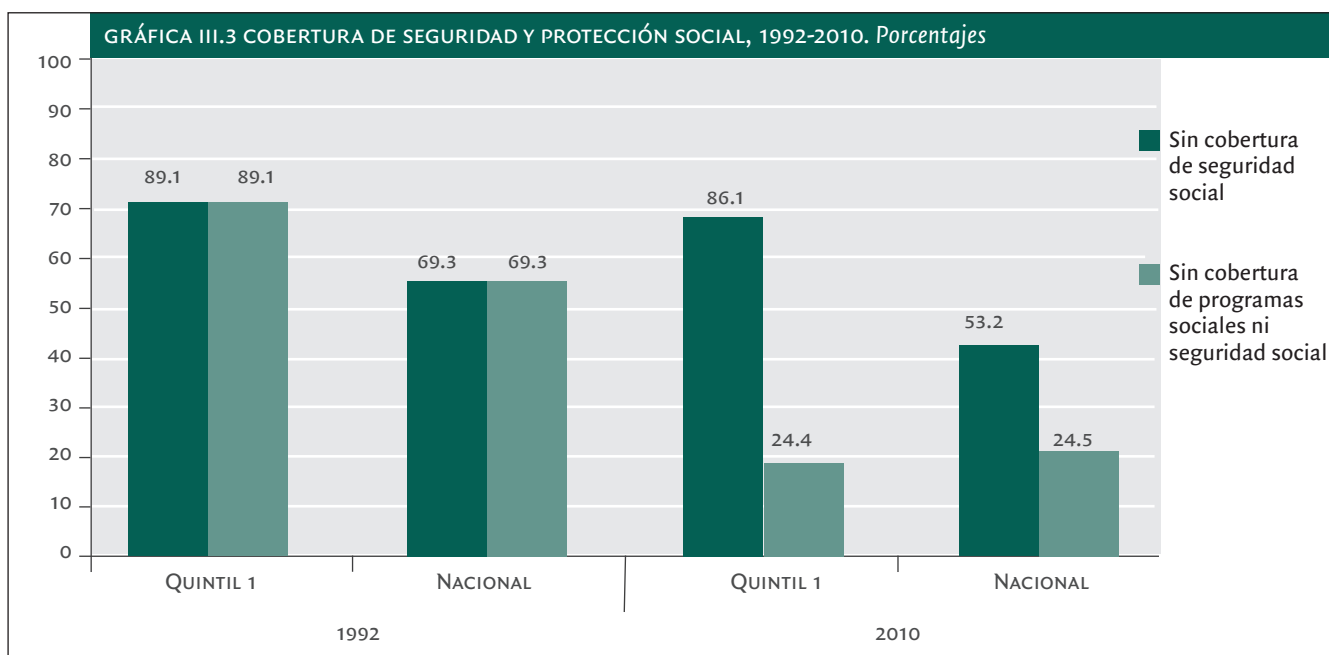
◇ Al igual que en otros países, el sistema de protección social se basaba en la capacidad de la economía de generar empleo formal. Al no ser así, se creó un sistema dual para dar cobertura, aunque parcial, a otros sectores de la población. Recientemente, el sistema abierto de protección social ha crecido significativamente.

◇ Sólo cerca del 12% de los jefes de hogar más pobres tienen acceso al IMSS y apenas el 1.2% al ISSSTE. Sin embargo, 42% de estos hogares más pobres son beneficiados por Oportunidades y más del 52% por el Seguro Popular. El 66% cuenta con cobertura de algún programa social. En 2010, sólo el 21% de la población rural no contó con ningún beneficio social.

84 Importante precisar, sin embargo, que no fue sólo un problema de un supuesto equivocado; también hubo errores graves de diseño actuarial y creciente captura de prestaciones.

85 Un tema adicional es que dichas instituciones de seguridad social han experimentado importantes reformas con el objetivo de mantener su viabilidad que, sin embargo, desde una visión de cobertura y sostenibilidad fiscal en el tiempo no contribuyen a la solución del problema que aquí se plantea (véase el Recuadro 2 de este capítulo).

86 Así como programas de amplia cobertura rural pero bajos montos individuales, tales como el Programa de Pensiones No Contributivas 70 y Más.



Notas: La seguridad social incluye cobertura del IMSS, ISSTE, PEMEX, SEDENA, Marina y Universidades. Los programas sociales incluyen Progres-Oportunidades, Procampo, y Seguro Popular.

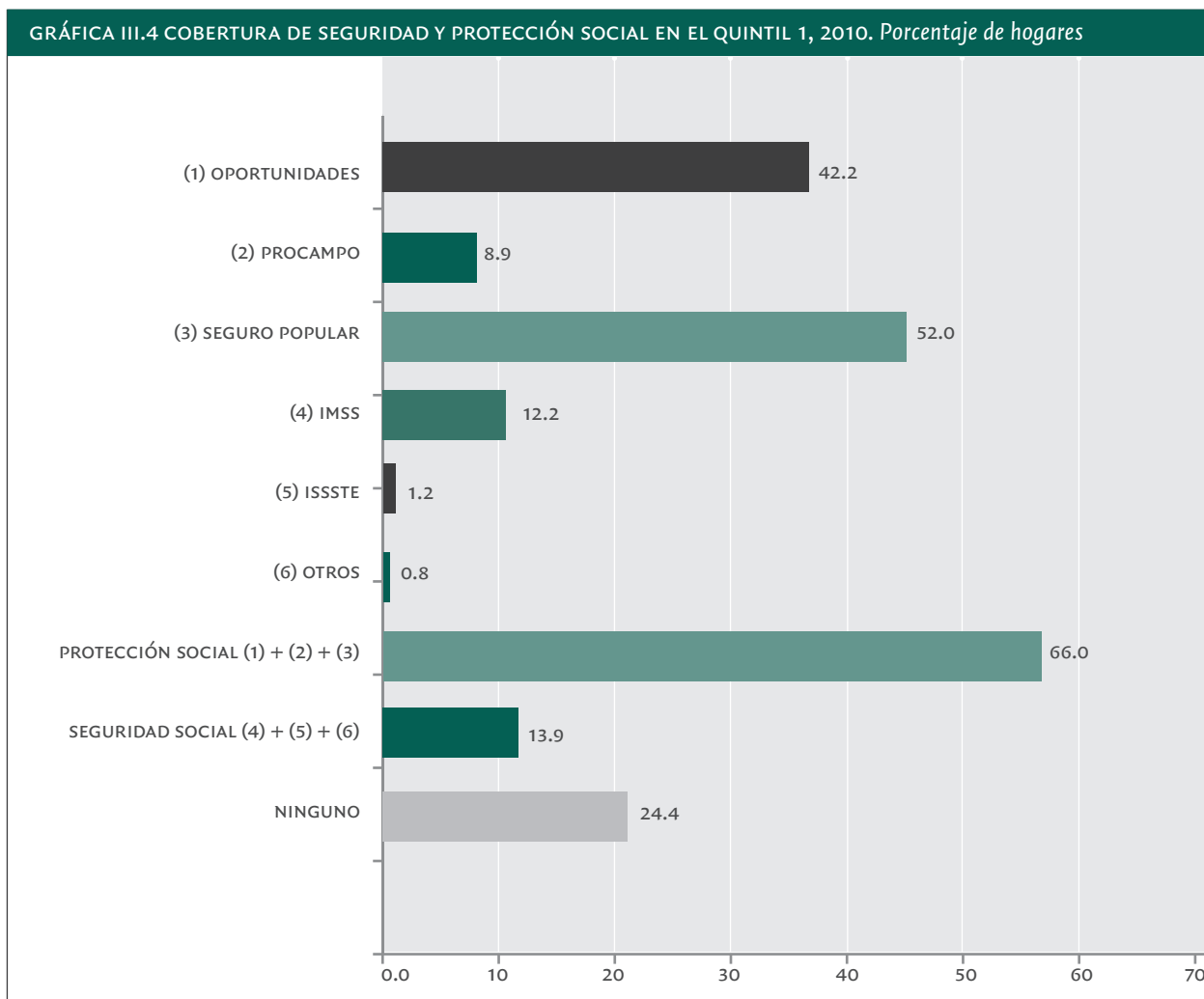
Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008*, México, CONEVAL, 2008 para el año 1992 y cálculos propios con base en ENIGH 2010 para el año 2010.

tiene alguno, lo que contrasta con el 66% que cuenta con cobertura de algún programa social.<sup>87</sup>

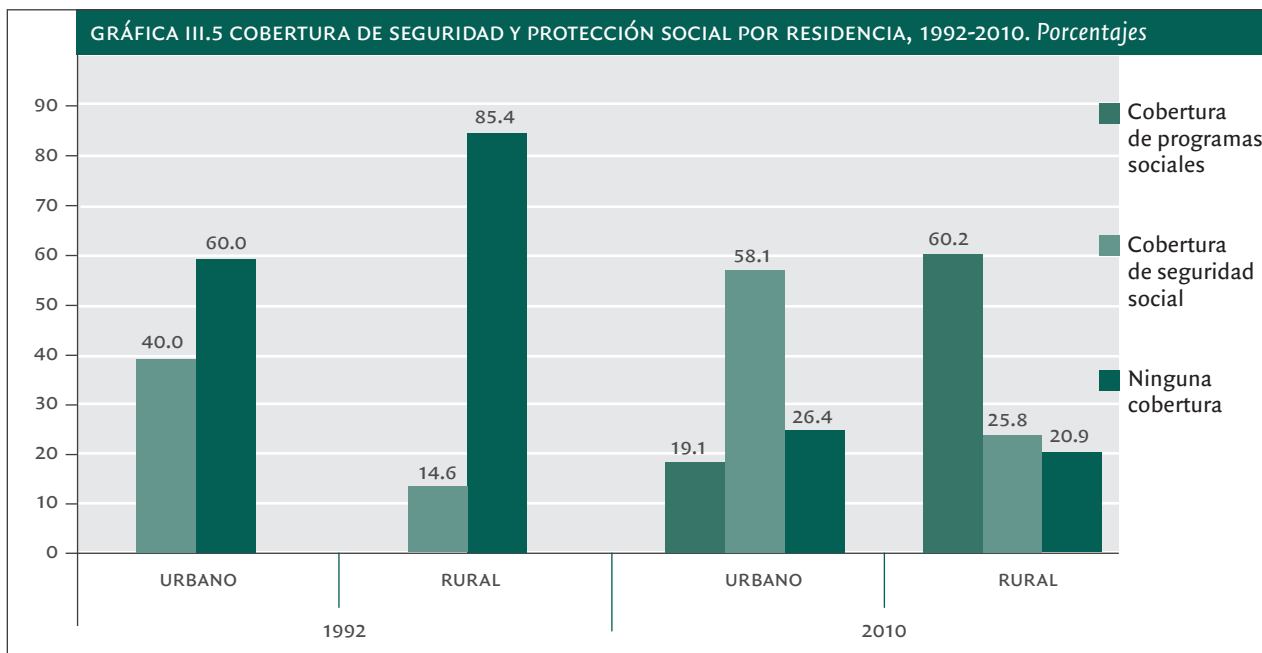
Esta cobertura también ha sido significativamente mayor en las áreas rurales. La Gráfica III.5 muestra que, en 1992, el 85.4% de los hogares rurales no contaban con ningún beneficio social. Sin embargo, la implementación de los programas sociales significó que para 2010 esta proporción descendiera a 21%.

Además de este avance en cobertura, el impacto de algunos de estos programas ha sido notable. En el caso de Progres-Oportunidades, diversas evaluaciones externas han evidenciado que el programa es altamente progresivo y que ha tenido resultados positivos sobre la educación, nutri-

<sup>87</sup> Con respecto a la eficacia del Seguro Popular y su meta de afiliación universal, debe tenerse en cuenta que ésta no necesariamente implica garantizar el acceso universal a la salud, debido, entre otras cosas, a que la oferta de los servicios necesarios depende típicamente de los gobiernos estatales, quienes no están obligados a cumplir con metas claras tales como el gasto en infraestructura médica, por ejemplo. Por ello, la afiliación no necesariamente responde a la misma velocidad que el acceso. Un asunto adicional, todavía materia de discusión académica, es la posibilidad de que este programa, bajo el esquema actual del sistema contributivo de seguridad social, podría fomentar la actividad económica informal (para este último punto véase Aterido *et al.*, «Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality?: Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular», Mimeo, 2010.



Notas: «Otros» se refiere a PEMEX, SEDENA, Marina y Universidades. Los indicadores no son excluyentes, por lo que no se pueden sumar.  
Fuente: Estimación propia con base en ENIGH 2010.



Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008, México, CONEVAL, 2008 para el año 1992 y cálculos propios con base en ENIGH 2010 para el año 2010.



- ◇ La problemática estriba en que el sistema dual de protección social es financieramente insostenible y no cubre al 24.5% de la población.

- ◇ El aumento en la cobertura del sistema de seguridad social no puede garantizarse pues depende del crecimiento económico formal sostenido.

ción, y la salud de niños, principalmente del sector rural.<sup>88</sup> Así también, evaluaciones cualitativas amplias del impacto de largo plazo del programa muestran que reduce la brecha de género y étnica.<sup>89</sup>

### 2.1 Los problemas

Aunque ha habido avances, los problemas del sistema de protección social son palpables; evidencian un sistema dual de protección social que sigue sin alcanzar a toda la población. La sostenibilidad financiera a largo plazo es, a su vez, altamente incierta.

¿En qué consiste este sistema dual? Por un lado, la seguridad social en el país contempla una serie de prestaciones que incluyen diversos seguros (de salud, de vida, de invalidez y contra riesgos laborales), beneficios de guarderías, centros deportivos y culturales, así como pensiones de retiro y créditos para la vivienda. Estas prestaciones son financiadas en su mayoría con contribuciones de los trabajadores y las empresas del sector formal, basadas en los salarios y comúnmente denominadas «impuestos a la nómina».<sup>90</sup> Bajo este esquema, los trabajadores tienen una cuenta individual que incluye el ahorro para su pensión (financiada con sus contribuciones más un subsidio gubernamental) y el ahorro para vivienda (financiado con las contribuciones del trabajador y del patrón).

Por otro lado, la protección social del Gobierno Federal que existe actualmente está compuesta por beneficios para los trabajadores no asalariados que incluyen también servicios de salud, subsidios para vivienda y acceso a pensiones de ahorro voluntario, entre otros. Una diferencia trascendental con respecto a la seguridad social es que estos beneficios son financiados, casi por completo, con recursos públicos.

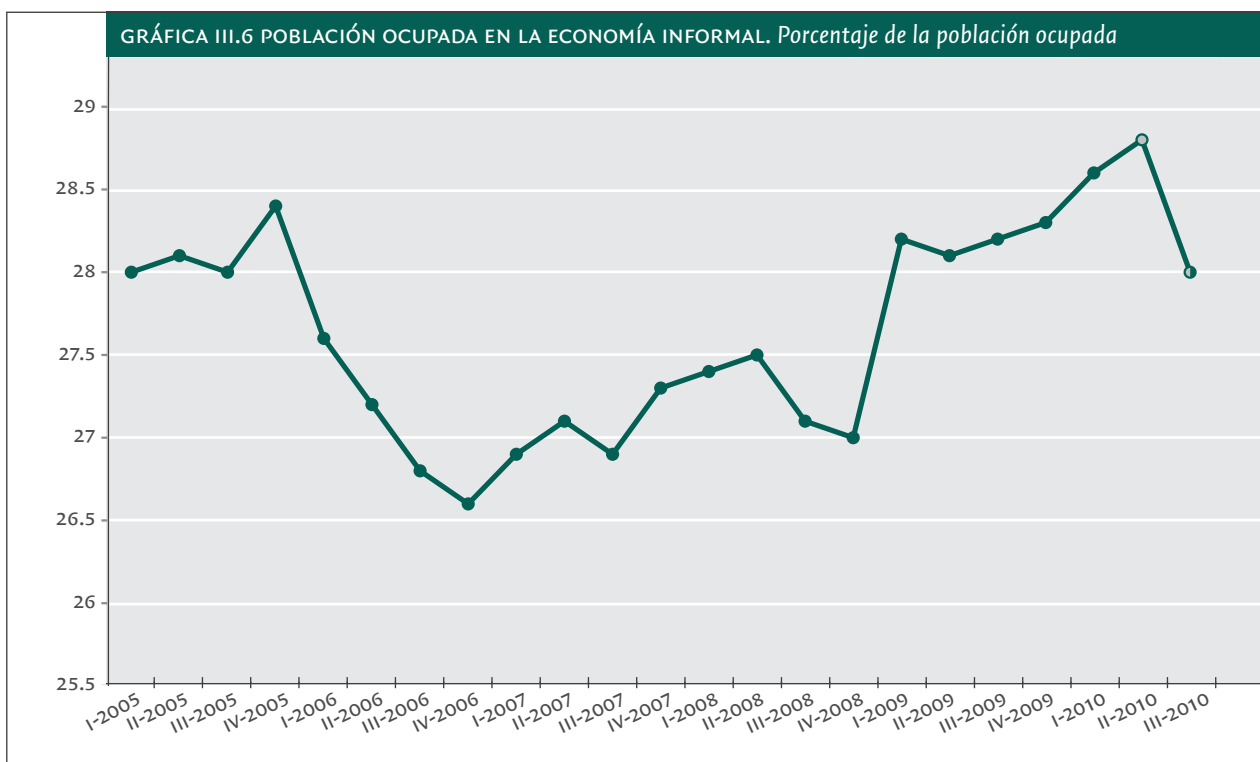
¿Qué resulta de la existencia de este sistema dual en términos de cobertura? La Gráfica III.3 anterior muestra de manera clara que aún con la cobertura conjunta de la seguridad y la protección social, casi el 24.5% de las familias del país carece de beneficios sociales de cualquier tipo.

En este sistema dual, aumentar efectivamente la cobertura de beneficios sociales desde la seguridad social implicaría necesariamente un aumento en el número de empleos asalariados, lo que requiere un crecimiento sostenido de la economía formal. Lo anterior, sin embargo, no puede garantizarse en el mediano plazo debido a diversos factores

88 Véase Scott, J., «Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México», Documento de Trabajo, No. 307, CIDE, 2004; Rivera, et al., «Impact of the Mexican Program for Education, Health and Nutrition (Progresá) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children. A Randomized Effectiveness Study», JAMA, 291(21), 2004, pp. 2563-2570; Gertler, P., «An Evaluation of the Impact of Progresá on Health Care Utilization and Health Status», Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2000; y Schultz, P. «The Impact of Progresá on School Enrollments», Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2000.

89 Véase González de la Rocha, Mercedes (Coord.), «A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)», SEDESOL, 2008.

90 Véase Levy, Good intentions... op. cit.



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, INEGI.

estructurales y a los choques que ha enfrentado la economía recientemente. Un reflejo de lo anterior es la dinámica de la ocupación informal de los últimos años, que en promedio ha aumentado (ver Gráfica III.6).

Por otra parte, un aumento efectivo de la cobertura desde el ámbito de la protección social del sistema dual actual implicaría continuar expandiendo los programas sociales dirigidos a los trabajadores no asalariados, lo cual apunta al segundo problema: la insostenibilidad financiera del esquema actual. Durante los últimos años, el número de beneficios financiados con recursos públicos ha aumentado de manera sostenida. Además de los programas de transferencias de efectivo, de atención médica y otros ya mencionados, recientemente se crearon el Seguro Médico para una Nueva Generación —que otorga acceso a la salud a todos los individuos nacidos después del primero de diciembre del 2006—, más otros programas que ofrecen pensiones no contributivas a personas de la tercera edad que habitan en áreas rurales.<sup>91</sup>

◇ Más aún, buena parte de estos programas sociales han resultado ser regresivos. Casos de excepción son Progres-a-Oportunidades, Piso Firme o el Programa de Empleo Temporal.

<sup>91</sup> La evaluación de la política de desarrollo social realizada por el CONEVAL muestra que en 2007 había cerca de 180 programas sociales, de los cuales el 73% estaba concentrado en cinco secretarías: de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Presupuestalmente, el 76% de los recursos era absorbido por 85 programas administrados por tres secretarías (SEDESOL, SS y SAGARPA). Esta multiplicidad de programas y la dispersión del gasto que genera puede resultar en posibles duplicidades entre objetivos de programas distintos, en problemas de coordinación entre dependencias y órdenes de gobierno, y en dificultar una planeación eficiente y equitativa de la política social (CONEVAL, op. cit.).

Además de la carga presupuestal que representan estos programas, un estudio reciente muestra que buena parte de ellos son altamente regresivos, es decir, que benefician proporcionalmente más a los estratos de mayores ingresos de la sociedad.<sup>92</sup> La Gráfica III.7 muestra los coeficientes de concentración del gasto social en 2006, calculados a partir de la distribución de los beneficios recibidos por los hogares ordenados según su ingreso. Si bien existen programas que muestran una focalización muy progresiva como Progresía-Oportunidades, Piso Firme o Empleo Temporal, muchos otros son altamente regresivos, como son los casos de Procampo, Crédito a la Palabra, los subsidios energéticos y los subsidios agrícolas. En este sentido, destacan los ámbitos de la salud y seguridad social: el análisis muestra que la incidencia de los servicios de la Secretaría de Salud se ha focalizado a la población de menores ingresos, mientras que la incidencia del gasto público en pensiones provistas por el IMSS y el ISSSTE ha sido fuertemente regresiva

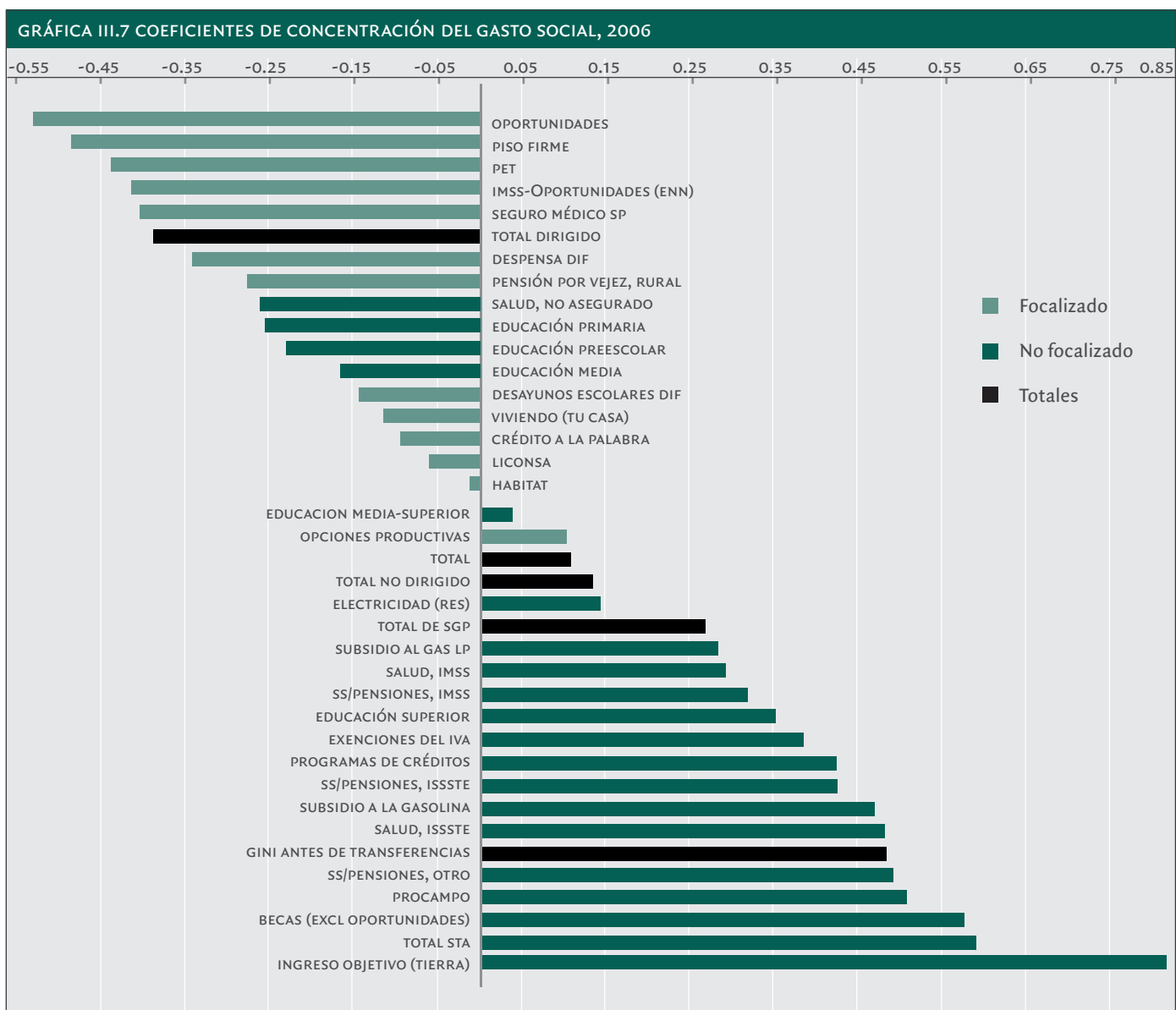
Continuar con esta lógica de crecimiento de programas sociales — muchos de los cuales además distan de beneficiar a las personas con las necesidades más apremiantes—, representa un propósito imposible de sostener en el largo plazo. Constituye un serio problema de sustentabilidad general del gasto público y bajos ingresos fiscales, particularmente dada la dependencia del gasto gubernamental en los ingresos provenientes de la actividad petrolera, cuyos excedentes no están garantizados.<sup>93</sup> A ello se agrega el otro problema que ya se ha mencionado: la viabilidad y pertinencia de utilizar estos programas como un sustituto de seguridad social para aquellos trabajadores (y familias) que se encuentran fuera del ámbito laboral formal, problema de contribución y de la dualidad de la seguridad social.<sup>94</sup>

---

92 Véase Scott, «Gasto Público...» *op. cit.*

93 En realidad, aunque la renta petrolera actual pueda ser garantizada para el largo plazo, dadas las tendencias demográficas de la población, no sería sostenible el esquema actual, tal y como puede verse en otros países desarrollados.

94 En este punto puede agregarse también que aunque un incremento en la protección social vía programas sociales progresivos eleva el bienestar de una parte de la población, la dualidad de contribuciones y beneficios del sistema en general no es equitativa, y puede incluso llegar a generar distorsiones negativas en la economía (véase Levy, *Good Intentions... op. cit.*).



Nota: Como se podrá apreciar, la mayoría de los programas progresivos son los focalizados; mientras que la mayoría de los programas no dirigidos son regresivos.

Fuente: Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott «Mexico: A Decade of Falling Inequality: Market Forces or State Action?» en: Lopez-Calva, L.F., Lustig, N. (eds.) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*. Brookings Institution Press, Baltimore (2010).



### RECUADRO III.2

#### Vulnerabilidad de los hogares mexicanos

Al igual que en otros países de América Latina y el Caribe, en México la pobreza y la desigualdad no sólo se caracterizan por su persistencia a través del tiempo y su multiplicidad de rostros; sobre ambos fenómenos influye de manera importante un elemento adicional: la vulnerabilidad de hogares y personas ante choques externos. Por ello es que las estrategias para el combate a los rezagos sociales deben incorporar una comprensión clara de los riesgos que enfrenta la población ante la incidencia de eventos idiosincráticos y sistémicos.<sup>95</sup>

Se ha demostrado, por ejemplo, que las crisis económicas —particularmente la de 1982 a 1985— han incidido negativamente sobre las tasas de mortalidad infantil y materna, y sobre la deserción escolar y la incidencia de la pobreza.<sup>96</sup> Otro estudio que analiza los efectos de los eventos climáticos extremos sobre indicadores sociales, muestra el importante retroceso en términos de desarrollo humano, nivel de ingreso y aumento de la desigualdad y pobreza que pueden estar asociados a dichos eventos.<sup>97</sup> Resultados como éstos evidencian la urgente necesidad de contar con esquemas integrales de protección social que sean efectivos para la población más vulnerable.

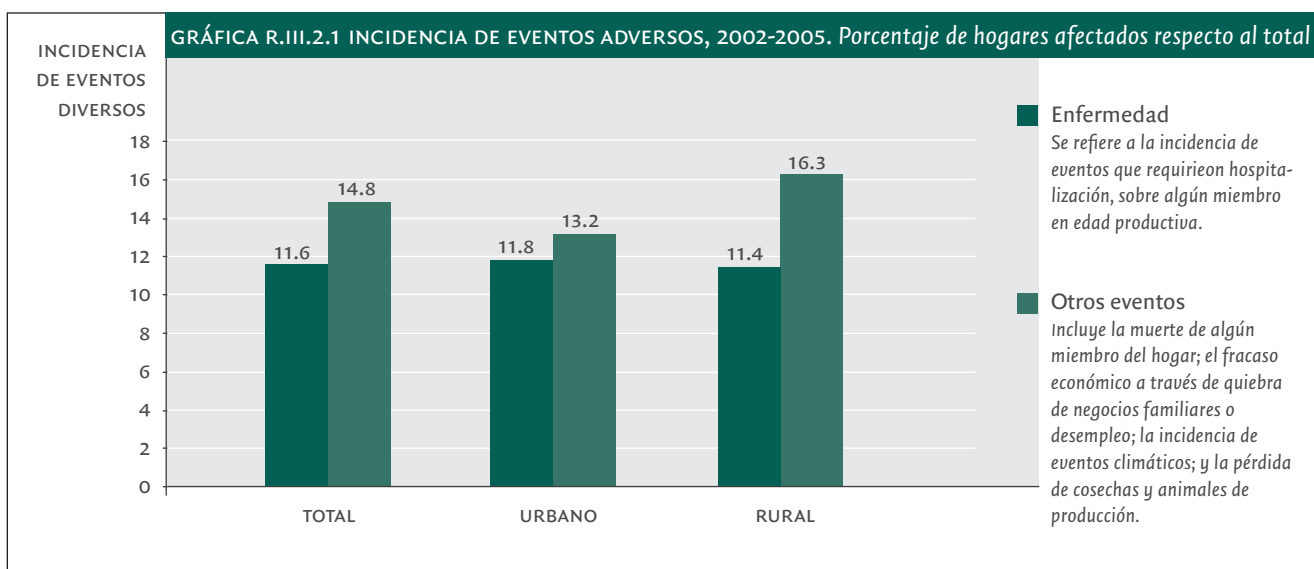
En México, la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENN-VIH), en sus rondas de 2002 y 2005, permite conocer la incidencia de algunos eventos adversos que potencialmente podrían influir sobre el nivel de vida de los hogares. A nivel nacional, la Gráfica R.III.2.1 muestra que el 26.4% de los hogares sufrió algún tipo de choque adverso entre 2002 y 2005 (muerte o enfermedad de algún miembro en edad productiva; fracaso económico a través de quiebra de negocios familiares o desempleo; eventos climáticos o pérdida de cosechas y animales de producción). En áreas rurales, la incidencia de estos choques se encuentra cercana a tres puntos porcentuales más que en áreas urbanas (27.7 y 25.0%, respectivamente).

Esta diferencia se explica por la mayor incidencia de eventos climáticos y pérdida de cosechas y animales de producción en las áreas rurales. La ocurrencia de fallecimientos y enfermedad de los miembros del hogar es de similar magnitud entre los hogares de ambas áreas (alrededor de 11.8 y 11.4% respectivamente). Cerca del 1.2% de los hogares rurales ha sido impactado por desastres naturales, 5.4% ha sufrido pérdida de cosechas, y 2.7% pérdida de animales, proporciones que contrastan con la ocurrencia de este tipo de eventos entre los hogares urbanos: (0.5, 0.4 y 0.5%, respectivamente).

95 López-Calva, L.F. y E. Ortiz-Juárez «A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class» Working Paper No. 5902, Latin America and the Caribbean Region, Poverty, Equity, and Gender Unit, El Banco Mundial, diciembre de 2011.

96 Véase Fernández y López-Calva, «Transitory Shocks, Permanent Effects: Impact of the Economic Crisis on the Well-Being of Households in Latin America and The Caribbean», *Estudios Económicos*, 25(1), 2010, pp. 3-35.

97 Véase López-Calva y Ortiz-Juárez, «Evidence and Policy Lessons on the Links between Disaster Risk and Poverty in Latin America: Methodology and Summary of Country Studies», *Research for Public Policy, MDGs and Poverty*, Nueva York, MDG-01-2009.



Fuente: Estimación propia con base en ENNVIH 2002-2005.

**CUADRO R.III.2.1 INCIDENCIA DE EVENTOS ADVERSOS, SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS. Porcentaje de hogares afectados respecto al total**

QUINTIL DE INGRESOS	ALGÚN SHOCK	MUERTE/A	ENFERMEDAD/A	FRACASO ECONÓMICO/B	DESASTRES NATURALES/C	PÉRDIDA DE COSECHAS/D	PÉRDIDA DE ANIMALES/D
1	28.6	7.3	11.8	6.0	1.6	6.5	2.2
2	28.1	8.4	12.8	8.9	1.0	3.5	1.6
3	28.3	8.3	13.1	8.7	0.7	2.2	1.9
4	26.1	8.0	12.0	8.4	0.5	1.6	0.9
5	24.0	7.6	10.7	7.9	0.5	1.1	1.6

/A Se refiere a la incidencia sobre algún miembro del hogar en edad productiva; /B se refiere a quiebra de negocios familiares o desempleo de alguno de los miembros; /C se refiere a la pérdida de activos físicos; /D se refiere al robo o muerte de animales y pérdida de la cosecha por eventos climáticos.

Fuente: Estimación propia con base en ENNVIH 2002-2005.

Una característica importante respecto a la incidencia de estos choques es que no solamente son mayoritariamente rurales, sino que también recaen sobre los hogares más pobres. El Cuadro R.III.2.1 muestra que la proporción de hogares que ha sufrido alguno de los eventos considerados es de alrededor de 28% para los primeros tres quintiles (el 60% más pobre de la población), lo que representa una diferencia mayor en 4 puntos porcentuales respecto al quintil más alto. Por tipo de evento, la ocurrencia de muerte o enfermedad de algún miembro es muy estable a través de toda la distribución. Por otro lado, la incidencia de fracasos económicos es menor (6%) para los hogares del primer quintil —consistente con la baja probabilidad de que los hogares más pobres posean los recursos necesarios para el establecimiento de un negocio propio. No obstante, al observar la proporción de hogares afectados por desastres naturales y de aquéllos que sufrieron la pérdida de sus cosechas, ésta es significativamente mayor entre los hogares del primer quintil.

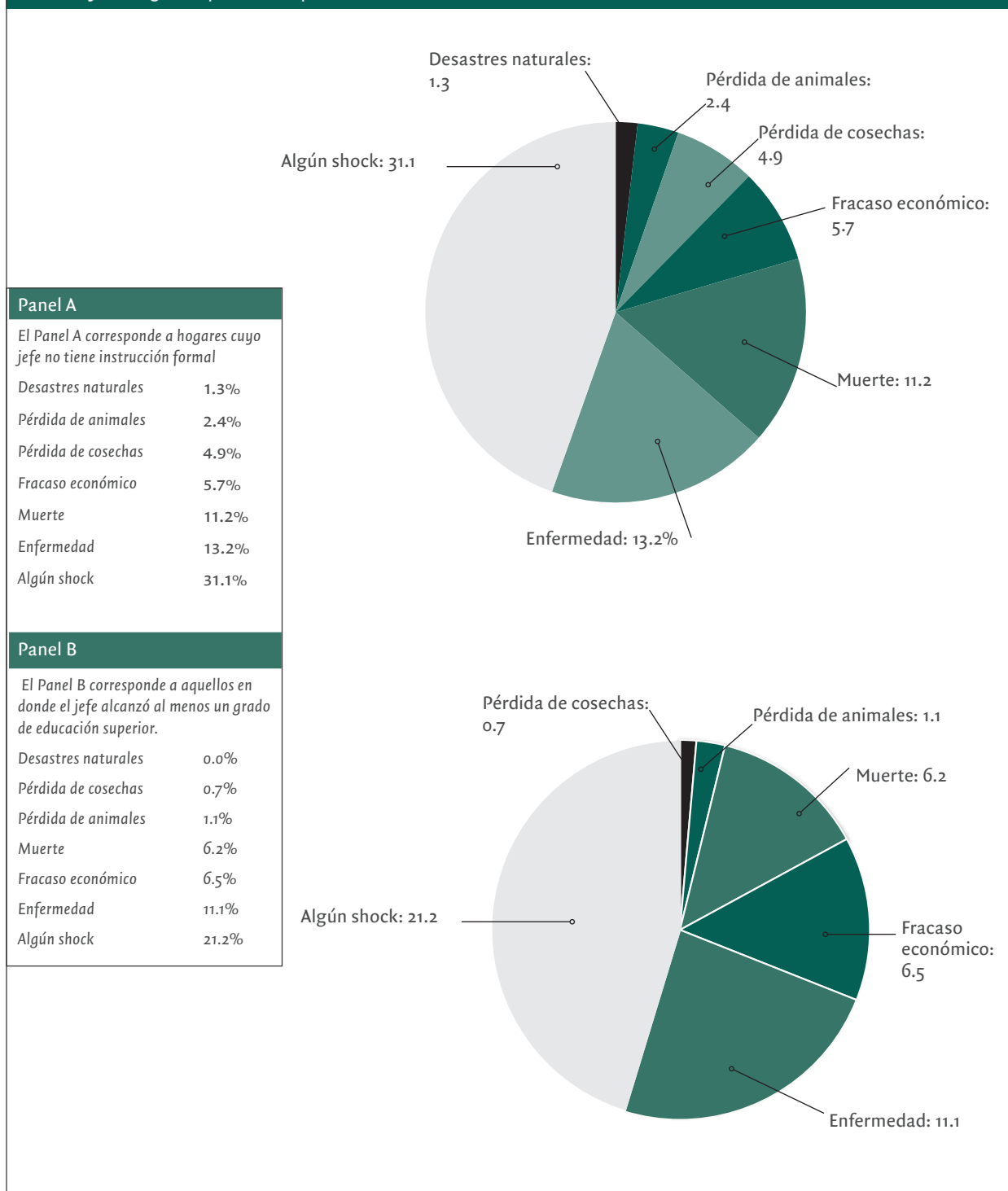
Finalmente, los datos de la ENNVIH muestran que la incidencia de eventos adversos resulta más elevada entre los hogares cuyo jefe tiene un nulo o bajo nivel educativo: poco mayor al 30% en hogares en donde el jefe no tiene instrucción formal, y alrededor del 28% en hogares en donde el jefe no concluyó la primaria. Estas proporciones contrastan con la incidencia de 23 y 21%, respectivamente, entre aquellos hogares cuyo jefe concluyó la educación preparatoria y cursó al menos un grado de educación superior. La Gráfica R.III.2.2 muestra que este patrón de ocurrencia es consistente si se observa por tipo de evento: la pérdida de cosechas, animales de producción, y el impacto de desastres naturales es mayor en los hogares cuyo jefe no tiene instrucción (Panel A) que en aquellos en donde éste alcanzó, al menos, un grado de educación superior (Panel B). Incluso, la proporción de muertes es mayor entre los miembros de los primeros hogares, si bien en esta descripción no existen elementos suficientes para identificar la causalidad de tales resultados.

En general, los datos previos sugieren que los hogares más pobres, asentados en áreas rurales, padecen los mayores efectos de la incidencia de eventos adversos, principalmente a través de la pérdida de activos productivos. Pero estos mismos hogares no sólo parecen enfrentar pérdidas económicas, sino que también mantienen una situación inicial de bajo capital humano, lo que se refleja en el bajo nivel educativo del jefe de hogar.

Dado lo anterior y bajo el supuesto de que la vulnerabilidad reduce el nivel de bienestar —que genera inseguridad económica entre los hogares— y ante la imperfección o ausencia de mercados formales de aseguramiento, la vulnerabilidad o riesgo que enfrenta la población debe ser un componente central de las acciones públicas para garantizar un nivel mínimo de protección social más allá de aquel bajo control propio de los hogares, el cual, la mayoría de las veces, resulta ineficiente.

A modo de conclusión, se puede establecer no únicamente que la población más pobre está más expuesta a riesgos (lo que se muestra en el análisis), sino también que la materialización de esos riesgos destruye más sensiblemente sus condiciones de vida fundamentales y los fuerza a cambiar la orientación de sus acciones de largo plazo (como es la escolaridad de sus hijos, mejoras a su tierra o a su pequeño negocio) a la más inmediata sobrevivencia. Ello tiene consecuencias sobre su ser ciudadano, sobre sus generaciones futuras, sobre su capacidad productiva y, desde luego, sobre su bienestar en la vejez. Para la población menos favorecida y más desprotegida, un evento menor es capaz de destruir su existencia.

**GRÁFICA R.III.2.2 INCIDENCIA DE EVENTOS ADVERSOS, SEGÚN TIPO DE EVENTO Y NIVEL EDUCATIVO DEL JEFE. Porcentaje de hogares afectados respecto al total**



Fuente: Estimación propia con base en ENNVIH 2002-2005.



### 3 UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL UNIVERSAL

Durante el siglo xx, México ha transitado por diversos periodos de transformación de su política social. Su eje central, al igual que otros países de la región, ha sido la provisión de beneficios sociales ligados al empleo formal de la población. Se ha complementado por una importante expansión del gasto social que ha derivado en la creación de programas orientados a proveer beneficios que están fuera del alcance de quienes no participan del trabajo asalariado. Pese a la relevancia de este proceso expansivo del gasto, a través de los años se ha generado un sistema dual de protección social que no ha logrado una cobertura universal de los mismos. Si bien la afiliación ha mejorado significativamente, casi un tercio de la población en el país aún no tiene ningún tipo de prestación social. Como se apreció en el capítulo II en materia de una reforma hacendaria, tratar de aumentar la cobertura de beneficios sociales mediante este sistema dual, presenta perspectivas insuficientes y financieramente insostenibles.

- ◊ *Garantizar el acceso a todos los mexicanos a un paquete mínimo de servicios y prestaciones sociales, equitativo y sostenible, constituye un desafío central en materia de desarrollo social.*

Por lo anterior se deriva como un desafío central para el Estado mexicano el garantizar el acceso de todos los mexicanos a un paquete mínimo de derechos sociales claramente especificados y que pueda ser provisto de manera sostenible y equitativa. Con el fin de lograrlo, se proponen tres elementos: i) principios generales sobre los cuales debe descansar el diseño de un nuevo sistema de protección social, universal y sostenible; ii) una serie de beneficios mínimos de acceso universal que dicho sistema debe incluir, y iii) vías para un financiamiento que sea sostenible en el largo plazo.<sup>98</sup>

- ◊ *Los cuatro principios generales del nuevo sistema son: cobertura universal, sustentabilidad fiscal con impuestos universales, que brinde los incentivos deseables desde una perspectiva de bienestar individual y social, y sustentado en un nuevo pacto social.*

#### 3.1 Principios generales

El nuevo sistema de protección social debe cumplir con una serie de principios generales que se muestran a continuación:

- 1 El sistema debe garantizar cobertura a todos los mexicanos.
- 2 El sistema no debe generar cargas fiscales sin contraparte clara de financiamiento; más aún la capacidad fiscal debiera responder endógenamente a la creación de sistemas universales.
- 3 El sistema de protección social no debe frenar el crecimiento económico a través de la distorsión de mercados; por definición, toda intervención pública modifica los comportamientos individuales, por lo que ésta debe prever las respuestas de los agentes y establecer incentivos para que los cambios de comportamiento vayan en el sentido deseable

<sup>98</sup> La articulación de estos tres elementos está basado en la revisión de una serie de argumentos desarrollados, entre otros, en González-Aréchiga, B. (Coord.) *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012: Propuestas para la gobernabilidad, el federalismo, el empleo con estabilidad y la igualdad de oportunidades*, México, ITESM, 2006; Jusidman, C. (Coord.) *Reflexiones Ciudadanas sobre la Política Social*, Consejo Consultivo de Desarrollo Social, México, SEDESOL, 2008; Levy, *Good Intentions...* op. cit.; y López-Calva, et al., (Coord.) *Política social para la equidad*, Memorias IBERGOP, México, Porrúa, 2006.

desde una perspectiva de bienestar individual y social.

- 4 El sistema de protección social está estrechamente relacionado con la política económica, fiscal y laboral. Ha de establecerse sobre la base de un consenso social —que se debe lograr y ver reflejado dentro de las discusiones, negociación y aprobación de la reforma en el Poder Legislativo— de acuerdo con las necesidades comunes de la población, independientemente de sus características laborales, sociales, económicas y culturales.

### 3.2 Beneficios mínimos

La definición de un paquete mínimo de derechos sociales para todos los mexicanos requiere, además, de un análisis cuidadoso, de un mínimo consenso entre todos los sectores de la sociedad. Como punto de partida, dicho paquete debe contemplar, cuando menos, un ingreso mínimo, seguros de salud, de vida y de invalidez, y una pensión de retiro.<sup>99</sup> Éstas son las cinco prestaciones que el Estado mexicano debe garantizar como mínimo a todos los mexicanos. Esta propuesta no implica de ninguna forma eliminar beneficios como las pensiones de riesgos de trabajo o las indemnizaciones por despido, sino que éstas deberían permanecer exclusivamente en el ámbito del empleo asalariado. Tampoco implica la eliminación de otras prestaciones que hoy en día se encuentran disponibles como parte de la seguridad social actual, como el crédito a la vivienda y el acceso a los servicios de guardería y a centros deportivos y culturales; para estos casos, pueden determinarse programas específicos que no formen parte (y no partan necesariamente de las mismas fuentes de financiamiento) del paquete mínimo. Esta propuesta tampoco implica dejar de contar con estrategias específicas para la atención adicional a ciertos grupos de población, como es el caso de Progres-Oportunidades.<sup>100</sup>

En lugar de una reducción o eliminación indiscriminada de programas y estrategias sociales, esta propuesta aboga por la eliminación del sistema dual de seguridad social y protección social que discrimina la provisión de beneficios sociales a todos los mexicanos en general (y a los trabajadores en particular según se encuentren asociados al ámbito del trabajo asalariado formal o no), en lugar de ser accesibles a toda la población mexicana sin distinción. Así, se propone buscar que el Estado mexicano garantice mediante un solo sistema integral de protección social, un piso mínimo de beneficios y/o el acceso a un conjunto mínimo de satisfactores;<sup>101</sup> un seguro de salud para contar con la atención

- ◇ Los elementos indispensables que debe contener el paquete universal de derechos sociales son un ingreso mínimo, seguros de salud, de vida y de invalidez, y una pensión de retiro.
- ◇ Esta propuesta no implica eliminar beneficios como las pensiones de riesgos de trabajo o las indemnizaciones por despido (sólo para empleo asalariado), el crédito a la vivienda y el acceso a servicios de guardería y centros deportivos y culturales. Para estos últimos, habría programas específicos que no formen parte ni tengan las mismas fuentes de financiamiento del paquete mínimo. Tampoco implica abandonar el apoyo a ciertos grupos de población, como en el caso de Progres-Oportunidades.

<sup>99</sup> El ingreso mínimo correspondería al de los programas sociales vigentes, por ejemplo Programa Oportunidades o Programa de Empleo Temporal.

<sup>100</sup> Estas cinco prestaciones han sido propuestas por diversos autores en distintas combinaciones. Asimismo, todas ellas exceptuando la de ingreso mínimo están consideradas por Levy como un conjunto bien delimitado. (Ver: Levy, Santiago, *Good Intentions... op. cit.*)

<sup>101</sup> Existen muy diversas formas de implementar un derecho como el de un ingreso mínimo condicionado, las cuales deberían ser exploradas con detenimiento para el caso mexicano.

- ◇ El objetivo es garantizar, mediante un sistema integral de protección social, el acceso a un conjunto mínimo de satisfactores.
- ◇ Se estima que el costo fiscal fluctúa en 5% del PIB, menos los gastos que ya realiza el Estado en el sistema actual (1.8% del PIB). Este nuevo sistema implicaría de hecho la eliminación o transformación profunda de programas que existen hoy y que, con la implementación del nuevo sistema, se tornarían redundantes.

médica necesaria a lo largo de su vida; un seguro de invalidez en caso de que sus capacidades físicas se vean disminuidas; un seguro de vida y una pensión de retiro para que, una vez llegado el fin de su vida laboral, pueda contar con un ingreso regular que le permita vivir de manera digna.<sup>102</sup> Se estima que el costo fiscal de un programa como el propuesto fluctúa en alrededor de 5% del PIB, menos los gastos que ya realiza el Estado en el sistema actual (1.8% del PIB). Como es lógico, el establecimiento de este paquete mínimo de beneficios sociales implicaría de hecho la eliminación o transformación profunda de programas que existen hoy y que, con la implementación del nuevo sistema, se tornarían redundantes.

Ello requerirá de un diseño exacto de los beneficios que componen el paquete mínimo universal sugerido para el funcionamiento adecuado del nuevo sistema. Para ello, será de suma utilidad y relevancia la consideración de diversos casos a nivel internacional comparado, particularmente algunos fuera de la región latinoamericana. Así, por citar un ejemplo, considerar lecciones extraídas del sistema británico y/o canadiense, mismos que han tenido a mejor envejecer financieramente que el de los Estados Unidos.

El estado de cosas en México no es único en Latinoamérica ya que las políticas públicas aplicadas en el siglo XX fueron similares: aumento del Estado de bienestar para la población formal con políticas fiscales insostenibles en el largo plazo y sin elementos de blindaje del gasto para hacer frente a las crisis y ciclos económicos. Pero existen ejemplos recientes en los cuales cambios importantes tanto en la estructura y nivel de la recaudación tributaria como en el gasto social hacen pensar que es posible reunir la voluntad política para hacer que estos cambios sean posibles. Con fines puramente ilustrativos y con base en las pensiones de retiro, el acceso a la salud y otros aspectos de la protección social aquí se mencionan los casos de Chile y el Uruguay, pues ambas naciones han logrado un adelanto notable en materia de protección social en los últimos años. Así,

---

Para ilustrar una de varias posibilidades que pueden ser analizadas, puede mencionarse aquí el caso del Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act establecido en India en el año 2005. Mediante este programa, el Estado indio garantiza la provisión de cien días de trabajo asalariado a todos aquellos hogares rurales cuyos miembros adultos estén dispuestos a llevar a cabo trabajo manual no calificado (ver [www.nrega.nic.in](http://www.nrega.nic.in)). En México, un referente que puede servir como punto de partida para la discusión sobre el monto de este ingreso mínimo y el mecanismo para su distribución se encuentra en el caso de Progres-a-Oportunidades, el cual identifica a familias de determinadas características y otorga subsidios en función de ciertos criterios.

<sup>102</sup> Los beneficios correspondientes al seguro de salud se asumen aquí, como punto de partida para la discusión, similares al que provee actualmente el IMSS en el mismo rubro. En lo que respecta a los seguros de vida e invalidez, se proponen valores que correspondan a un ingreso de dos salarios mínimos vigentes en el «área geográfica A» establecida por la legislación mexicana actual (dos salarios mínimos cubren la canasta básica de consumo). En el caso de la pensión de retiro, la propuesta es de un monto mínimo garantizado de dos salarios mínimos en dicha área geográfica. En todo caso, habría que indicar primero cuál es el poder de compra de dos salarios mínimos y justificar ese monto como un piso mínimo propicio.

también se sugiere analizar y referirse, en su momento, al caso colombiano como un ejemplo de lo que no debe hacerse para universalizar el sistema de protección social, a saber, dejarlo híbrido.

En el caso de Chile, desde el retorno de la democracia en 1990, el gobierno implementó una política social activa que buscó reformas integrales de gran alcance. Entre éstas, destacan la reciente reforma al sistema de pensiones, la creación de un consejo para la equidad, y la reforma al sistema de salud. A pesar de que la causalidad no está establecida, es notoria la mejora en ciertos indicadores clave: la incidencia total de la pobreza descendió de casi 40% a 13.7% entre 1990 y 2006, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 13% a 3.2% en el mismo periodo. La desigualdad, aunque en valores absolutos es relativamente alta aún para una región tan desigual como América Latina, medida por el coeficiente de Gini, también se redujo durante los primeros seis años de la década actual.<sup>103</sup> Más aún, el país tuvo un notable avance en desarrollo humano al pasar del tercer al primer lugar entre los países de la región 1990-2007 (ver Cuadro III.1).

La reforma al sistema de pensiones en Chile se enfocó a aumentar la extensión y calidad de la cobertura, a mejorar la equidad de género en el sistema, y a promover la competitividad en la industria de los Administradores de Fondos de Pensión (AFPS).<sup>104</sup> La reforma fue impulsada porque, si bien alrededor del 60% de la fuerza laboral estaba inscrita en el sistema contributivo, éste presentaba problemas de baja densidad de cotizaciones.<sup>105</sup> De acuerdo con Berstein *et al.*,<sup>106</sup> de no haberse implementado esta reforma, el 45% de los cotizantes no llegaría a la pensión mínima establecida.

Una segunda iniciativa importante en ese país fue la creación de un Consejo de Equidad en 2008. Éste propuso un subsidio estatal del 30% al ingreso laboral para el quintil más pobre de la población, mismo que disminuyó hasta cero llegado cierto nivel de ingreso, así como una transferencia monetaria condicionada a los hijos de estos trabajadores. Algunos análisis estiman que el efecto de esta medida —cuyo inicio se esperaba en el año 2011— podría ser el de una reducción del 10% de la pobreza<sup>107</sup>. Estimaciones recientes a través de modelos de microsimu-

◇ Reformas como la propuesta en Chile y el Uruguay, por ejemplo, tuvieron efectos importantes en términos de reducción de la pobreza y equidad.

103 Véase López-Calva y Lustig, *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?*, Baltimore, Brookings Institution Press, 2010.

104 Véase Rofman, *et al.*, «Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile», SP Discussion Paper No. 0831, Social Protection and Labor, Banco Mundial, 2008.

105 Véase Kritzer, «Chile's Next Generation Pension Reform», *Social Security Bulletin*, 68(2), 2008, pp. 69-84.

106 Berstein, S., *et al.*, «Chilean pension reform: Coverage facts and policy alternatives.» *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* 6(2), 2006, pp. 227-279.

107 Consejo Asesor Presidencial Trabajo y Equidad, *Hacia un Chile más justo: Trabajo, salario, competitividad y equidad social*, Gobierno de Chile, 2008. Disponible en: [http://www.oei.es/pdfs/ETP\\_Informe\\_Final\\_chile.PDF](http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.PDF).

CUADRO III.1 EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO*, 1990-2007					
AÑO	1990	2000	2007	1990-2000	2000-2007
CHILE	0.795	0.849	0.878	6.8	3.4
URUGUAY	0.802	0.837	0.865	4.4	3.3
MÉXICO	0.782	0.825	0.854	5.5	3.5
COSTA RICA	0.791	0.825	0.854	4.3	3.5
VENEZUELA (REP. BOLIVARIANA DE)	0.790	0.802	0.844	1.5	5.2
PANAMÁ	0.765	0.811	0.840	6.0	3.6
TRINIDAD Y TOBAGO	0.796	0.806	0.837	1.3	3.8
BRASIL	0.710	0.790	0.813	11.3	2.9
COLOMBIA	0.715	0.772	0.807	8.0	4.5
PERÚ	0.708	0.771	0.806	8.9	4.5
REPÚBLICA DOMINICANA	0.667	0.748	0.777	12.1	3.9
BELICE	0.705	0.735	0.772	4.3	5.0
PARAGUAY	0.711	0.737	0.761	3.7	3.3
EL SALVADOR	0.660	0.704	0.747	6.7	6.1
HONDURAS	0.608	0.690	0.732	13.5	6.1
BOLIVIA (ESTADO PLURINACIONAL DE)	0.629	0.699	0.729	11.1	4.3
GUATEMALA	0.555	0.664	0.704	19.6	6.0
NICARAGUA	0.573	0.667	0.699	16.4	4.8

Nota: Países ordenados de mayor a menor IDH en 2007.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica, Editorama, 2010.

lación, muestran que la pobreza podría disminuir hasta en dos puntos porcentuales debido a dicha transferencia condicionada.<sup>108</sup> Finalmente, en materia de salud, la reforma de 2004 redujo importantes inequidades de acceso al mejorar la calidad en la atención hacia los grupos de bajos ingresos. Hubo importantes distorsiones de financiamiento y problemas de eficiencia, generadas por el sistema dual (público y privado) de 1981, reformado en 1995.<sup>109</sup>

Por su parte, el notable adelanto en desarrollo humano y otros indicadores sociales observados en el Uruguay en los últimos años, se debe, en parte —pues también hay que considerar el crecimiento económico y el aumento en el ingreso— a su sistema de seguridad social y a la susten-

108 Véase Acero, C. et al., «Assessing the Proposals of the Presidential Advisory Council on Labor and Equality: Static Microsimulation with Discrete-Choice Labor Supply Decisions», *Fiscal Schemes for Inclusive Development Paper Series*, UNDP-RBLAC, 2010.

109 Uno de los principales problemas es que el sector privado estaba altamente subsidiado con recursos públicos. En 2000, el 20% de la población estaba afiliado al sector privado (ISAPRE), consumiendo el 43% del gasto total de salud en ese año, mientras que el 66% de la población estaba afiliado al sector público (FONASA), el cual absorbía el 57% del gasto total.

tabilidad fiscal que lo hace posible. Su alto índice de desarrollo humano (0.865 en 2007) clasifica a este país como el número 49 a nivel mundial y el segundo en América Latina (ver Cuadro III.1). La reducción de pobreza total pasó de 25.7% en 2006 a 14.7% en 2009, mientras que la pobreza extrema disminuyó de 1.5 a 0.8% durante el mismo periodo.<sup>110</sup> Asimismo, la pobreza infantil (de entre 0 y 5 años de edad) cayó de 56 a 38% entre 2004 y 2008.<sup>111</sup> Estos avances sociales se han acompañado de un importante crecimiento económico en los últimos años, así como de una sólida posición fiscal.<sup>112</sup> Entre 2005 y 2010 se redujo la deuda pública del país a la mitad (de 66% a 31% del PIB), mientras que las reservas internacionales aumentaron de 600 a 8,000 millones de dólares. Esta sostenibilidad fiscal ha sido posible, en parte, por las reformas de pensiones y tributaria implementadas en 1996 y 2007, respectivamente.

La reforma del sistema de pensiones en el Uruguay aumentó la edad mínima de jubilación para las mujeres de 55 a 60 años. No sólo ésta se igualó con la de los hombres, sino que se ajustaron los montos mínimos y máximos de prestaciones. Los contribuyentes adquirieron el derecho a un seguro de desempleo, pensión por incapacidad o enfermedad, subsidios maternos, asignaciones familiares y servicios de salud. Los no contribuyentes adquirieron acceso a beneficios mínimos como pensión asistencial para personas mayores a 70 años y cuidado de salud gratuito en el sistema público.<sup>113</sup> Por su parte, la reforma tributaria se enfocó en incrementar la equidad del sistema y a incentivar la inversión productiva.

Un elemento central en estos cambios fue la introducción del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) ya que, si bien existían impuestos a los ingresos personales, éstos gravaban a tasas diferentes a individuos con igual capacidad de pago (inequidad horizontal) y exentaban del pago de impuestos al capital (inequidad vertical). Se instituyó un impuesto al capital a tasas proporcionales, así como tasas progresivas a las rentas provenientes del trabajo.<sup>114</sup> En general, el impacto de la reforma ha sido progresivo. Barreix y Roca encuentran una transferencia efectiva del 2% (después del IRPF) del 20% más rico de los hogares al 80%

110 Véase Instituto Nacional de Estadística (INE), «Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso, 2009», Comunicado de Prensa, INE, disponible en: <http://www.ine.gub.uy/comunicados/generales/generales0710.PDF>.

111 Véase PNUD, «Pobreza-Uruguay: Volver a empezar», PNUD, IPS Noticias, Agosto de 2009. Disponible en: <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=973>.

112 La economía creció 10.5% en 2005 y 7% entre ese año y 2010. Aún en 2009 con la crisis financiera mundial el país creció 2% y se espera un crecimiento cercano a 5% en 2010.

113 Banco de Previsión Social, «Manual. Sistema de Seguridad Social», Versión 09, 2008, pp. 70.

114 Ministerio de Economía y Finanzas, Reforma del Sistema Tributario. Proyecto de Ley. Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/proyectos/2006/03/E%20354\\_16%2003%202006\\_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2006/03/E%20354_16%2003%202006_00001.PDF), 2006.

inferior.<sup>115</sup> Otros análisis sugieren que, como resultado de la reforma, el coeficiente de Gini del ingreso después de impuestos cayó de 0.45 a 0.44, mostrando una ligera mejora en la equidad.<sup>116</sup> Estudios más recientes, basados en modelos de microsimulación, confirman este cambio positivo en la redistribución.<sup>117</sup>

### 3.3 *Financiamiento sostenible*

Para que el Estado mexicano pueda garantizar un piso mínimo de derechos como el antes mencionado para toda la población, es indispensable contar con recursos financieros suficientes y provenientes de una fuente que sea sostenible en el largo plazo. Sin embargo, existe evidencia que sugiere que durante los últimos diez años del periodo de expansión del gasto social en México el esfuerzo fiscal fue insuficiente para financiar los muy importantes incrementos presupuestales de los programas sociales y otros gastos gubernamentales. Éstos han sido financiados en una proporción significativa, junto con la reducción del déficit presupuestal, por medio de la renta petrolera adicional generada durante el periodo en cuestión, y en detrimento de la inversión pública (ver capítulo II).

Como ya se ha dicho antes, el aumentar la cobertura de beneficios sociales por medio del trabajo asalariado implicaría crear empleos en el sector formal a un ritmo que distintas circunstancias estructurales muestran poco factible en el mediano plazo. Si esto fuera posible, el aumento de beneficios sociales para la población descansaría en las contribuciones de empleadores, trabajadores y, en una proporción menor, en aportaciones del Estado mexicano. Pero no es posible, al menos no en el mediano plazo. Por otra parte, sostener niveles altos de gasto social financiando al actual sistema de protección social para trabajadores no asalariados, con base en una renta petrolera que no es posible garantizar en modo alguno, es sumamente arriesgado, en el mejor de los casos. Incrementar dichos niveles de gasto sobre la misma base resulta insostenible en el largo plazo.

Ante el formidable reto de aumentar la cobertura de beneficios sociales a toda la población (y no sólo la trabajadora) de una manera sostenible en el tiempo y que no comprometa el consumo y el bienestar de las generaciones futuras,<sup>118</sup> este documento se expresa a favor de un sistema integral de protección social compuesto por los beneficios mínimos de acceso universal antes descritos, y financiado en su totalidad por recursos públicos provenientes de impuestos generales al consumo (eliminación de regímenes especiales en el IVA) y progresivos al ingreso y a las ganan-

◊ *El nuevo sistema de protección social se financiará con impuestos generales al consumo e impuestos progresivos al ingreso, así como con la reducción de los subsidios generalizados. De realizarse la reforma fiscal integral descrita anteriormente, el sistema es financieramente viable.*

115 Barreix, A. y J. Roca, «Strengthening a Fiscal Pillar: The Uruguayan Dual Income Tax», CEPAL Review, No. 92, 2007, pp.121-140.

116 Banco Mundial, «Uruguay. Poverty and Social Impact Assessment of the Tax Reform», Report No. 44939-UY, Banco Mundial, 2008.

117 Véase Amarante, V. et al., «Distributive Impacts of Alternative Tax Structures. The Case of Uruguay», Fiscal Schemes for Inclusive Development Paper Series, UNDP-RBLAC, 2010.

118 Por ejemplo, al incurrir en endeudamiento o sacrificar la inversión pública.

cias de todos los habitantes del país, así como a la reducción significativa de los subsidios generalizados que aún existen, como el de los energéticos (ver capítulo II). Ello permitiría generar los recursos financieros necesarios para financiar el nuevo sistema en su totalidad y contribuir a mejorar el balance patrimonial de las finanzas públicas descrito en el capítulo anterior.

Aunque sin duda se trata de un proyecto ambicioso, existe evidencia de que un cambio de esa naturaleza es posible en términos fiscales. En un estudio reciente, Antón *et al.*, evalúan la factibilidad financiera de un sistema de protección social universal muy similar al que aquí se propone (que incluye seguros de salud, vida e invalidez, y pensión de retiro, aunque no un ingreso mínimo).<sup>119</sup> Éste asume su financiamiento con impuestos generales al consumo a una tasa homogénea de alrededor del 16%. Los autores muestran que con la implementación de ese sistema y esa forma de financiamiento, y al regresar la recaudación de IVA al quintil más pobre de la población, se podría generar incluso un pequeño ahorro con respecto al costo fiscal de sistema dual actual (véase Cuadro III.2). Esto a su vez permitiría proveer a todos los trabajadores mexicanos e incrementar los salarios reales de los asalariados afiliados al IMSS y al ISSSTE (al no tener que aportar sus contribuciones como trabajador) sin trastocar el equilibrio fiscal.

Como se mostró en el capítulo II, los recursos adicionales que se obtendrían de la reforma hacendaria integral serían incluso superiores a lo mostrado en el Cuadro III.2 (6 contra 3.4 puntos porcentuales del

**CUADRO III.2 ESTIMACIÓN DEL BALANCE PÚBLICO PARA UN SEGURO SOCIAL UNIVERSAL EN MÉXICO.**  
*Porcentaje del PIB*

COSTO ESTIMADO PARA UN SEGURO SOCIAL UNIVERSAL	4.99
GASTO PÚBLICO ACTUAL (SISTEMA CONTRIBUTIVO MÁS NO CONTRIBUTIVO)*	1.76
NECESARIO ADICIONAL	3.23
INGRESOS DEL 16% DE IVA GENERALIZADO	7.10
INGRESOS ACTUALES POR IVA	3.68
INGRESOS EXTRAS POR 16% DE IVA GENERALIZADO	3.42
COMPENSACIONES AL PRIMER QUINTIL**	0.24
BALANCE	-0.05

\* El gasto público en el seguro social no contributivo representa 1.25% del PIB. El gasto público en el seguro social contributivo representa 0.52% del PIB.

\*\* La compensación es equivalente al gasto extra que se genera al quintil más bajo de ingreso por la generalización de IVA.

Fuente: Cálculos de Fausto Hernández Trillo con base en: Arturo Antón, F. Hernández y S. Levy, *The End of Informality? Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, IADB, Forthcoming, 2011.

119 Antón, A., *et al.*, «The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance», documento presentado en la IDB-IZA-WB Conference on Employment and Development, mayo de 2011.



- ◇ *La reforma hacendaria, sustento del nuevo sistema de protección social, tendrá además un componente redistributivo.*

PIB), y deberían enfocarse a promover el crecimiento, la reforma procesal penal, y la viabilidad macroeconómica de las finanzas públicas.

En razón de la elevada concentración de la riqueza en México, esta forma de financiamiento tendría, además, el argumento redistributivo donde el aumento en el gasto público compensaría por mucho el efecto regresivo del impuesto al consumo; o, dicho de otra forma, los impuestos regresarían a la población mediante el paquete mínimo universal del nuevo sistema de protección social. Al mismo tiempo y con el fin de compensar la disminución del poder de compra del ingreso —debida al aumento en los impuestos al consumo—, el nuevo sistema debería acompañarse de una transferencia directa de efectivo a aquellas familias de menores ingresos, con lo cual el impacto redistributivo del nuevo sistema se reforzaría.<sup>120</sup> Una propuesta como la que este documento suscribe, requiere de la interacción de los ámbitos social y fiscal. Más específicamente, la puesta en práctica de esta propuesta tiene como condición indispensable una reforma fiscal amplia como la que se propone en el capítulo anterior.

#### 4 ALGUNOS RETOS

- ◇ *Los retos se encontrarán en el diseño e implementación para la convergencia del sistema dual de protección social, en la aprobación de su fuente de financiamiento, el tránsito político y las reformas legislativas que incluya el andamiaje constitucional.*

En términos operativos, resultará indispensable evaluar con mayor detenimiento la dinámica del sistema dual que prevalece hoy, el funcionamiento exacto de sus aspectos negativos, la utilidad de la estructura ya existente, la forma en que puede transitarse desde ahí hasta un nuevo sistema, y, por supuesto, el funcionamiento exacto de este último. En dicha evaluación se requerirá no solamente la revisión exhaustiva de la literatura analítica sobre el tema, sino también el estudio cuidadoso de casos en otros países para prever fallas potenciales y aprovechar prácticas que hayan probado ser útiles. Asimismo, será necesario llevar a cabo consultas con expertos nacionales e internacionales para analizar cada componente y posible forma de implementación de la propuesta.

En el ámbito financiero, será necesario abrir una amplia discusión sobre los costos en inversión pública en que se incurre bajo el sistema actual y la forma en que podrían estar comprometiendo el bienestar de las generaciones futuras. También habrá que analizar la medida exacta en que el nuevo sistema pueda financiarse exclusivamente a partir de recursos públicos y el origen de los mismos. Lo anterior hará necesario volver a debatir sobre la pertinencia de cambios en los impuestos al consumo y a otros factores como la riqueza, renta e ingreso, y a la eliminación de subsidios generalizados regresivos y con baja rentabilidad social. El diseño de una estrategia robusta y clara en términos técnicos, que deje clara la superioridad de los beneficios con respecto a los costos, contribuirá a que este debate rebase los límites que ha mostrado en ocasiones anteriores, y se lleve a cabo de manera productiva.

<sup>120</sup> Véase Levy, *Good Intentions...* op. cit.

En lo que se refiere a la viabilidad política, el trabajo en la construcción de consensos será el eje irrenunciable para poder avanzar. En primer lugar, deberá contarse con la decidida voluntad política del Ejecutivo Federal, así como grupos de trabajo bien definidos al interior del gobierno. Fuera del Ejecutivo, la interlocución con los otros poderes del Estado y con todas las entidades que conforman a la Federación será también crucial. El poder Legislativo deberá jugar su papel de contrapeso al promover los mejores intereses de sus representados y participar activamente en la discusión en busca de las mejores alternativas y resultados. Asimismo, el Poder Judicial deberá alistarse para su participación como potencial árbitro de las transformaciones que, en términos constitucionales, un proceso como éste puede implicar. Los poderes estatales deberán tener voz para reconocer el impacto que el nuevo sistema tendrá en sus respectivas jurisdicciones. Finalmente, todos —particularmente los grupos de ciudadanos cuyos intereses puedan verse afectados frente a un cambio en el *status quo*— tendrán que incluirse de manera protagónica. Lo anterior para discutir la forma en que, quienes deban ser compensados, lo sean en forma adecuada y al mismo tiempo se vuelvan partícipes y beneficiados del cambio de largo plazo que el nuevo sistema implicaría.

En lo legal, deberá entenderse que la construcción de un nuevo contrato social que permita alcanzar lo que en materia de protección social no pudo alcanzar el Estado postrevolucionario, no será posible a partir de la implementación de nuevos programas. Aunque varios programas han provisto elementos de protección social, las bases del nuevo sistema deberán establecerse en la Constitución misma y a partir de ahí en las leyes secundarias necesarias, para lo cual deberá encontrarse la mejor estrategia posible de ingeniería jurídica y legislativa. En términos generales, será fundamental establecer mecanismos rigurosos y eficaces de transparencia, rendición de cuentas y fácil acceso a la información, así como claridad y argumentación y comunicación exhaustivas en cuanto a la evidencia empírica y todos los aspectos analíticos del diseño e implementación del nuevo sistema. Los poderes estatales deberán participar en el nuevo sistema sólo después de poner en funcionamiento sistemas que garanticen la eficiencia y la eficacia de su gasto, así como mejoras palpables en la rendición de cuentas.

Como nota final, cabe recordar de manera explícita que la visión que este documento propone es una que privilegia garantizar una serie de derechos sociales. Sin embargo, en términos de incentivos y responsabilidades en el fundamento legal y en la implementación de las políticas públicas necesarias, es indispensable tener la mayor de las precauciones en la clara especificación de cuáles son aquellos derechos sociales que se pretende garantizar. En ese sentido, esta propuesta no promueve la garantía de un derecho universal en términos generales y abstractos, sino en términos específicos: un paquete con beneficios concretos, como ingreso mínimo, seguros de salud, vida e invalidez y seguro de pensión.

◇ *Esta propuesta implica la cuidadosa y clara especificación de cuáles son aquellos derechos sociales en concreto, que se pretende garantizar. El paquete mínimo debe estar rigurosamente especificado, lo que facilitará llegar al consenso necesario, y la eventual implementación del sistema.*

La rigurosa especificación de los beneficios y servicios reales con que se accederá a estos derechos facilitará la construcción de los consensos sociales necesarios, y la eventual implementación del sistema.

Éstos son apenas algunos de los asuntos principales que deberán tomarse en cuenta en la primera etapa de discusión, y que, sin duda, deberán ser ampliados en atención de la diversidad de circunstancias, factores y actores involucrados en lo que, idealmente, podrá llegar a constituir un nuevo sistema de protección social en México que sea universal, sostenible y más equitativo.



### RECUADRO III.3

#### Reformas a los sistemas de pensiones del IMSS y el ISSSTE

##### Sistema de pensiones del IMSS

La reforma al sistema de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) fue aprobada en diciembre de 1995 y entró en vigor el 1 de julio de 1997. Si bien desde 1992 se avanzó en la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR), el paso decisivo fue la aprobación de la citada reforma que sustituyó el esquema de beneficios definidos por uno basado en cuentas individuales complementado con una pensión mínima garantizada con objetivo de fortalecer el esquema de capitalización.

Los crecientes problemas financieros volvieron insostenible el sistema de pensiones del IMSS, creando un importante desequilibrio actuarial. Uno de estos problemas fue la presión de las tendencias demográficas (cambio en la estructura poblacional de los afiliados y aumento de la esperanza de vida). Las proyecciones del IMSS en 1995 mostraron que la tasa de crecimiento anual de pensionados para los siguientes 20 años sería de 5.7% comparada con una tasa de 2.6% para los contribuyentes. Un segundo factor fue que las contribuciones eran insuficientes para financiar los crecientes beneficios. La pensión mínima había crecido de 35% del salario mínimo antes de 1989 a 100% en 1995, mientras que las contribuciones aumentaron de 6% del salario base en 1992 a 8.5% en 1996.<sup>121</sup> De acuerdo con estos autores, entre 1984 y 1994 los gastos de la seguridad social crecieron en más de 60% en términos reales, al pasar de 2.5% a 3.9% del PIB, y los costos de las pensiones crecieron en 150%, pasando de 0.22% a 0.56% del PIB. En 1996, estimaciones del IMSS mostraron que las contribuciones debían crecer a 23.3% del salario base en el año 2020 para evitar el colapso del sistema.

Otro problema importante era que no existía coherencia entre los beneficios y las contribuciones. Por ejemplo, el salario de referencia para calcular la pensión se basaba en el promedio de los salarios del trabajador durante los últimos 5 años dividido por el salario mínimo vigente al momento del retiro, y no sobre el promedio de los salarios de todos los años de servicio. Además, existían restricciones a la portabilidad por los que los trabajadores con un solo empleador recibían mayores

<sup>121</sup> Véase Sales, C. et al., «La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano», *Gaceta de Economía*, 2(4), 1997, pp. 11-55.

beneficios que quienes tenían más de un empleo. Más aún, algunos trabajadores podrían perder todos sus beneficios al cambiar de un trabajo cubierto por el IMSS a uno cubierto por otro esquema. Finalmente, las reservas generadas por el sistema de pensiones fueron descapitalizadas ya que, ante la falta de derechos de propiedad de los afiliados sobre los recursos de previsión, fueron utilizadas para financiar la infraestructura del IMSS y para subsanar los déficits de los seguros de enfermedades y maternidad. Tal fue la descapitalización de las reservas que para 1994 representaban el 0.4% del PIB, cuando deberían haber representado para ese año el 11%.<sup>122</sup>

La reforma de 1995 implicó una nueva estructura de financiamiento de los beneficios y un nuevo sistema de pensiones de contribución definida y con garantía de pensión para los trabajadores afiliados. En particular, la reforma afectó el esquema de aseguramiento contra invalidez, vejez, cesantía y muerte (IVCM), financiado con contribuciones del empleador, del empleado y del gobierno. Como se mencionó, en 1996 la contribución total era de 8.5% del salario base; de esta proporción, el 3% estaba dirigido a invalidez y muerte, 3% a vejez y cesantía, 1.5% a servicios médicos, 0.6% a gastos administrativos y 0.4% a asistencia social.

Con la reforma, el 8.5% se dividió en dos partes: 4.5% acumulado en las cuentas individuales de los afiliados y 4% dirigido al IMSS para la provisión de seguros de vida e invalidez (2.5%) y servicios médicos para los pensionados (1.5%); se mantuvieron las contribuciones de 7% al SAR (2% para retiro y 5% para vivienda); y hubo una nueva contribución del gobierno equivalente al 5.5% del salario mínimo en enero de 1997. Específicamente, las funciones de operación y administración del IMSS fueron separadas con la reforma: la recaudación de primas y la certificación de derechos quedó a cargo del Instituto, pero la administración financiera de los recursos se trasladó a instituciones financieras especializadas en el manejo de fondos para la jubilación (Administradoras de Fondos para el Retiro, AFORE) las cuales podían operar una o más Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos de Retiro (SIEFORE) para invertir los recursos de los trabajadores. En general, la reforma otorgó derechos de propiedad a los afiliados sobre los recursos de jubilación por primera vez en la historia de la seguridad social del país y permitió la individualización de los recursos brindando certeza jurídica a los trabajadores.

La transición del antiguo al nuevo esquema era obligatorio para todos los trabajadores, aunque los ya pensionados no modificaron su situación y quienes estaban activos tenían la opción de elegir, al momento de su retiro, los beneficios de uno u otro esquema. Sin embargo, este último aspecto implicó mantener simultáneamente dos planes de pensiones durante el periodo de transición. Esto es, todas las pensiones otorgadas o que se otorguen en el futuro bajo el esquema anterior constituyen una especie de pasivo a cargo del gobierno durante el periodo de transición, mientras que bajo el nuevo esquema la pensión se financia por medio de los fondos en las cuentas individuales y tiene una garantía de pensión por parte del gobierno para todos los afiliados que cumplen los requisitos de edad y cotización.

<sup>122</sup> Véase BBVA, *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes* (España: Lateral Marketing y Comunicación), 2010.

Respecto a los efectos económicos de la reforma Sales, *et al.*, estimaron que el costo de no haber reformado el sistema IVCM habría sido significativo para las finanzas públicas.<sup>123</sup> No obstante, sus resultados advierten de un efecto negativo en la política fiscal por los altos costos de la transición: el costo de la transición alcanzaría su nivel máximo hacia 2035, al oscilar entre 2 y 2.3 puntos porcentuales del PIB, y que el costo fiscal de la reforma en valor presente sería del 80% del PIB, motivado principalmente por el déficit actuarial que se generó con el sistema vigente hasta 1997. Por otra parte, Grandolini y Cerda destacan que la reforma no podía esperar más tiempo y que, de acuerdo con las estimaciones oficiales de la época,<sup>124</sup> el déficit actuarial habría alcanzado una proporción equivalente al 141% del PIB de 1994 en un horizonte de 74 años. Respecto a las consecuencias fiscales de la reforma, los autores estimaron un impacto fiscal anual del 1% del PIB para los primeros veinte años y un costo de transición entre sistemas de casi el 17.7% del PIB entre 1997 y 2024. Finalmente, en un ejercicio para cuantificar el impacto de la reforma sobre el ahorro interno, Villagómez y Hernández muestran que podría alcanzarse un nivel de ahorro de entre 0.1% y 2.6% del PIB dependiendo del grado de cumplimiento de distintas condiciones:<sup>125</sup> ajuste fiscal total o conversión de déficit, en deuda pública; alta respuesta del ahorro privado a cambios en el ahorro público o reacción nula al cambio del déficit; no neutralización del ahorro contractual o neutralización parcial.

#### **Sistema de pensiones del ISSSTE**

De forma similar al IMSS, el diseño de previsión vulnerable ante el cambio demográfico y un desequilibrio entre los derechos y obligaciones para los afiliados llevó al Fondo de Pensiones del ISSSTE a registrar serios problemas financieros y a ejercer una creciente presión sobre las finanzas públicas. Por lo anterior, aunado a los altos costos operativos y a las deficiencias en los servicios la reforma a la Ley del ISSSTE se imponía como necesaria para atender mejor a los afiliados a largo plazo. La reforma se produjo el 31 de marzo de 2007.

Antes de la reforma, las prestaciones del ISSSTE se financiaban a través de un sistema de cuotas de trabajadores y aportaciones de las dependencias del Estado. El trabajador debía cubrir una cuota fija de 3.5% del salario base y las dependencias un tanto similar para el pago de jubilaciones y pensiones (las dependencias debían informar al instituto las contribuciones al SAR cuyo importe fuera equivalente al 2% del salario base). De esta forma, el trabajador contaba con un plan de pensión institucional y con el SAR como su complemento. Con el tiempo, las fuentes de financiamiento resultaron insuficientes para solventar las obligaciones ya que el mecanismo de reparto que operó para financiar los beneficios de los trabajadores resultó muy sensible a la relación entre el número de contribuyentes y el de pensionados. Mien-

<sup>123</sup> Op. cit.

<sup>124</sup> Grandolini, G. y L. Cerda, «The 1997 Pension Reform in Mexico», World Bank Policy, *Research Working Paper*, no. 1933, 1998.

<sup>125</sup> Villagómez, A. y J. Hernández, «Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro», *Economía Mexicana*, XIX(2), 2010, pp. 271-310.

tras que en 1975 existían 16.3 trabajadores por cada pensionado, en 2005 la cifra fue de 3.8. Este y los siguientes factores, generaron un elevado déficit de recursos que en 2007 alcanzó poco más del 50% del PIB. Por el lado del gasto aparecen dos factores: 1) un incremento en la esperanza de vida de los afiliados pero no en su edad de jubilación, lo que incrementó el periodo de pago de las pensiones; y 2) el aumento de beneficios para los retirados y jubilados (la pensión por jubilación alcanzó incluso hasta en 100% del sueldo básico promedio del último año). En comparación con el IMSS, los beneficios de este esquema fueron mayores: en 2005 la pensión promedio por persona fue 2.7 veces mayor y la edad mínima para una jubilación por enfermedad fue menor en 5 años en promedio. Por el lado de los ingresos hay tres factores relevantes: 1) con una edad promedio de jubilación de 55 años los empleados cotizaban poco tiempo en relación con el periodo promedio recibían beneficios; 2) las cuotas de los trabajadores y las aportaciones de las dependencias prácticamente no se modificaron desde la fundación del ISSSTE, lo cual restringió la obtención de ingresos para el fondo de pensiones; y 3) la falta de capacidad del ISSSTE para fiscalizar.

En general, la reforma del ISSSTE implicó transitar de un plan de prestación definida a uno de contribución definida con garantía de pensión, basado en cuentas individuales de capitalización. Además, incorporó una cuota social como elemento de respaldo para los afiliados de menores recursos, e introdujo un nuevo mecanismo de ahorro que consistió en un plan de cofinanciación estatal para incentivar el ahorro voluntario del afiliado. Específicamente, la reforma planteó que por cada peso que el trabajador aportara voluntariamente a su cuenta individual para jubilación, el Estado aportaría \$3.25. Lo anterior con un tope para el trabajador del 2% y para el patrón del 6.5% del salario básico de cotización del afiliado. Finalmente, se constituyó el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (una especie de AFORE denominada Pensión-ISSSTE), el cual está sujeto a la regulación y supervisión de la CONSAR, y a las disposiciones de la Ley del SAR.

Al igual que en el caso del IMSS, las pensiones en curso de pago para los pensionistas y jubilados no son afectadas por la reforma y su pago quedó garantizado por el gobierno. A partir de la reforma, todas las personas de nueva afiliación al ISSSTE son incorporadas al nuevo sistema. Sin embargo, todos los trabajadores afiliados al momento de la reforma tuvieron derecho a elegir entre el nuevo esquema o permanecer en el anterior. Quienes decidieron pasar al nuevo plan recibieron un bono de pensión en sus cuentas individuales que reconoce sus derechos por los periodos de cotización con anterioridad a la reforma. En cambio, quienes decidieron permanecer en el plan anterior cotizarían bajo nuevas condiciones: la edad mínima de jubilación se incrementará de manera gradual de 50 hasta 65 años hacia 2035 y sus cuotas por jubilación, despido y vejez se incrementarán del 3.5 al 6.125% del salario base en un periodo de seis años después de la reforma.

De acuerdo con el análisis de BBVA,<sup>126</sup> bajo una perspectiva de largo plazo, la reforma en el sistema de pensiones del ISSSTE cuenta con un diseño para su transición que resulta más eficiente que en el caso del IMSS. En primer lugar, la introducción

126 BBVA, *op. cit.*

del bono de pensión, al traducir a un valor monetario los derechos adquiridos bajo el antiguo sistema de pensiones, es un mecanismo que ofrece mayor certidumbre sobre el costo fiscal de la reforma. En segundo lugar, los costos fiscales de la reforma en el IMSS mantendrán aún una gran incertidumbre a largo plazo, ya que el afiliado sólo tendrá la opción de escoger el plan de pensiones que más le favorezca hasta el momento de la jubilación. Por otra parte, las diferencias en el diseño y el régimen financiero del nuevo sistema de pensiones del ISSSTE lo colocan también en mejores condiciones para ofrecer pensiones más altas a sus afiliados, cuyo elemento central es una tasa de aportación obligatoria más elevada a las cuentas individuales: con la reforma la tasa de contribución obligatoria pasó del 7% en el antiguo fondo al 11.3% en el nuevo, una tasa superior a la del IMSS. Adicionalmente, el nuevo mecanismo de ahorro ofrece fuertes incentivos para que el afiliado incremente el importe para su pensión mediante ahorro voluntario y, en caso de que, al cumplir con los requisitos de cotización necesarios, no logre acumular los fondos suficientes, tiene el derecho a una pensión garantizada relativamente más generosa que la del IMSS.

Fuente: Elaboración propia con base en BBVA de 2010.







# IV

## CONSIDERACIONES FINALES

## IV CONSIDERACIONES FINALES

- ◇ *Es necesario conformar un renovado pacto social que brinde a cada mexicano derechos sociales efectivos, así como responsabilidades fiscales a todos los ciudadanos. Se busca brindar protección social universal financiado con impuestos y contribuciones generalizados y sin privilegios. La política social debe ser un motor redistributivo que mejore la competitividad de las empresas, y la política hacendaria un motor para el crecimiento económico con equidad a través de la promoción a la productividad.*

México es un país desigual y lo ha sido durante mucho tiempo. Ello no es novedad, pero sigue siendo un asunto pendiente en nuestra sociedad. Sólo con el crecimiento económico sostenido en los decenios previos a 1982 fue posible mitigar parcialmente la desigualdad, pues el bienestar llegó a permear a amplios sectores de la sociedad. Sin embargo, el lento e insuficiente crecimiento económico de los últimos tres decenios y la política social, que no ha logrado constituirse en un motor redistributivo a pesar de muchos e importantes avances que se han registrado en muchas áreas, hacen impostergable un planteamiento que se enfoque a resolver estos problemas de manera integral: atacar la desigualdad, exclusión y pobreza en sus causas profundas, al tiempo de mejorar la competitividad, calidad de los servicios públicos y crecimiento económico del país. Estos dos grandes ámbitos son compatibles entre sí de contar con instrumentos suficientes y adecuados.

Es evidente que nos encontramos en medio de graves problemas estructurales en el país que requieren reformas profundas. En este documento nos hemos centrado en dos: la de protección social y la hacendaria, con derivaciones hacia la reforma laboral y el financiamiento de la reforma penal, que deben llevarse a cabo en forma simultánea.

Las voces que llaman a un sistema universal de protección social se han multiplicado en fechas recientes, aunque su demanda proviene de hace años. La reforma hacendaria, que cada vez es más urgente ante la caída de los ingresos petroleros, ha tenido varios intentos de realización que han sido sólo parcialmente exitosos. Incluso, en los últimos años, nos hemos endeudado para pagar intereses. También recientemente se han propuesto mecanismos para lograr ambos objetivos de forma simultánea, reformas hacendaria y del sistema de protección social, y para darles viabilidad en el largo plazo. Ello aumenta significativamente su viabilidad política.

En este documento se ha plasmado un diagnóstico que hace evidente la necesidad de darle viabilidad financiera al Estado mexicano, de transformar la Hacienda Pública para que estimule el crecimiento económico, y de generar un sistema de protección social universal que sea sustentable en el largo plazo.

De este diagnóstico se desprende la necesidad de conformar un renovado pacto social que brinde a cada mexicano derechos sociales efectivos, así como responsabilidades fiscales a todos los ciudadanos. Se busca brindar protección social universal con impuestos y contribuciones generalizados y sin privilegios. Se pretende hacer de la política social un verdadero motor redistributivo y que mejore la competitividad de las empresas, y de la política hacendaria un motor para el crecimiento económico con equidad a través de la promoción a la productividad.

EN CONCRETO, ESTA PROPUESTA PLANTEA LO SIGUIENTE:

1. Un sistema de protección social universal consistente en:
  - ingreso mínimo universal
  - acceso efectivo a la salud
  - seguro de vida e invalidez
  - pensión mínima universal
2. Convergencia de todos los sistemas de salud públicos, contributivos y no contributivos.
3. Revisión de los programas sociales para asegurar que sean un motor redistributivo.
4. Eliminación de las exenciones y regímenes especiales impositivos que incluye la generalización del IVA.
5. Eliminación de los subsidios generalizados, particularmente a la gasolina, y reducción de los demás subsidios energéticos.
6. Focalización de las transferencias a las familias más pobres para resarcir el impuesto adicional que pagarían.
7. Mejorar sensiblemente la transparencia y rendición de cuentas del gasto público en los tres niveles de gobierno.

Universalizar el sistema de protección social y mejorar la posición de la Hacienda Pública tendría al menos las consecuencias siguientes:

1. Establecería un piso mínimo de bienestar a toda la población.
2. Mejoraría la distribución de la riqueza.
3. Ni empresas ni trabajadores harían contribuciones al IMSS, ISSSTE, etc., lo que mejoraría significativamente la competitividad y los ingresos de los trabajadores.
4. El Gobierno Federal dejaría de demandar recursos del sistema financiero que serían entonces canalizados a actividades productivas.
5. Al separar el tema de protección social de la Ley Federal del Trabajo se destrabaría su proceso de reforma. Se podrían flexibilizar los mercados laborales para aumentar su eficiencia y la productividad.
6. Habría recursos para financiar la reforma penal en curso y dar acceso efectivo a la justicia de calidad a toda la población.

Esta propuesta no entra a los detalles de implementación que sin duda plantea retos importantes. Sin embargo, se requiere inicialmente de al menos un consenso generalizado para superar los problemas y lograr éxito en el planteamiento. Sólo así se logrará renovar nuestro gran pacto social.

## ÍNDICE DE CUADROS

- II.1 Producción, exportaciones y reservas de crudo
- II.2 Incidencia del gasto social por quintiles
- II.3 Balance de acumulación de capital del Gobierno Federal
- II.4 Deuda neta del Sector Público
- II.5 Saldo histórico no presupuestario de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)
- II.6 Gastos del Gobierno General, por funciones, 2006
- II.7 Participación en el gasto de gobierno general, 2006
- II.8 Sector Público presupuestario
- II.9 Tasas generales del impuesto al consumo, 2007
- II.10 Recaudación por impuestos generales al consumo, 2007
- II.11 IVA como porcentaje del PIB
- II.12 Productividad del IVA, 2007
- II.13 Impuestos al consumo en países de la OCDE, 2007. Comparativo de tasas y exenciones
- II.14 Recaudación del Impuesto Sobre la Renta
- II.15 Impuesto Sobre la Renta en países de la OCDE
- II.16 Impuestos sobre ingresos, utilidades y ganancia de capital
- II.17 Tasas de ISR-personas morales en el mundo
- II.18 Modificaciones tasas impositivas
- II.19 Productividad del ISR-personas morales por país
- I.20 Incidencia del IVA
- II.21 Incidencia del ISR personas físicas
- II.22 Ingresos presupuestarios del Sector Público
- II.23 Gasto dirigido y subsidios generalizados en 2008
- III.1 Evolución del Índice de Desarrollo Humano, 1990-2007
- III.2 Estimación de balance para un seguro social universal en México
- R.III.3.1 Simulaciones
- R.III.2.1 Incidencia de eventos adversos, según quintil de ingresos

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

- II.1 Precio de la mezcla mexicana de petróleo y del WTI
- II.2 Balance primario del Gobierno Federal con derechos sobre hidrocarburos
- II.3 Balance primario del Gobierno Federal sin derechos sobre hidrocarburos
- II.4 Balance patrimonial del Gobierno Federal
- II.5 Usos de recursos financieros de la economía: sectores público y privado
- II.6 Balance fiscal consolidado
- II.7 Evolución de conceptos de ingresos y gastos del Gobierno Federal
- II.8 Ingresos y gastos del Gobierno Federal
- II.9 Gobierno Federal: Ingresos vs. gasto neto y gasto primario
- II.10 Gobierno Federal: Ingresos tributarios vs. gasto neto
- II.11 Gobierno Federal: Ingresos tributarios vs. gasto primario
- II.12 Gasto Primario y costo financiero vs. ingresos del Gobierno Federal
- II.13 Saldos históricos de la deuda externa del Sector Público
- II.14 Per cápita: Ingresos totales vs. gasto neto del Gobierno Federal
- II.15 Per cápita: Ingresos tributarios vs. gasto programable del Gobierno Federal
- II.16 Per cápita: Ingresos tributarios vs. gasto primario Gobierno Federal
- II.17 Gasto neto vs. ingresos del Gobierno Federal
- II.18 Gasto programable del Gobierno Federal
- II.19 Gasto primario y costo financiero vs. ingresos del Gobierno Federal
- II.20. Recaudación fiscal por orden de gobierno, países de la OCDE, 2007
- II.21 Ingresos tributarios por país
- II.22 Ingresos presupuestarios del sector público, 1990-2006
- II.23 Estructura de recaudación de impuestos en México
- II.24 Distribución de los ingresos presupuestarios
- II.25 Estructura fiscal por países
- II.26 Promedio de tasa de ISR-personas morales en países de la OCDE
- II.27 ISR-personas morales por regiones
- II.28 Subsidio implícito del IVA
- II.29 Impuestos ambientales, 2005
- II.30 Precio de la gasolina después de impuestos en la OCDE y países emergentes, 2009
- II.31 Precio de la gasolina después de impuestos en América Latina y el Caribe, 2007
- II.32 Precio de la gasolina en México vs precio de importación
- II.33 Precios e impuestos a la gasolina, 2009
- II.34A Subsidios energéticos en México
- ii.34b Subsidio / impuesto especial a gasolinas y diesel (IEPS).
- II.35 Subsidios dirigidos y generalizados por decil de la población, 2008

- III.1A Evolución del gasto social en México, 1990-2010 (Porcentaje del PIB)
- III.1B Evolución del gasto social en México, 1990-2010
- III.2 Distribución del gasto público total, 1990-2010
- III.2B Distribución del gasto público total, 2010
- III.3 Cobertura de seguridad y protección social, 1992-2010
- III.4 Cobertura de seguridad y protección social en el quintil I, 2010
- III.5 Cobertura de seguridad y protección social por residencia, 1992 y 2010
- III.6. Población ocupada en la economía informal
- III.7. Coeficientes de concentración del gasto social, 2006
- R.II.2.I Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
- R.II.3.I Clasificación de los ingresos públicos en México
- R.III.1.I Frecuencia con que los hijos permanecieron, subieron o bajaron en la escala de bienestar económico con respecto a sus padres
- R.III.2.I Incidencia de eventos adversos, 2002-2005
- R.III.2.2 Incidencia de eventos adversos, según tipo de evento y nivel educativo del jefe

## BIBLIOGRAFÍA

- ACERO, C., G. CABEZAS Y O. LARRAÑAGA, «Assessing the Proposals of the Presidential Advisory Council on Labor and Equality: Static Microsimulation with Discrete-Choice Labor Supply Decisions», *Fiscal Schemes for Inclusive Development Paper Series*, UNDP-RBLAC, 2010.
- AMARANTE, V., et al., «Distributive Impacts of Alternative Tax Structures. The Case of Uruguay», *Fiscal Schemes for Inclusive Development Paper Series*, UNDP-RBLAC, 2010.
- ANTÓN, A., FAUSTO HERNÁNDEZ Y SANTIAGO LEVY, «The End of Informality in Mexico? Fiscal Reform for Universal Social Insurance», documento presentado en la IDE-IZA-WB Conference on Employment and Development, mayo de 2011.
- ANTÓN, ARTURO Y F. HERNÁNDEZ, F., Social Security Contributions as Consumption Taxes. *Documento de Trabajo No. 223 CIDE*, 2010.
- ATERIDO, R., M. HALLWARD-DRIEMEIER Y C. PAGES, «Does Expanding Health Insurance Beyond Formal-Sector Workers Encourage Informality?: Measuring the Impact of Mexico's Seguro Popular», Mimeo, 2010.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*, Washington, D.C., BID, 2010.
- BANCO MUNDIAL, «Sostenibilidad social y fiscal van de la mano», *Noticias del Banco Mundial*, abril 2010. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/0,,contentMDK:22547488~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:489669,00.html>.
- , «Uruguay, Poverty and Social Impact Assessment of the Tax Reform», Report No. 44939-UY, 2008.
- BANCO DE PREVISIÓN SOCIAL, (BPS), «Manual. Sistema de Seguridad Social», Versión 09, 2008, pp. 70.
- BARREIX, A. Y J. ROCA, «Strengthening a Fiscal Pillar: The Uruguayan Dual Income Tax», *CEPAL Review*, No. 92, 2007.
- BARROS, R., «Wealthier But Not Much Healthier: Effects of a Health Insurance Program for the Poor in Mexico», Stanford University, Mimeo, 2008.
- BBVA, *Las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica. Avances y temas pendientes* (España: Lateral Marketing y Comunicación), 2010.
- BEHRMAN, J. Y J. HODDINOTT, «An Evaluation of the Impact of Progresá on Pre-School Child Height», Washington, D.C., International Food Policy Research Institute, 2000.
- BERGMAN MARCELO, et al., *Evasión fiscal del impuesto sobre la renta de personas morales*, México, CIDE, 2006.
- BERSTEIN, S. et al., «Chilean pension reform: Coverage facts and policy alternatives.» *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association* Vol. 6, Núm. 2, 2006.



- BOSCH, M. Y R. CAMPOS-VÁZQUEZ, «The Trade Offs in the Labor Market of Social Assistance Programs: The Case of the 'Seguro Popular' Program in Mexico», Medellín, Documento presentado en la reunión anual de LACEA, noviembre 2010.
- CAMPOS-VÁZQUEZ, R. Y M. A. KNOX, «Social Protection Programs and Employment: The case of Mexico's 'Seguro Popular' Program», Centro de Estudios Económicos, Documento de Trabajo Núm. XIV, El Colegio de México, 2010.
- CHÁVEZ PRESA, JORGE, *Para recobrar la confianza en el Gobierno: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- , «Reforma presupuestaria para un Estado redistributivo», en *Análisis Económico*, El Trimestre Económico, Vol. LXXIV (I), núm. 293, enero-marzo de 2007.
- CONEVAL, «El Ramo 33 en el desarrollo social en México: evaluación de ocho fondos de política pública», México, 2011.
- , «Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008», México, 2008.
- CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL TRABAJO Y EQUIDAD, *Hacia un Chile más justo: Trabajo, salario, competitividad y equidad social*, Gobierno de Chile, 2008. Disponible en: [http://www.oei.es/pdfs/ETP\\_Informe\\_Final\\_chile.pdf](http://www.oei.es/pdfs/ETP_Informe_Final_chile.pdf)
- DUVAL, R. Y R. SMITH, *Informality and Seguro Popular Under Segmented Labor Markets*, CIDE, Mimeo, 2011.
- FERNÁNDEZ, A. Y L. F. LÓPEZ-CALVA, «Transitory Shocks, Permanent Effects: Impact of the Economic Crisis on the Well-Being of Households in Latin America and The Caribbean», *Estudios Económicos*, Vol. 25, Número 1, 2010.
- FERREIRA, F. H. G. Y D. ROBALINO, «Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations», *World Bank Policy Research Working Paper 5305*, Washington, Banco Mundial, 2010.
- FUNDACIÓN ESRU, *¿Nos movemos? La movilidad social en México*, Fundación Espinosa Rugarcía (ESRU) y Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) editores, 2008.
- GERTLER, P., «An Evaluation of the Impact of Progresá on Health Care Utilization and Health Status», Washington, International Food Policy Research Institute, 2000.
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, MERCEDES (Coord.) *A diez años de intervención. Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008 en zonas rurales (1997-2007)*, México, SEDESOL, 2008.
- GÓNZALEZ-ARÉCHIGA, B. (Coord.), *Políticas públicas para el crecimiento y la consolidación democrática 2006-2012: propuestas para la gobernabilidad, el federalismo, el empleo con estabilidad y la igualdad de oportunidades*, México, ITESM, 2006.
- GRANDOLINI, G. Y L. CERDA, «The 1997 Pension Reform in Mexico»,

- World Bank Policy Research, *Working Paper*, no. 1933, 1998.
- GRUBER, JONATHAN, «The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile,» *Journal of Labor Economics*, University of Chicago Press, vol. 15(3), 1997.
- HERNÁNDEZ TRILLO, FAUSTO, «Las finanzas públicas en el México posrevolucionario», en *Historia Económica General de México*, Sandra Kuntz compiladora, México, El Colegio de México-Secretaría de Economía, 2010.
- \_\_\_\_\_, *El presupuesto público en infraestructura y su regulación*, México, CIDAC, 2006.
- HERNÁNDEZ TRILLO, FAUSTO Y RICARDO SMITH-RAMÍREZ, «Credit Ratings in the Presence of Bailout: The Case of Mexican Subnational Government Debt,» *Journal of LACEA, Economía*, 2009.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, «Estimaciones de pobreza por el Método del Ingreso 2009», Comunicado de prensa, Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/comunicados/generales/generales0710.pdf>
- JUSIDMAN, C. (Coord.), *Reflexiones ciudadanas sobre la política social, consejo consultivo de desarrollo social*, México, SEDESOL, 2008.
- , «Desigualdad y política social en México» *Revista Nueva Sociedad* no. 220, marzo-abril, 2009.
- KRITZER, B., «Chile's Next Generation Pension Reform», *Social Security Bulletin*, 68(2), 2008.
- KUGLER, A. Y M. KUGLER, «Labor Market Effects of Payroll Taxes in Developing Countries: Evidence from Colombia,» NBER Working Papers 13855, National Bureau of Economic Research, Inc, 2008.
- LEVY, S., «Productividad e Informalidad en México», Octava reunión anual del Grupo Huatusco, Veracruz, septiembre 2010.
- , *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.
- LEVY, S. Y E. RODRÍGUEZ, *Sin herencia de pobreza: el programa Progresa-Oportunidades de México*, México, Editorial Planeta Mexicana, 2005.
- LÓPEZ-CALVA, L.F. A. ORTEGA VENZOR, A. ESCOBAR LATAPÍ (Coords.), «Política social para la equidad», *Memorias IBERGOP*, México, Porrúa, 2006.
- LÓPEZ-CALVA, L. F. Y N. LUSTIG, *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* Baltimore, Brookings Institution Press, 2010.
- LÓPEZ-CALVA, L.F. Y E. ORTIZ-JUÁREZ, «Evidence and Policy Lessons on the Links between Disaster Risk and Poverty in Latin America: Methodology and Summary of Country Studies», Nueva York, Research for Public Policy, MDGs and Poverty, MDG-01-2009.
- , «A Vulnerability Approach to the Definition of the Middle Class», *Working Paper No. 5902*, Latin America and the Caribbean Region, Poverty, Equity and Gender Unit, El Banco Mundial, diciembre 2011.
- MEDINA, L., *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, Reforma del Sistema Tributario, Proyecto de Ley, 2006. Disponible en: [http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/proyectos/2006/03/E%20354\\_I6%2003%202006\\_00001.PDF](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2006/03/E%20354_I6%2003%202006_00001.PDF).
- MOFFITT, R., «Welfare Programs and Labor Supply», NBER, Working Paper 9168, National Bureau of Economic Research, Inc, 2002.
- MORENO A., «La devaluación de la democracia» en *Este País*, febrero de 2011.
- NARRO ROBLES, JOSÉ, ROLANDO CORDERA Y LEONARDO LOMELÍ *Hacia la universalización de la seguridad social* Mimeo, UNAM, 2006.
- NARRO ROBLES, JOSÉ, DAVID MOCTEZUMA Y LOURDES OROZCO «Hacia un nuevo modelo de seguridad social» *Revista Economía UNAM*, número 7 especial, 2008.
- PNUD, «Pobreza-Uruguay: Volver a empezar», PNUD, IPS Noticias, agosto 2009. Disponible en: <http://www.undp.org.uy/showNews.asp?NewsId=973>.
- PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. *Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*, Costa Rica, Editorama, 2010.
- RIBE, H. et al., *Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean: From Right to Reality*, Washington, Banco Mundial, 2010.
- RIVERA, J. A. et al., «Impact of the Mexican Program for Education, Health and Nutrition (Progresá) on Rates of Growth and Anemia in Infants and Young Children. A Randomized Effectiveness Study», *JAMA*, Vol. 291, Núm. 21, 2004.
- ROFMAN, R., E. FAJNZYLVER Y G. HERRERA, «Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile», *SP Discussion Paper No. 0831*, Social Protection and Labor, Banco Mundial, 2008.
- SAAVEDRA, J. Y M. TOMASSI, «'Informalidad', Estado y contrato social en América Latina. Un estudio preliminar», *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 126, Núm. 3-4, 2007.
- SALES, C. et al., «La reforma al sistema de pensiones: el caso mexicano», *Gaceta de Economía*, Vol. 2, Núm. 4, 1997.
- SCOTT, J., «Eficiencia redistributiva de los programas contra la pobreza en México», *Documento de Trabajo*, No. 307, CIDE, 2004.
- , «Gasto Público y Desarrollo Humano», documento de apoyo al Informe sobre Desarrollo Humano México 2008-2009, Mimeo, 2008.
- , «The Social Failure of the Mexican Revolution: Redistributive Constraints under High Inequality», Mimeo, 2009.
- SCHULTZ, P., «The Impact of Progresá on School Enrollments», Washington, International Food Policy Research Institute, 2000.
- , «¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?», serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, proyecto *Public Security Expenditure in Mexico*, CIDE, 2011.

- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Cuenta de la Hacienda Pública 2009, Apéndice estadístico, gasto presupuestarios.
- , «Criterios generales de política económica para 2008», México, D.F., 2007.
- , «Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cuarto trimestre de 2008», México, D.F., 2009.
- SEMPERE, JAIME Y HORACIO SOBARZO, Evasión Fiscal en México: el caso del ISRPF, Documentos del SAT, 2006, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).
- SERRANO, JULIO Y FLORENCIA TORCHE (eds.), *Movilidad social en México. Población, desarrollo y crecimiento*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2010.
- SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (SSA) E INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION, (ISSA), *Social Security Programs throughout the World: The Americas*, Ginebra, SSA, 2010.
- VALERO, JORGE, Evasión fiscal en México: el caso de Repecos, Documentos del SAT, 2003, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).
- VÉLEZ GRAJALES R. et al., «El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México», *Documento de trabajo*, CEEY, 2011.
- VILLAGÓMEZ, A. Y J.I. HERNÁNDEZ, «Impacto de la reforma al sistema de pensiones en México sobre el ahorro», *Economía Mexicana*, Vol. XIX, Núm. 2, 2010.
- ZAMUDIO, ANDRÉS Y FAUSTO HERNÁNDEZ, Evasión fiscal en México: el caso del IVA, Documentos del SAT, 2003, [www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx).

## SEMBLANZAS

### JORGE A. CHÁVEZ PRESA

Economista especializado en temas de finanzas públicas, presupuesto y energía. Cuenta con maestría y doctorado por The Ohio State University. Fungió como miembro de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Fue subsecretario de Política de Energía en la Secretaría de Energía (SENER), director general de Política Presupuestal, jefe de la Unidad de Política y Control Presupuestal en la Subsecretaría de Egresos, director de Planeación Financiera, director de Deuda Pública y director de Planeación Financiera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Se desempeñó como secretario general de la Fundación Colosio A.C. Fue diputado federal por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la LVIII Legislatura. Actualmente se desempeña como director general adjunto de Desarrollo de Nuevos Negocios del Grupo Financiero Banorte.

### ROLANDO CORDERA CAMPOS

Economista y político mexicano, es profesor investigador emérito de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como miembro de la Junta de Gobierno de esta universidad. Cuenta con una licenciatura en Economía por la UNAM y estudios de posgrado en la London School of Economics. Miembro del consejo y de la mesa editorial de la revista *Nexos*, fue director y conductor del programa de TV *Nexos*. Fue consejero de la Comisión de Derechos Humanos del D.F. y miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Autor de numerosos libros y artículos académicos.

### FERNANDO ALBERTO CORTÉS CÁCERES

Economista y científico social chileno, especialista en la medición de la pobreza. Profesor investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Licenciado en Economía por la Universidad de Chile y doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Es profesor emérito de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y forma parte del Consejo Académico del CONEVAL. Autor de numerosos libros y artículos, entre ellos *Procesos sociales y desigualdad económica en México* (Siglo XXI, 2000).

### JORGE COVARRUBIAS BRAVO

Profesor de postgrado de derecho fiscal en la Escuela Libre de Derecho. Socio del Despacho Parás, firma especializada en consultoría y litigio fiscal. Representante del sector empresarial ante la SHCP.

#### RODOLFO DE LA TORRES GARCÍA

Licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y Maestro en Economía por Oxford University. Es Coordinador de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano en México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Encabeza el Capítulo Mexicano de la Red sobre Desigualdad y Pobreza del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe. Ha sido miembro del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), instructor del BID y consultor para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y para el BM.

#### AGUSTÍN ESCOBAR LATAPÍ

Es profesor investigador del CIESAS. Recibió la licenciatura en Antropología Social de la UIA y el doctorado en Sociología por Manchester University. Junto con Mercedes González de la Rocha, recibió en 1994 el Premio Nacional de Investigación Científica de la Academia Mexicana de Ciencias. Electo y re-electo al Consejo del CONEVAL, en 2006 y 2010. Entre sus temas principales de estudio están la migración y las políticas sociales. Dirigió la evaluación cualitativa externa del programa Progres-a-Oportunidades. Ha trabajado sobre la migración de los pobres y el impacto de la migración sobre la pobreza y la desigualdad en México. Actualmente dirige un diálogo binacional de expertos sobre bienestar, y coordina un proyecto que se propone establecer un sistema de evaluaciones cualitativas en México. Ha sido asesor de la SEDESOL en el diseño de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales. Es autor del libro *Pobreza y migración internacional* (CIESAS, 2008).

#### GERARDO ESQUIVEL HERNÁNDEZ

Licenciado en Economía por la UNAM, maestro en Economía por El Colegio de México y doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Es autor de numerosos artículos y libros especializados. Actualmente se desempeña como profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, en donde ha colaborado desde 1998. Trabajó como Investigador en el Harvard Institute for International Development (HIID) de Harvard University. También ha fungido como Investigador Visitante en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco de México y ha sido consultor para el BM, el BID, la CEPAL y el PNUD. Imparte clases en El Colegio de México y en la Facultad de Economía de la UNAM, y es actualmente Director de la revista *Estudios Económicos* que publica El Colegio de México.

#### JOSÉ LUIS FLORES HERNÁNDEZ

Fundador de la firma de consultoría Decide Soluciones Estratégicas. Es licenciado en Economía por la UNAM y cuenta con una maestría en Economía Internacional por la Fletcher School of Law and Diplomacy. Se des-

empeñó como director general de BANOBRAS, diputado federal a las LVII y LIX Legislaturas, presidente del Comité del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, secretario de Finanzas en el Gobierno del Estado de Puebla, director ejecutivo por México y República Dominicana del BID, y director de Organismos Financieros Internacionales de la SHCP.

#### LUIS FONCERRADA PASCAL

Es maestro en Economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Doctor en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Fue director de Política Monetaria en la SHCP. Participó en el Comité de CETES y en el desarrollo del mercado de capitales internos así como en las negociaciones con el FMI, y en actividades de promoción del Tratado del Libre Comercio. Actualmente es director del CEESP.

#### MARIO LUIS FUENTES ALCALÁ

Es licenciado en Economía por el ITAM y Maestro en Desarrollo Regional por el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de la Haya. Es autor de varios libros en asistencia social y política pública. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, entre ellos: director del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), director general del Sistema DIF y director general del IMSS. Autor de numerosos libros y artículos. Actualmente dirige el CEIDAS y es miembro de la Junta de Gobierno de la UNAM.

#### FRANCISCO JAVIER GALA PALACIOS

Realizó sus estudios profesionales en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional (IPN) y obtuvo su maestría en la Universidad de Chicago. Actualmente trabaja como subdirector de Estudios Especiales del CEESP. Fue economista del FMI, director adjunto de BANOBRAS, y director general adjunto en la Unidad de Inversiones de la SHCP. Se desempeñó como representante del BID en Perú, además de ser jefe de la División de Estudios de Economía de Países en el mismo banco.

#### GONZALO HERNÁNDEZ LICONA

Es actualmente secretario ejecutivo del CONEVAL. Anteriormente se ha desempeñado como investigador del Departamento Académico de Economía del ITAM, donde fue director de la Licenciatura de Economía. También fue director general de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de SEDESOL. Es Licenciado en Economía del ITAM, Maestro en Economía por la Universidad de Essex y Doctor en Economía por la Universidad de Oxford. Autor de numerosos artículos y libros, se ha especializado en microeconomía, economía laboral, desarrollo económico, medidas de desigualdad y pobreza y evaluación de programas sociales.

**FAUSTO HERNÁNDEZ TRILLO**

Es director de la División de Economía del CIDE, así como director de la revista *El Trimestre Económico* que edita el Fondo de Cultura Económica. Autor de numerosos artículos y libros, ha sido consultor del BM, del BID, de la CEPAL, y de los gobiernos mexicano y guatemalteco, así como de distintas empresas. También fue investigador en la Bolsa Mexicana de Valores y Director General Adjunto de Presupuesto en la SHCP. Es doctor en Economía por la Universidad del Estado de Ohio, y es licenciado en Administración por la UAM, y licenciado en Economía por la UNAM.

**ARTURO HERRERA GUTIÉRREZ**

Es maestro en Economía por el Colegio de México y obtuvo la licenciatura en la UAM. Ha sido profesor de asignatura en la Universidad de Nueva York y desde 1999 profesor de asignatura en el Colegio de México. Se desempeñó como secretario de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal, subdirector de Estudios Macroeconómicos en la Dirección General de Planeación Hacendaria, así como subdirector de Estudios Económicos Internacionales de la Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales, ambos de la SHCP. Actualmente funge como director de Banca de Gobierno de IXXE Grupo Financiero.

**LUIS FELIPE LÓPEZ CALVA**

Es actualmente economista líder en la Unidad de Pobreza, Equidad y Género del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Ha sido profesor y director de la Maestría en Economía Pública de la EGAP en el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México. Autor de numerosos artículos y libros, entre 2007 y 2010 fue economista en jefe de la Región para América Latina y el Caribe del PNUD. Anteriormente fue director del Reporte Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD-México) y ha sido, además, profesor de Economía en la Universidad de las Américas en Puebla y de El Colegio de México. Estudió la licenciatura en Economía en la Universidad de las Américas-Puebla; tiene una maestría en Economía de la Universidad de Boston y otra maestría y doctorado en Economía de la Universidad de Cornell.

**CARLOS MANCERA CORCUERA**

Es socio y director del despacho Valora Consultoría, s.c. Fungió como subsecretario de Planeación y Coordinación de la Secretaría de Educación Pública (SEP), director adjunto de política científica y tecnológica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), coordinador de asesores del Secretario de Educación Pública, entre otros cargos. Fue profesor de Economía en el ITAM. Cuenta con una licenciatura en Economía por esta institución.

**MANUEL MOLANO RUIZ**

Cuenta con la licenciatura en economía del ITAM y es maestro en economía



agrícola por el Imperial College de la Universidad de Londres. Obtuvo el Premio Banamex de Economía. En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) participó en procesos como la creación de la Financiera Rural y la reestructuración de instituciones como FOCIR y Agroasemex. Representó a México ante el Fondo Común para los Productos Básicos de Naciones Unidas y formó parte del equipo de SAGARPA para la reformulación de las políticas públicas del sector azucarero. Es actualmente Director General Adjunto del Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO).

#### ALMA ROSA MORENO RAZO

Es licenciada en Economía por el ITAM y cuenta con una maestría en economía por El Colegio de México y doctorado en la Universidad de Nueva York, con especialidades en desarrollo económico y economía internacional. Fue investigadora visitante en el CIDE, presidenta del Servicio de Administración Tributaria (SAT), coordinadora general de Política de Ingresos y Coordinación Fiscal de la SHCP. También se desempeñó como embajadora de México ante el Reino Unido. Es actualmente socia de ITG Consultores.

#### CIRO MURAYAMA RENDÓN

Es economista por la UNAM y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid. Es autor de libros y artículos especializados, entre ellos *El financiamiento público a la educación superior en México* (ANUIES, 1997). Es profesor de la UNAM. Fue asesor, entre 1999 y 2003, de la presidencia del Instituto Federal Electoral (IFE). Es miembro de la Junta de Gobierno del Instituto de Estudios de la Transición Democrática y editor de la revista *Nexos*.

#### JUAN E. PARDINAS CARPIZO

Es director general del IMCO. Es doctor por la London School of Economics, tiene una maestría en Economía por la Universidad de Sophia en Japón y una licenciatura en Ciencia Política por la UNAM. Se ha desempeñado como investigador asociado del Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC).

#### LUIS ANTONIO RAMÍREZ PINEDA

Es licenciado en Economía por el ITAM y maestro en Política Social y Planeación por la London School Of Economics and Political Science. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Fue Diputado Federal de la LIX Legislatura. Se desempeñó como Subdirector de área en al Secretaría Técnica de Gabinete Económico de la Presidencia de la República, fue asesor en la Dirección General de Planeación Estratégica de Pemex y Pemex-Petroquímica, y director general adjunto en la SHCP. Fue secretario general de la Fundación Colosio, consejero político nacional del PRI y es presidente de la agrupación política nacional Movimiento de Expresión Política

(MOEF). Actualmente se desempeña como director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) en la Cámara de Diputados.

#### EVELYNE RODRÍGUEZ ORTEGA

Consultora y especialista en temas de política social. Autora de artículos especializados en política social. Miembro del Grupo de Diálogo Rural México. Jefe del Departamento de Investigación en Políticas de Salud del Hospital Infantil de México.

#### JOSÉ LUIS ROMERO HICKS

Es politólogo, economista y abogado. Es socio director de RomeroHicks & Galindo -Abogados. Es profesor de administración financiera de la Universidad de Guanajuato, miembro del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI) y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Es presidente del Consejo del Banco de Alimentos de Guanajuato. Se desempeñó como director del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno de Guanajuato, director general de Política de Vivienda de la SEDESOL y consejero económico de las embajadas de México en India y Japón. Miembro de los consejos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Ocean Garden, INFONAVIT, FONHAPO, FOVI y FOVISSSTE.

#### JAIIME ROS BOSCH

Profesor investigador de la Facultad de Economía de la UNAM. Fue profesor de economía y miembro de la facultad del Instituto Kellogg de Estudios Internacionales de la Universidad de Notre Dame y del CIDE. Autor de numerosos artículos y libros especializados. Ha sido consultor de varios gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales, así como miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación de Economistas de América Latina. Cuenta con una licenciatura en Ciencias Sociales por la Universidad de París XII y estudios de postgrado en Economía en la UNAM y la Universidad de Cambridge.

#### MIGUEL SZÉKELY PARDO

Cuenta con la licenciatura en Economía y una maestría en Políticas Públicas del ITAM, así como la maestría en Desarrollo Económico y el doctorado en Economía por la Universidad de Oxford. Ha sido profesor del ITAM y del Centro de Estudios Económicos del Colegio de México. Es autor de numerosas publicaciones académicas sobre temas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión tanto en México como en América Latina. Ha sido colaborador del BID, BM, la CEPAL, el PNUD, la FAO, la ONU, además de vicepresidente del Comité Territorial de las Políticas de Desarrollo de la OCDE. Fungió como Subsecretario de Educación Media Superior de la SEP. Fue Jefe de la Unidad de Desarrollo Regional de la Presidencia de la República, Secretario Técnico de la Comisión Intersecretarial

de Desarrollo Social, y Subsecretario de Planeación, Prospectiva y Evaluación de SEDESOL. Actualmente dirige el Instituto de Innovación Educativa del Tecnológico de Monterrey.

#### JOHN SCOTT ANDRETTA

Es profesor-investigador de la División de Economía del CIDE. Fue coordinador del Capítulo Mexicano de la Red sobre Desigualdad y Pobreza en América Latina y el Caribe, BID-Banco Mundial- LACEA. Formó parte del Consejo Académico del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana (UIA), así como de los consejos editoriales de *Océano-CIDE*, *Economía Mexicana* y *El Trimestre Económico*. Es miembro del Consejo del CONEVAL. Autor de numerosas publicaciones académicas, es maestro en Economía por la Universidad de Oxford y cuenta con la licenciatura en Economía de New York University.

#### ISIDRO SOLOAGA

Es licenciado en Economía por la Universidad Nacional de La Plata y doctor en Economía Agrícola y de Recursos Naturales por la Universidad de Maryland. Autor de numerosas publicaciones académicas, actualmente se desempeña como profesor-investigador y como coordinador académico del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Trabajó como consultor en el BM y el BID. Fue profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de las Américas-Puebla y director del CIEPP. Fue el Coordinador del Primer Informe Regional de Desarrollo Humano para Latinoamérica del PNUD.

#### LAURA SOUR VARGAS

Es profesora-investigadora de la Universidad Anahuac del Norte. Cuenta con doctorado y maestría en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago, una maestría en Economía por el ITAM y la licenciatura en Economía de esa misma institución. Autora de numerosas publicaciones académicas, se desempeñó como profesora del CIDE en la División de Administración Pública, Consultora del Centro de Estudios de Competitividad y profesora de tiempo completo del ITAM.

#### FRANCISCO SUÁREZ DÁVILA

Es maestro en Economía por la Universidad de Cambridge y licenciado en Derecho por la UNAM. Fue representante de México ante la OCDE, así como diputado federal en la LIX Legislatura. Fungió como subsecretario de Hacienda y Crédito Público, director general de Banco Obrero, y director general de Banco Mexicano Somex. Fue miembro del Consejo de Administración de Fundación UNAM, profesor de la UIA, de la UNAM y del Colegio de México. Autor de varias publicaciones académicas incluyen su reciente libro *La reprivatización bancaria fracasada. Tragedia nacional en tres actos* (CEEY, 2010).

**ALEJANDRO VILLAGÓMEZ AMEZCUA**

Cuenta con doctorado y maestría en Economía de Washington University, así como la licenciatura en Economía de la UNAM. Se desempeñó como Secretario Académico y como director de la División de Economía del CIDE. Ha sido consultor y asesor del gobierno mexicano, así como de organismos privados e internacionales. Se especializa en macroeconomía, política monetaria y fiscal, ahorro y pensiones. Es autor de numerosas publicaciones académicas, entre ellas *La seguridad social en México* y, su libro más reciente, *La primera gran crisis del siglo XXI* (Tusquets, 2011).





EL MÉXICO DEL 2012. REFORMAS A LA HACIENDA  
PÚBLICA Y AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

*se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Solar Servicios Editoriales, S.A. de C.V., calle 2 número 21, San Pedro de los Pinos, ciudad de México, en el mes de febrero de 2012. Para componer el libro se utilizó el programa Adobe InDesign CS2 y las tipografías Quadraat y Quadraat sans. Diseñado por el Centro de Estudios Avanzados de Diseño, A.C.: [www.cead.org.mx](http://www.cead.org.mx).*

