

LA DISPUTA POR LOS RECURSOS
REFORMA FISCAL, FEDERALISMO
Y POLÍTICA SOCIAL

Índice

Presentación
Luis Rubio

La manufactura del consenso
Liderazgo político y reforma económica
Juan E. Pardinás

Impuestos y ciudadanos
Luis Rubio

Federalismo Fiscal
Alberto Díaz Cayeros

La política social y las capacidades básicas:
en busca de un programa efectivo y sustentable
Claudio Jones

PRESENTACIÓN

El nuevo congreso enfrenta realidades inéditas. Por primera vez en nuestra historia moderna, los temas y las decisiones fundamentales del país no sólo pasan por el poder legislativo, sino que dependen de su concurrencia y participación. Esta monografía fue diseñada para contribuir al esfuerzo de nuestros legisladores en este proceso de reforma y discusión sobre los temas fiscales, presupuestales y federales.

Los cuatro ensayos que conforman esta monografía se abocan a los temas de la agenda del momento. En el primero, Juan Pardinás analiza la problemática del proceso legislativo mismo y propone maneras de lograr un liderazgo efectivo a partir de una labor de convencimiento respecto a los objetivos que se persiguen. En el segundo, Luis Rubio plantea la necesidad de contemplar la reforma fiscal como un intercambio de derechos ciudadanos a cambio de impuestos; su argumentación muestra que sin un cambio en la relación gobernantes-gobernados, la reforma fiscal es imposible. El tercer ensayo, de Alberto Díaz Cayeros, versa sobre el federalismo fiscal: cómo fortalecer las finanzas estatales y municipales, cómo elevar la recaudación a nivel local y cómo transformar la relación fiscal entre el gobierno federal y los estados y municipios. Finalmente, el cuarto ensayo, de Claudio Jones, analiza la política social y propone no sólo un marco para estudiarla y evaluarla, sino también mecanismos para hacer más efectiva la lucha contra la pobreza.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y los programas de

desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación, son responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que:

La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen.

Luis Rubio

LA MANUFACTURA DEL CONSENSO LIDERAZGO POLÍTICO Y REFORMA ECONÓMICA

Juan E. Pardinás

*La historia no avanza en una línea recta, pero
cuando un líder, con habilidad y determinación impulsa el
cambio, la historia camina hacia adelante.*

Samuel P. Huntington

¿PARA QUÉ CONTINUAR LA REFORMA ECONÓMICA?

Todo proyecto de gobierno enfrenta en su camino el sendero bifurcado entre la continuidad y el cambio. Conservar un rumbo, sin innovaciones ni estremecimientos, tiene la ventaja aparente de no agitar las aguas. Un gobierno que no propone transformaciones importantes demuestra estar complacido con la trayectoria del país. La continuidad permite reducir el potencial de conflictos políticos, ya que el gobierno asume un comportamiento predecible ante la sociedad y un perfil de mando que prefiere evitar la confrontación con las fuerzas de oposición. Mantener fijo el timón puede ser la ruta más segura, siempre y cuando la proa del barco no apunte hacia una tormenta.

En años recientes, la economía mexicana ha tenido un desempeño muy positivo. Sin embargo, la meta de mantener un ritmo constante de crecimiento acelerado se ve obstaculizada por una serie de lastres que impiden el despegue definitivo de la economía. Para transformar los fardos en ventajas, se requieren de cambios institucionales que incentiven la inversión y el aumento de la productividad en sectores clave. Postergar el proceso de reformas, implica condenar a nuestra economía a tasas de crecimiento mediocres que no serán suficientes para resolver los reclamos sociales más urgentes del país.

Desde mediados de la década de los ochenta, México inició un programa de reformas que buscaba abrir la economía al comercio exterior, sanear las finanzas públicas y alcanzar equilibrios macroeconómicos. A pesar de que los cambios tenían una clara vertiente económica, también contaban con un objetivo político, como lo explica Luis Rubio:

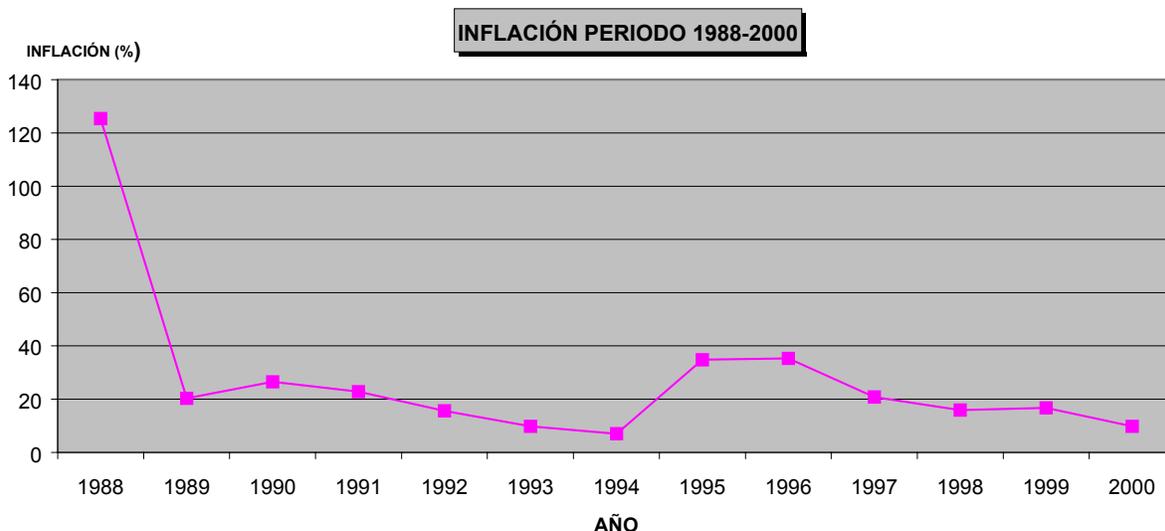
Al lanzar las reformas económicas, los gobiernos de De la Madrid y Salinas tomaron un riesgo atrevido, si bien calculado. Su propósito inmediato había sido resolver la problemática económica para evitar el colapso de la estructura política tradicional. Calculaban o percibían que al colapso económico le seguiría otro en el sistema político. Mantener el *statu quo* implicaba, por tanto, una reestructuración profunda de la economía. Desde este punto de vista, las reformas económicas fueron profundamente políticas en su naturaleza.¹

Esta serie de medidas constituye la *primera generación* de reformas a la economía mexicana.² Si se observa el comportamiento de la inflación o el crecimiento exponencial de las exportaciones en el último lustro, es evidente que las reformas trajeron beneficios para México. Las medidas acarrearón importantes costos sociales en el corto y mediano plazos, mientras que sus dividendos comenzaron a ser evidentes hasta años después de que ocurrieron las primeras transformaciones en la economía. Este desfase temporal entre la puesta en práctica del ajuste y la cosecha de sus primeros frutos, tiene consecuencias directas sobre la percepción social de la reforma económica,

¹ Luis Rubio, “El TLC en el desarrollo de México” en *Tres Ensayos, Fobaproa, privatización y TLC*, Cal y Arena, México D.F., 1999, p. 125.

² Un estudio comprensivo sobre la mecánica de este proceso aparece en Carlos Elizondo y Blanca Heredia, “La instrumentación política de la reforma económica: México 1985-1999” en *Zona Abierta 90/91(2000)* Madrid, 2000.

ya que la población relaciona a ésta con sus sacrificios iniciales y no con las ventajas de largo plazo.



El principal problema es que el proceso de transformación de la economía se quedó a la mitad del río, sin aprovechar a plenitud las ventajas del libre mercado y sin dispersar los beneficios de la integración entre la mayoría de la población. Es necesario que se prosiga el proceso de reformas con el objetivo de atenuar los impactos sociales de sus antecesoras y maximizar sus beneficios. A diferencia de la primera fase de cambios, las nuevas reformas no deben estar orientadas exclusivamente por imperativos económicos. En una etapa inicial, bajo el contexto de un dramático déficit público, el programa de privatizaciones, por citar un ejemplo, estaba encaminado a elevar los niveles de recaudación fiscal y a desembarazarse de las empresas estatales que implicaban un drenaje constante de recursos. Hoy con una posición fiscal más sana lo que se pretende es que los sectores bajo control estatal puedan contribuir a un desempeño competitivo de la economía. México aún tiene pendiente encarar el debate

sobre la mejor manera de proveer ciertos servicios públicos. Algunos de ellos pueden ser provistos por agentes privados.

Los cambios de segunda generación deben concentrarse en desarrollar las capacidades productivas de la economía mexicana. La primera generación de reformas económicas se concentró en estabilizar la economía, ahora el reto es hacerla crecer mediante innovaciones que involucren temas diversos, que van de la formación de capital humano hasta el funcionamiento del sistema judicial. Los aumentos en la productividad de la economía son el único camino para elevar el poder de compra del salario sin poner en riesgo la estabilidad de precios. La primera etapa de reformas logró reducir el tamaño del gobierno, con el objetivo de hacerlo más eficiente y así concentrarse en tareas públicas indispensables. La nueva serie de reformas deben encaminarse a culminar este proceso con una reconstrucción de la administración pública que permita un mejor desempeño de las instituciones gubernamentales. Sin embargo, la urgencia de fortalecer la capacidad de respuesta del gobierno no puede ser pretexto para aplicar una política fiscal y monetaria poco responsable. No se puede impulsar una nueva serie de cambios en la economía olvidando el precio que pagó la sociedad mexicana por los irresponsables desequilibrios entre el ingreso y el gasto público, durante la década de los setenta y principios de los ochenta.

Las capacidades financieras del gobierno se deben ampliar para enfrentar los problemas más urgentes del país. Una reforma fiscal es necesaria para incrementar la inversión en rubros como la formación de capital humano y el combate a la pobreza. La disminución de los índices de pobreza y la recuperación de los salarios reales por la vía del incremento en la productividad son factores clave para mantener la estabilidad política. La recurrente periodicidad de las crisis económicas y los consecuentes períodos

de ajuste han disminuido las facultades del gobierno para responder a las demandas sociales. Sobre este punto Moisés Naím afirma que:

El poder y las capacidades de los gobiernos sufren de desventajas desproporcionadas frente al tamaño de sus responsabilidades, mientras que se acumulan las expectativas y frustraciones sociales sobre el desempeño gubernamental.³

El gobierno mexicano es un gobierno pobre, con respecto al tamaño de la economía nacional. En el año 2000, el gasto público será equivalente a un 22.5% del PIB, uno de los porcentajes más bajos dentro de la OCDE. En Japón, el gasto público llega al 28.8% del PIB, mientras que en Estados Unidos esta cifra alcanza el 32.7%. En el ámbito federal, estatal o municipal, los servicios públicos en México dejan mucho que desear. Ya sea al tapar un bache, educar a un infante o garantizar la seguridad física y patrimonial de los ciudadanos, el desempeño del gobierno está aún muy lejos de satisfacer nuestras expectativas más elementales. Parte del problema es una administración ineficiente de los dineros públicos, pero la otra cara del asunto es una llana escasez de recursos. Un aumento en las capacidades del gobierno debe considerar que, una carga fiscal excesiva sobre los sectores de la economía que generan mayor riqueza puede frenar el dinamismo de la economía. El fortalecimiento de las facultades fiscales tiene que mantener el equilibrio entre un gobierno con capacidad de respuesta y una economía con los recursos suficientes para impulsar el crecimiento.

LAS REFORMAS EN EL PANTANO:

EL CAMBIO ECONÓMICO Y EL DESDÉN POR LA POLÍTICA

El proceso de liberalización y reforma económica tomó un rumbo definitivo durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. A lo largo de los años setenta y ochenta, el gobierno mexicano abrió las esclusas del gasto público, sin atender la sequía en la captación de recursos públicos. El compulsivo déficit presupuestal se agravó con la caída en los precios del petróleo y el alza en las tasas internacionales de interés. La bancarrota del gobierno fue la gran promotora de la primera secuencia de reformas económicas. Entre 1988 y septiembre de 1993, el gobierno privatizó 409 paraestatales, incluyendo algunas de las empresas más grandes del país (Telmex, Mexicana, Aeroméxico). En el ámbito a la política comercial, el gobierno de Carlos Salinas promovió decididamente el Tratado de Libre Comercio con América del Norte. La puesta en marcha del TLCAN, además de impulsar las exportaciones mexicanas, también consolidaba la estrategia de la reforma económica y garantizaba su continuidad. En esta sección se pretende presentar cuáles fueron los factores políticos que hicieron posible la instrumentación de la reforma entre 1988 y 1994, así como los elementos políticos que frenaron este proceso durante la administración de Ernesto Zedillo.

Carlos Salinas de Gortari tuvo un inicio de sexenio radicalmente distinto al de Ernesto Zedillo. Al observar el poder y la legitimidad de la figura presidencial al comienzo de sus respectivos sexenios, se verá que la fortuna de ambos mandatarios caminó en direcciones opuestas. Ernesto Zedillo llegó a la presidencia sin los

³ Moisés Naím, "Latin America: The Second Stage of Reform" en *The Journal of Democracy*, octubre de

problemas de legitimidad electoral que padeció su antecesor, ya que resultó el claro triunfador de unos comicios aceptablemente limpios. Sin embargo, la súbita explosión de la crisis económica erosionó el capital político del nuevo presidente. La legitimidad que ganó en las urnas, la perdió ante el naufragio de la economía.

En sentido opuesto, Carlos Salinas llegó al poder en medio de serias dudas sobre la validez de los comicios presidenciales. No obstante, con una combinación de alianzas y golpes políticos, el nuevo presidente resolvió, en breve tiempo, su déficit de legitimidad. La debilidad originaria devino en fortaleza y el renovado poder político del Ejecutivo le dio viabilidad al proyecto de transformación económica.

A pesar de la sucesión de catástrofes políticas que ocurrieron en 1994, cuando Salinas entregó la banda presidencial, predominaba la visión de que el destino de México estaba marcado por la prosperidad. Ernesto Zedillo era visto como el hombre idóneo para impulsar una nueva fase de cambios en la economía mexicana. Sin embargo, el destino tenía otros planes. El escepticismo de los mercados sobre la valuación del peso y un errático manejo de la estrategia económica en las dos primeras semanas del sexenio, convirtieron la promesa de bienestar en una aguda crisis financiera. Los proyectos de reforma quedaron indefinidamente rezagados para darle paso a un plan de contingencia que enfrentara las consecuencias de la crisis.

Temprano en su sexenio, el presidente Zedillo perdió los principales asideros políticos para continuar con el proceso de reformas. Desde hacía siete años, a fines del sexenio de Miguel de la Madrid, la política anti inflacionaria del gobierno estaba basada en la estabilidad del tipo de cambio. La devaluación, además de disparar la inflación, rompió el compromiso que el gobierno había adquirido con el sector obrero y los

1994, pp. 32-48.

empresarios desde que se firmó el Pacto de Solidaridad Económica en 1987. Dos de los aliados tradicionales del gobierno se sintieron defraudados ante la súbita depreciación de la moneda. La desconfianza de empresarios y obreros distanció al gobierno de dos sectores clave para promover la agenda de reformas.

La debacle financiera tuvo una serie de efectos negativos sobre la continuidad de la reforma económica. En la lectura de Ernesto Zedillo, la crisis se agravó por la negativa de su antecesor a devaluar el peso. Para un importante sector de la población y de la opinión pública, el proceso de reforma económica estaba irremediabilmente asociado con la presidencia de Carlos Salinas. El gobierno de Zedillo intentó reducir el alud de críticas sobre su manejo de la economía, señalando al gobierno anterior como el principal responsable de la crisis.⁴ Las acusaciones criminales sobre el hermano del ex presidente Salinas resultaron una conveniente coincidencia para la estrategia de endosar todas las facturas de la debacle financiera al mandatario saliente. Los juicios sobre la figura del ex presidente se extendieron también sobre la obra de su gobierno. El descrédito personal de Salinas se convirtió en un desprestigio sobre la reforma económica. El gobierno de Zedillo no hizo ningún intento por diferenciar el estigma del ex presidente de los cambios económicos. Así, las denuncias penales sobre el hermano mayor del ex presidente, la responsabilidad de la crisis financiera y la reforma económica quedaron archivados, en la percepción pública, bajo el ambiguo vocablo de “salinismo”.

⁴ No es el objetivo de este trabajo analizar las causas que dieron origen a la crisis mexicana de 1994-95. Para una explicación detallada sobre el tema se puede consultar: International Monetary Fund, *International Capital Markets, Developments, Prospects and Policy Issues*, agosto de 1995.

La devaluación provocó una crisis fiscal por el pago de los tesobonos, valores gubernamentales cuyo precio estaba indexado al dólar, y obligó al gobierno a elevar el Impuesto al Valor Agregado del 10 al 15%. La aprobación del IVA se logró con los votos de la mayoría priista en la Cámara de diputados y el Senado, pero con la oposición del resto de los partidos representados en el Congreso. La votación del IVA provocó divergencias importantes al interior del PRI, ya que los miembros del tricolor tenían muy claro que su partido pagaría con sufragios ciudadanos su apoyo al alza de impuestos. Después de la difícil polémica del IVA, el propio PRI dejó de ser un aliado incondicional del proyecto presidencial. El gobierno de Zedillo ganó la batalla de la aprobación del IVA, pero perdió la cohesión de su partido. Sólo hubo casos aislados de indisciplina en el voto de los legisladores priistas, pero las iniciativas presidenciales más importantes naufragaron antes de llegar al Congreso. La sana distancia entre el PRI y el presidente, marcó una separación entre los proyectos del gobierno y la agenda de su partido. Para lograr avanzar algún punto de la reforma, el primer esfuerzo implicaba reconstruir la base de apoyo del presidente entre los miembros de su propio partido.

A pesar de las tensiones internas entre algunos sectores del PRI y el Ejecutivo Federal, en el primer año de su sexenio, el gobierno de Ernesto Zedillo promovió con éxito la apertura en algunos sectores de la economía. Lo más destacado fue ampliar la inversión en telecomunicaciones, permitir la distribución de gas natural por empresas privadas y autorizar la presencia directa de bancos extranjeros en el mercado mexicano. De igual forma se aprobaron los cambios legales que permitieron la privatización de ferrocarriles y aeropuertos.

La reforma más trascendente del gobierno de Zedillo fue el cambio profundo al sistema de pensiones del IMSS y al Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). La reforma

modificó las redes de seguridad social para garantizar el ingreso de los mexicanos que han cerrado su ciclo de vida laboral. De no haberse creado las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), un sistema de cuentas individuales manejadas por el sector financiero, el IMSS hubiera tenido que declararse en quiebra o habría tenido que entregar pensiones ínfimas, pulverizadas por los efectos de la inflación. A pesar de lo anterior, quedó pendiente la reforma al sistema de pensiones del ISSSTE el cual se encuentra en una situación similar a la que tenía el IMSS antes de la creación de las Afores.

El tratado de libre comercio con la Unión Europea, que entró en vigor en julio del año 2000, no implicó un cambio estructural en la política industrial y la estrategia comercial de México, como si lo fueron el ingreso al GATT y la puesta en marcha del TLCAN. La serie de acuerdos comerciales firmados en el sexenio de Ernesto Zedillo continuaron la ruta abierta por el acuerdo comercial con nuestros vecinos del norte.

LA LLUVIA SOBRE MOJADO: LOS COMICIOS DE 1997

Las elecciones intermedias cambiaron radicalmente el equilibrio de fuerzas entre los tres principales partidos políticos. Por primera vez en la historia del Congreso, el PRI perdía la mayoría en la Cámara de Diputados. Al desvanecerse el control en la Cámara de Diputados, el Presidente se vio obligado a forjar coaliciones con partidos de oposición para garantizar los votos suficientes que le permitieran empujar las reformas. El PAN, aliado natural a favor de los cambios económicos, sufrió un traspie importante en los comicios federales, además de quedar en tercer lugar en las primeras elecciones para designar jefe de gobierno de la Ciudad de México. En 1997, el PAN logró

importantes triunfos a nivel local en Querétaro y Nuevo León, pero los resultados en la elección federal y el tercer lugar en el Distrito Federal opacaron las victorias locales. En contraste el PRD tuvo un desempeño en las urnas muy superior a lo esperado, al lograr el triunfo en la capital de la República y obtener cerca de una cuarta parte de los asientos en la Cámara de Diputados.

La catástrofe financiera de 1995 fue uno de los factores principales para explicar el comportamiento de los votantes durante el verano de 1997. En plena crisis, el PAN capitalizó triunfos electorales en Jalisco y conservó el poder en Baja California. Sin embargo, para 1997 las cosas cambiaron, el PRD cosechó con votos el sexenio de confrontación con el salinismo, en tanto que el PAN pagó los costos de su asociación con el vilipendiado ex presidente. La alianza estratégica de Acción Nacional con el gobierno anterior se revirtió en contra del blanquiazul, una vez que la economía entró en problemas. La crisis de 1995, no sólo afectó al partido en el gobierno sino en alguna medida también al PAN que aparecía como el coautor de la reforma económica. La explicación del desempeño electoral del PAN en 1997 no se puede reducir a la vinculación política con el gobierno de Carlos Salinas, pero tampoco se puede entender sin ésta.

La extenuante negociación para aprobar el presupuesto federal de 1998, que incluía la conversión de los fondos del rescate bancario en deuda pública, debilitó la cohesión interna del grupo parlamentario del PAN. Los dirigentes de Acción Nacional pusieron una agenda de puntos no negociables que condicionaban su participación en la aprobación del presupuesto. El principal requisito que exigía el PAN al gobierno era la renuncia de Guillermo Ortiz a la gubernatura del Banco de México, por su responsabilidad política en el manejo del rescate bancario. Después de insistir durante

varias semanas en la dimisión del funcionario, el PAN votó a final de cuentas la iniciativa presupuestal promovida por el gobierno federal, a pesar de que no hubo cambios en la jerarquía del Banco de México.

La conversión de Fobaproa en IPAB provocó enconos al interior de Acción Nacional y se cuestionaron los beneficios electorales de la colaboración legislativa con el gobierno. Los réditos en las urnas de una coalición a favor del cambio estructural, están ligados al desempeño de las reformas en el campo económico. En el año 2000, una vez que la economía recuperó la senda del crecimiento, el PAN logró ganar la presidencia de la República y obtuvo el porcentaje de votos más alto de su historia.

El comportamiento de la economía y la debilidad política del presidente fueron los dos grandes factores que marcaron el *impasse* de la reforma económica. La política del presidente Zedillo frente a su proyecto de reformas estuvo marcado por la claudicación a medidas de largo plazo para apostar por los beneficios de un gasto fiscal tendiente al equilibrio y una reducción paulatina de la inflación. El presidente Zedillo tomó una estrategia defensiva para enfrentar las consecuencias de la crisis de 1995. Su gobierno se caracterizó por la incapacidad para forjar acuerdos que le permitieran reconstituir su base de apoyo político. A pesar de que existía una plena identidad ideológica del presidente con la reforma y se reconocía la importancia de su continuidad, nunca se le prestó suficiente atención a los mecanismos de negociación política que harían posible los cambios en la economía. Carlos Salinas tuvo una visión clara del fin y sus medios, en consecuencia aplicó una estrategia de construcción de consensos para lograr sus objetivos. Un gobierno que pretende llevar a cabo un complejo programa de reformas debe gozar de un sólido liderazgo ante la sociedad y capacidad de negociación ante los distintos actores políticos.

LA PERCEPCIÓN SOCIAL DE LAS REFORMAS

Al terminar el sexenio de Carlos Salinas, los altos niveles de aprobación presidencial se reflejaban en una aceptación sobre las virtudes de las reformas económicas. Las primeras evidencias sobre las ventajas del TLCAN empezaron a mejorar la percepción de la opinión pública a favor del proyecto económico del gobierno. Los sacrificios sociales de las primeras etapas del proceso de estabilización parecían justificadas ante los visos prosperidad que traía la asociación comercial.

Mientras la economía marchó positivamente, la percepción social sobre las reformas de primera generación fue favorable y por lo tanto, parecía más asequible la posibilidad de llevar a cabo una nueva etapa cambios durante el sexenio de Ernesto Zedillo. Sin embargo, el efecto tequila cambió el paisaje, de un impecable cielo azul a una de las tormentas más severas que enfrentó la economía mexicana durante el siglo XX.

A la sombra del error de diciembre y la sucesiva crisis bancaria se sentó en el sillón de los acusados al proceso de privatización que tuvo lugar durante el sexenio de Carlos Salinas. Bajo los criterios de maximizar la recaudación para las arcas del fisco, la privatización de la banca desdeñó la importancia de tener un sistema financiero eficiente y bien capitalizado. Algo similar ocurrió con la privatización de las carreteras del país, los estudios sobre la viabilidad financiera del proyecto no resultaron acertados y al final el gobierno tuvo que inyectar fondos públicos para rescatar a la empresa concesionaria de caminos. En el caso de los bancos, el costo del rescate fue muy superior al valor de las ganancias fiscales obtenidas por su venta. El caso de la privatización telefónica

también fue objeto de severas críticas. El cambio del control de la empresa telefónica del gobierno a manos privadas simplemente desarticuló un monopolio estatal para crear uno privado. La idea sobre la privatización estaba fundamentada en maximizar los ingresos fiscales, vendiendo caro las empresas, sin considerar la viabilidad y eficiencia de sectores claves para el desarrollo de la economía nacional como lo son la banca, la telefonía y el sistema de carreteras.

Al observar los resultados de las privatizaciones durante el sexenio de Carlos Salinas, México quedó como un país donde las buenas ideas son mal aplicadas. Para amplios sectores de la opinión pública, el simple concepto de privatización carga con una connotación negativa difícil de borrar. Los errores en el proceso de privatizaciones funcionaron como un lastre político que colaboró al fracaso de las iniciativas de apertura eléctrica y petroquímica durante el sexenio de Ernesto Zedillo.

En Gran Bretaña, por ejemplo, la privatización de empresas públicas gozó de un importante apoyo popular porque amplios sectores de la sociedad obtuvieron beneficios directos de la desincorporación de empresas estatales. Margaret Thatcher fundó las bases de una “sociedad de accionistas” en la que la bursatilización de las empresas públicas, la venta de acciones a pequeños inversionistas, distribuyó la propiedad entre amplios sectores de la sociedad. Al iniciar el gobierno de Thatcher en 1979, 3 millones de británicos eran dueños de acciones, para 1991, año de la renuncia de la *dama de hierro*, la cifra llegó a 11.5 millones de personas participantes en el mercado de valores.

A diferencia de Gran Bretaña, las percepciones públicas en México definen a la privatización como un mecanismo en el que “unos cuantos” reciben la propiedad de un activo que antes “pertenece a todos.” La privatización no es interpretada como un

mecanismo para hacer más competitiva a la economía, sino como la pérdida de un patrimonio, en la cual el gobierno apenas obtiene beneficios tangibles del proceso.

Avanzar la agenda de la reforma económica requiere de una enorme habilidad política para lograr que los potenciales enemigos de la propuesta se conviertan en aliados del proyecto o al menos tiendan hacia una postura neutral. Para lograr esto es necesario hacer explícitas las ventajas e intentar que los grupos con capacidad de veto obtengan algún tipo de beneficio en el cambio de propiedad de la empresa. En el caso de la privatización de Telmex, el sindicato se tornó en un aliado del proyecto cuando el gobierno le ofreció la compra de un porcentaje minoritario de las acciones de la empresa. A diferencia de su antecesor, Ernesto Zedillo se aisló de los principales interlocutores involucrados en el proceso de reformas e intentó hacer los cambios desde Los Pinos, sin escuchar las posiciones de las partes y cortejar sus consensos. La falta de atención a las vertientes políticas de la reforma económica originó el fracaso del proyecto de cambios que fue presentado en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000. La experiencia de ese sexenio puede ser un aprendizaje útil, una especie de manual de cómo no actuar políticamente si se pretende llevar a cabo un complejo proceso de cambios económicos.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA UNA NUEVA ÉPOCA

El triunfo de Vicente Fox transformó la estructura tradicional del sistema político mexicano. La novedad de la alternancia en la presidencia de la República ha despertado enormes expectativas sobre los cambios potenciales que depara el provenir. Al inicio de

todo gobierno, el nuevo presidente cuenta con un capital político prácticamente intacto. Sin embargo, la fuerza política con que comienza el gobierno inevitablemente sufrirá un desgaste con el ejercicio cotidiano del poder. Uno de los retos más grandes que puede enfrentar un gobierno con legitimidad democrática es la aplicación de un programa de reformas que acarreen cierto grado de conflicto político.

A diferencia de Ernesto Zedillo, Vicente Fox cuenta con el respaldo político e ideológico de su partido para llevar a cabo la estrategia de reformas. El futuro político del PAN está inevitablemente atado a la suerte del nuevo presidente por lo que será de esperarse una fuerte cohesión de sus bancadas legislativas. Las reglas que organizan la normatividad interna del Congreso presentan incentivos a la disciplina partidista y el voto cohesionado, ya que los coordinadores de las fracciones cuentan con el control de los recursos que permiten premiar o castigar el comportamiento de los legisladores. Así mismo, ante la imposibilidad de reelegirse, el futuro de la carrera política de los diputados y senadores depende de la buena relación de estos con la dirigencia de sus partidos. Si se llegara a aprobar la reelección en el Congreso, los liderazgos partidistas perderían cierta supremacía sobre sus legisladores, ya que el futuro político de estos estaría más vinculado a su desempeño frente a la mirada de los ciudadanos. La no reelección sirve como un factor de control y unidad entre legisladores del mismo partido, pero limita la posibilidad de que el Ejecutivo pueda negociar sus propuestas de manera individual con cada senador o diputado.

El equipo encargado del proyecto debe tener una agenda secuencial de reformas de tal manera que se pueda administrar el capital político del gobierno y evitar que se acumulen los conflictos. Una vez que se tenga claro el proceso secuencial de reformas, se deben forjar alianzas políticas y coaliciones legislativas que acompañen el ciclo de

reformas. La temporalidad de las reformas y su relación con los calendarios electorales serán sin duda consideraciones relevantes para las dinámicas de negociación política.

Con un Congreso fragmentado, las propuestas de reforma deberán ser flexibles para facilitar la formación de coaliciones legislativas. La nueva etapa de cambios enfrentará una importante oposición desde el flanco izquierdo del espectro político mexicano. En varios países de América Latina y Europa, los propios partidos de izquierda entendieron la necesidad de reformar la economía y asumieron como propios los preceptos que de ella se derivan. Sin embargo, el régimen de partidos en México no cuenta aún con una alternativa de izquierda moderna y menos ideológica que retome las banderas de la transformación económica. La oposición política al gobierno puede funcionar no sólo como veto al proyecto de reformas, sino que verá en el malestar de los actores sociales una oportunidad de provecho electoral.

Los beneficios que genera la reforma se difuminan en amplios sectores de la población por lo que no existen ganadores claros, en cambio los grupos perdedores son fácilmente identificables y tienen mayor capacidad de movilización política. El ejemplo más nítido de este proceso es la liberalización comercial, donde era prácticamente imposible organizar a los millones de consumidores que serían los principales beneficiarios de la apertura comercial. En cambio, los empresarios que se oponían a la apertura y los sindicatos contaban con métodos muy evidentes para ejercer presiones en contra de la iniciativa. La fácil identificación de los grupos perjudicados permite la formación de coaliciones en contra de la reforma. Una coalición política anti-reformas será la plataforma de coaliciones electorales contra el partido en el gobierno.

El discurso del líder promotor de la reforma se debe basar en la dicotomía entre dos futuros alternativos. Un primer escenario que se deriva de la inmovilidad política,

que tiende a generar resultados inciertos y decrecientes para la economía y un horizonte de posibilidades que se abre con la ejecución de las reformas económicas. La primera fase de cambios en la economía provocó una mayor concentración de la riqueza y un aumento en las disparidades del ingreso, ambos fenómenos generaron el “consenso negativo” de que las transformaciones en la economía fallaron. El nuevo consenso debe partir no de que las reformas han fracasado, sino que sus beneficios están mal aprovechados. El consenso positivo se debe basar en generar una visión de la sociedad a la que es posible acceder, si se llevan a cabo las reformas.⁵

En las circunstancias actuales de México será necesario convencer sobre la necesidad de las reformas a pesar de que la economía marcha a buen ritmo y no se asoman los síntomas de una crisis transexenal. Resulta mucho más fácil apresurar un consenso sobre la urgencia de ejecutar cambios en el contexto de una debacle financiera que ante una etapa de aparente estabilidad. En la primera fase de reformas a la economía mexicana, la evidencia empírica de que el rumbo era insostenible le brindó una legitimidad irrefutable al proceso de reformas. La peligrosa tendencia del déficit fiscal y el endeudamiento externo facilitaron las tareas de la desincorporación de empresas, la reducción del gasto público y la promoción de la apertura al exterior.

No es frecuente que un gobierno esté dispuesto a enfrentar los conflictos políticos que conllevan las modificaciones profundas a la economía, si no existen peligros evidentes en caso de no hacer cambios. En 1982, el gobierno del presidente francés Francois Mitterrand se enfrentaba a un crecimiento acelerado en el déficit de las finanzas públicas que podría poner a la economía de su país al borde de una crisis fiscal.

⁵ Joan M. Nelson, “Linkages Between Politics and Economics” en *The Journal of Democracy*, octubre de 1994, p. 155.

Antes de que la situación empeorara el gobierno socialista decidió dar un giro importante a su política de gasto e inició un recorte de subsidios, a pesar de que la población no reparaba en la urgencia de dichos cambios. Esta virtud de adelantarse a los acontecimientos y girar a tiempo el timón permitió que Mitterrand se reeligiera en 1988.

Más allá del contexto en que se encuentre la economía, los eventuales problemas para avanzar una agenda de cambios se reducen en la medida en que la opinión pública “interiorice” la necesidad de las reformas. En este sentido son muy relevantes las herramientas simbólicas y de comunicación que utilice el gobierno para promover el consenso social a favor de la reforma.

Durante el verano del año 2000, la mayoría republicana en el Congreso de Estados Unidos aprobó una reducción de impuestos que a juicio del gobierno federal pondría en riesgo la balanza fiscal. En plena campaña electoral, los republicanos buscaron anotarse un punto frente a los votantes al promover una reducción en la carga tributaria. El presidente Bill Clinton decidió vetar la decisión del Congreso en aras de mantener la estabilidad presupuestal. En la conferencia de prensa donde anunció su veto a la iniciativa republicana, Clinton invitó a un grupo de bomberos que en esa época se encontraban luchando contra una epidemia de incendios forestales en el centro de Estados Unidos. Los apaga fuegos hablaron de la importancia del apoyo de recursos federales para poder realizar su heroico trabajo.

El mensaje simbólico de Clinton era que una rebaja en los impuestos pondría en riesgo varios programas de gobierno como el sistema de prevención y combate de incendios. Clinton explicó que gracias a las aportaciones de los contribuyentes estadounidenses, los bomberos habían podido proteger la vida y la propiedad de sus conciudadanos. Al final del día, la iniciativa de los republicanos estaba archivada en el

olvido y Clinton había elevado sus niveles de aceptación. Se requiere de un manejo muy sofisticado de la comunicación política para que un presidente se oponga a una reducción de impuestos y aún así mejore los márgenes de aprobación. Más que una anécdota frívola sobre el manejo de los medios de comunicación, la experiencia de Clinton demuestra la importancia de transmitir con claridad las razones de una decisión impopular. Sin embargo, no existen recetas infalibles para convencer a los actores políticos, forjar un consenso sobre la reforma económica implica poner de acuerdo a la sociedad sobre la mejor manera de para alcanzar la prosperidad.

El trabajo de convencimiento para persuadir a la opinión pública sobre la urgencia de impulsar el segundo ciclo de reformas requiere de una estrategia política mucho más sofisticada que en los cambios de primera generación. Los beneficios de metas como el control de la inflación son más concretos y fáciles de vender, que el equilibrio entre los ingresos y los gastos del gobierno. Moisés Naím señala que por la complejidad de las nuevas reformas no existe un soporte teórico tan evidente como para la primera generación de cambios. Existe más evidencia empírica para demostrar la conveniencia de impulsar la apertura comercial de una economía cerrada que explicar las ventajas de un servicio civil de carrera en la administración pública o de una reforma judicial.

Vicente Fox enfrentará diversos obstáculos si decide hacer efectivo su mandato por el cambio. El alto nivel de expectativas sobre las posibilidades de su gobierno, es hoy una fuente de capital político. Pero si los resultados y el desempeño no se ajustan a las expectativas de la gente, el apoyo se puede tornar en frustración y voto de castigo. En un incipiente régimen democrático la ineficacia del gobierno deriva en una pérdida de confianza en los partidos políticos como mecanismos de intermediación.

A mediados de los ochenta, la primera secuencia de reformas económicas estuvo motivada en buena parte por la necesidad de preservar el orden político establecido. Ahora el objetivo tampoco es distinto. La construcción de coincidencias entre el gobierno y la oposición, el entendimiento entre diversos actores políticos no sólo hará viable la puesta en marcha de las reformas económicas, sino demostraría la viabilidad práctica de la democracia multipartidista. Un eventual éxito de las reformas, reflejado en un desempeño económico positivo, ayudará a consolidar el sistema democrático que tanto esfuerzo costó construir. El crecimiento económico acelerado y sostenido será el mejor cimiento para mantener la certidumbre de los ciudadanos en las virtudes de la democracia.

IMPUESTOS Y CIUDADANOS

Luis Rubio

No hay pago de impuestos sin representación; una demanda política. No hay representación sin pago de impuestos, una realidad política.
Samuel Huntington

UN SISTEMA FISCAL IDEAL

Los impuestos son un componente esencial en toda sociedad organizada. La vida en sociedad cuesta: desde la construcción de infraestructura hasta el cuidado de las fronteras de una nación. Aunque hoy en día prácticamente nadie disputa la noción misma de lo inevitable de los impuestos, hay poderosos argumentos filosóficos que rechazan no sólo la existencia de impuestos sino también la idea misma del gobierno. Todos los tratadistas del contrato social, al margen de las profundas diferencias que les caracterizan, coinciden en la necesidad del gobierno y, por extensión, de los impuestos. Rousseau, por ejemplo, afirmaba que el hombre sólo puede ser libre en sociedad y que la sociedad (y todo lo que de ésta se deriva) es más que el conjunto de sus partes. Locke, en el otro lado del espectro filosófico, afirmaba que el hombre es libre por el hecho de ser hombre y que utiliza esa libertad para incorporarse al contrato social a cambio de protección a la propiedad, que es su objetivo primordial. El hecho es que, al margen de los valores que uno sostenga y de los alcances que esté dispuesto a conferirle al gobierno y, en general, a la vida en sociedad, éste entraña consecuencias económicas. Y esos costos tienen que ser sufragados por quienes son parte del contrato y, por lo tanto, de la sociedad.

A lo largo de la historia, todos los especialistas en impuestos se han preocupado por tratar de responder a la pregunta ¿cómo recaudar impuestos sin distorsionar la creación de riqueza? Como en sentido estricto esto es imposible, el objetivo se debe centrar en cómo recaudar distorsionando lo menos posible.

El objetivo de recaudar impuestos sin distorsionar la actividad productiva tiene un sentido muy preciso: la idea es que los individuos no vean afectada la manera en que toman sus decisiones de trabajo o inversión por el tipo de impuestos que deben pagar. Las distorsiones pueden ser de la más diversa índole. Por ejemplo, si un electricista decide no realizar una instalación más porque eso le llevaría a cambiar de estrato fiscal o *bracket* (los rangos de ingreso a partir de los cuales se calcula la tasa de impuesto), el impuesto estaría causando una distorsión en su proceso de toma de decisiones, desincentivando el trabajo y, por lo tanto, la producción, el empleo y la creación de riqueza. El solo hecho de que una persona tenga que pagar más impuestos al generar un ingreso adicional es en sí distorsionante. Lo mismo ocurre cuando un empresario opta por localizar una planta en otro país para disminuir la carga fiscal, o cuando una empresa dedica una enorme porción de su tiempo a procurar maneras de disminuir sus impuestos en lugar de mejorar la calidad de sus productos, incrementar sus ventas o elevar la productividad de sus procesos.

Una estructura fiscal ideal debería prescindir de toda recaudación relacionada con la creación misma de riqueza porque casi cualquier acción en ese frente implica una distorsión. Desde esta perspectiva, en un mundo ideal, lo que debería ser gravada es la riqueza ya existente, el patrimonio de las personas, para no incidir sobre el proceso de su creación, lo que afecta las decisiones de trabajo, ahorro e inversión. Sin embargo, este camino ha probado ser, a lo largo de la historia, inviable, pues lleva a que las

personas escondan su riqueza o a que la ubiquen en otra circunscripción fiscal (en lugar de utilizarla para mejores fines) y a que la autoridad tenga que hacer valuaciones sobre la riqueza aparente, lo que entraña enormes riesgos de inequidad, arbitrariedad, abuso y corrupción.

En la práctica, hay dos maneras en que se puede lograr un sistema impositivo ideal. Una es cobrando el impuesto directamente sobre el efectivo sufragado por las empresas (en la forma de salario o pagos de clientes) y la otra es cobrarlo en la otra parte del ciclo, al momento de consumir. Por lo tanto, si no se va a gravar la creación de riqueza (que usualmente se asocia con empleos y empleadores), se tendrá que gravar al individuo al momento de consumir. La conclusión de estos pasos básicos de análisis conceptual es que el impuesto menos distorsionante (y, además, más equitativo y progresivo) acaba siendo el que grava directamente el consumo.

Para gravar el consumo haría falta uno de dos impuestos distintos que, en el fondo, son prácticamente idénticos (aunque de entrada no lo parezca): un impuesto sobre ventas, como el IVA, y un impuesto sobre el salario (e ingresos por trabajo) que, a diferencia del ISR, podría ser fijo, con una sola tasa y sin complejidad en su administración. El IVA que se aplica en casi todo el mundo es un impuesto al consumo y no requiere más explicación. Por su parte, el impuesto al salario es en realidad un impuesto al consumo porque el ciclo de vida de una persona es, a final de cuentas, un ciclo de consumo: si en lugar de ver a un individuo de manera estática en un momento dado y mejor se observa su ciclo de vida, se constata que éste empieza consumiendo más de lo que gana (se endeuda), luego paga sus deudas y en el camino ahorra para poder pagar el costo de sus últimos años improductivos. En otras palabras, la persona consume todo (o casi todo) su ingreso a lo largo de su ciclo vital. Por esta razón un

impuesto al salario es, a la luz de toda la carrera salarial de un individuo, un impuesto indirecto al consumo.

En suma, los impuestos ideales son aquellos que gravan el consumo porque son los que menos distorsionan las decisiones de trabajo, inversión y producción. Además, los impuestos al consumo no sólo son mucho menos regresivos de lo que comúnmente se cree, ante todo porque gravan más al que más consume, sino también más progresivos que las alternativas. La experiencia demuestra que los impuestos al ingreso, que siempre se presentan como impuestos progresivos porque la tasa impositiva se incrementa en la medida en que lo hace el ingreso, acaban siendo bastante regresivos toda vez que las personas de mayores ingresos siempre encuentran maneras de disminuir su pago, lo que lleva a que los diferenciales de tasas sean engañosos. Es decir, la progresividad del impuesto al ingreso es un mito.

LOS MITOS DE LA RECAUDACIÓN

En conjunto, la carga fiscal de los mexicanos es más o menos equivalente a la de países semejantes al nuestro. Sin embargo, donde México se distingue dramáticamente del resto es en la estructura de la recaudación. Con Europa, las diferencias son abismales: mientras que la recaudación en México fue de 16% del PIB en 1997, en Alemania la cifra fue de 23.8% y en Francia de 23.2%, para no hablar de los países nórdicos, donde la recaudación alcanza tasas cercanas al 40% del PIB. Sin embargo, no se puede perder de vista que aquellas sociedades cuentan con sistemas de protección social, desempleo y retiro que son muy costosos. Pero si uno observa las tasas de recaudación de países más

parecidos al nuestro, como Colombia o Chile, las diferencias no son tan relevantes: Chile recauda 17.4%, mientras que Colombia un 15.4% del producto. Desde la perspectiva del ingreso agregado, la recaudación en México parece normal. Las diferencias comienzan cuando uno aprecia las fuentes de esa recaudación: en el caso de México, el petróleo representa un porcentaje muy elevado del ingreso gubernamental, aunque mucho menor de lo aparente, ya que no más de la mitad de la recaudación por este concepto se deriva de la producción petrolera; el resto se refiere a impuestos, como el IVA sobre gasolina, que los consumidores pagarían de cualquier manera. La vulnerabilidad de las finanzas públicas reside mucho más en la evasión, cualquiera que sea su causa, que en su dependencia al ingreso petrolero.

Según las estadísticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en 1997 el Gobierno Federal recaudó un monto equivalente al 16.0% del PIB, distribuido de la siguiente manera:

INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL EN 1997 (COMO PORCENTAJE DEL PIB)	
INGRESOS TOTALES	16.0%
TRIBUTARIOS	8.74%
IMPUESTO SOBRE LA RENTA	4.3%
IMPUESTO AL VALOR AGREGADO	3.1%
IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS	0.4%
IMPORTACIÓN	0.6%
OTROS	0.5%
NO TRIBUTARIOS	7.26%
DERECHOS	5.23
HIDROCARBUROS	3.9%
IEPS GASOLINAS	1.08%
OTROS	0.29
PRODUCTOS	0.27
APROVECHAMIENTOS	1.76

FUENTE: DGPIICF, SHCP.

Estas cifras muestran que poco menos de la tercera parte (5% del PIB) del ingreso fiscal del gobierno (16% del PIB) proviene del petróleo. En otras palabras, la recaudación fiscal sin incluir el petróleo representa el 11% del PIB, cifra sensiblemente inferior a la que caracteriza a países como Chile y Colombia. La pregunta es cómo explicar las diferencias.

Una buena parte, pero no toda, de las diferencias se explica por la evasión. Una manera de calcularla es comparando la tasa de recaudación en México con la de otros países. El promedio de recaudación de los países de la OCDE es de 27% del PIB, mientras que la de México es de apenas 11% (cifra que excluye al petróleo e impuestos relativos a éste). Esta enorme diferencia puede explicarse de diversas maneras: unas tienen que ver con los objetivos políticos de cada sociedad (en Francia, por ejemplo, el gobierno es el gran proveedor de pensiones, servicios de salud, etcétera, lo que le lleva a imponer tasas impositivas muy elevadas, mientras que en Estados Unidos ocurre lo contrario: un amplio número de servicios, como el de salud, es en buena medida privado, por lo que las tasas de impuestos son mucho menores a las francesas). Junto a lo anterior, la mayoría de los países europeos y otros como Chile imponen impuestos muy elevados al consumo de gasolina, lo que explica otra parte importante de las diferencias. Una segunda diferencia tiene que ver, simple y llanamente, con las diferencias de riqueza entre las sociedades: una sociedad rica tiende a pagar niveles mucho más altos de impuestos que una pobre, por el simple hecho de que hay más riqueza (y, por lo tanto, más de donde gravar). Una tercera razón reside en la evasión fiscal. Finalmente, la cuarta tiene que ver con la eficacia del sistema fiscal en su

conjunto: en la medida en que el sistema impositivo esté mejor estructurado e integrado es más simple el cumplimiento de las obligaciones fiscales y más fácil su fiscalización.

En forma desagregada, las diferencias en recaudación se pueden explicar de la siguiente manera. Mientras que el promedio de recaudación de la OCDE es de 8% a 9% por concepto de ISR para las personas físicas, en México la recaudación por este concepto es de alrededor del 1.8%. Esta cifra es quizá la muestra más patente de las diferencias de ingreso entre los mexicanos y los demás miembros de la OCDE, pues estos impuestos reflejan el nivel salarial.

Por lo que se refiere a las empresas, la recaudación en México es de aproximadamente del 1.9% del PIB, comparado con 3.5% de los países de la OCDE. El ingreso en este rubro se ha desplomado en buena medida por la mala administración de la autoridad tributaria y por las pérdidas causadas por la crisis de 1995; antes de esa crisis, las cifras de recaudación eran comparables a las de la OCDE, y con tasas impositivas más bajas. Es decir, el país enfrenta un problema gigante de evasión, que podría alcanzar hasta el 40% en este rubro específico. La abrumadora mayoría de esa supuesta evasión refleja la existencia de reglas complicadísimas que facilitan la elusión fiscal, circunstancia que innumerables empresas aprovechan sin dilación. Pero, sin duda, hay un enorme número de empresas medianas y pequeñas que simplemente evade el pago del impuesto. Como lo demuestra el caso chileno, un sistema fundamentado en reglas menos complicadas y tasas más bajas recauda mucho más: ese país percibe el 3% del PIB por este concepto con un impuesto fijo del 15%. Esos niveles de recaudación ya fueron alcanzados en México en el pasado.

Finalmente, mientras que las naciones de la OCDE recaudan aproximadamente el 10% del PIB por concepto de IVA (o similar), la recaudación por ese concepto en

México es de aproximadamente 3% del producto. Esta enorme diferencia, quizá la más significativa, es producto, esencialmente, de la manera en que está construido el impuesto en México. Mientras que en la mayoría de los países de la OCDE el impuesto se aplica de manera uniforme en todos los sectores y actividades (en la venta tanto de bienes como de servicios), en el país contamos con tres tasas distintas: 0% para alimentos, medicinas, rentas y algunos servicios, como los médicos; 10% para la zona fronteriza; y 15% para el resto de bienes y servicios. Esta diversidad de tasas, que muchos políticos presentan como un logro “revolucionario”, en realidad constituye una perversión, pues fomenta la evasión (por ejemplo, en la zona fronteriza norte se venden muchos más coches y partes automotrices por persona que en el resto del país), pero también porque destruye el propósito del impuesto, reduciendo el potencial de recaudación. La evasión por este concepto se estima en 35%.

Si uno observa la recaudación en su conjunto, la primera impresión que se recoge no es errada: la abrumadora tajada de los impuestos y de lo recaudado es de carácter federal: alrededor del 98% de los impuestos en México son federales y sólo 2% son locales y estatales. Esta cifra se compara con 43% para Canadá, 42% para Argentina, 37% para Brasil y 31% para Estados Unidos. De esta forma, parte del problema recaudatorio que enfrenta el país se origina en la complejidad inherente al cumplimiento de las obligaciones fiscales y en la evasión simple y llana, pero parte también tiene que ver con el hecho de que existe una extrema centralización política que se refleja en la política de recaudación fiscal.

HACIA UNA REFORMA FISCAL

Una reforma fiscal integral tendría que partir de ciertos principios elementales: primero que nada, que el gasto público, el otro lado de la ecuación tributaria, se sujete a controles por parte de alguna entidad autónoma (más parecida al IFE en concepto que a la Contraloría de la Federación) de tal suerte que la ciudadanía pueda tener certeza respecto al uso correcto de los recursos, en tanto que los políticos se vean enfrentados a una efectiva (pero también eficiente y no politizada) fiscalización en el ejercicio del gasto público.

Para resultar exitosa, la creación de esa entidad autónoma de fiscalización tendría que venir acompañada de un cambio radical en el paradigma y estructura de leyes y regulaciones que norman las decisiones relativas al ejercicio del gasto público, como la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, la de Adquisiciones y la de Entidades Paraestatales, pues todas ellas tienden a burocratizar las decisiones gubernamentales, sin lograr una mayor transparencia en el ejercicio del gasto público. De hecho, la discrecionalidad que está presente en esas leyes y regulaciones conlleva una permanente arbitrariedad que igual puede llevar a que se solape una corrupción monstruosa, o a que se persiga penalmente a un funcionario honesto, pero políticamente incómodo. Más comúnmente, las regulaciones gubernamentales llevan a la parálisis de los funcionarios honestos, en tanto que no frenan (pero sí solapan) a quienes no lo son. La reforma fiscal implicaría, necesaria y simultáneamente, transparencia y fiscalización, por el lado del sector público, pero también un marco legal que favorezca una mayor eficiencia en las decisiones.

Una mirada a la relación que guarda la recaudación con la credibilidad de los gobiernos en otros países, nos dice mucho de la problemática mexicana. Los países cuyos ciudadanos confían en sus gobiernos tienden a presentar tasas más altas de recaudación respecto a la meta fijada por el proceso legislativo y, viceversa, aquellos países cuyos ciudadanos desconfían de sus gobernantes muestran tasas muy bajas de recaudación. Países como Argentina y México, en donde los ciudadanos manifiestan poca confianza en la honorabilidad de los políticos, se caracterizan por un bajo cumplimiento de sus obligaciones fiscales, mientras que países (como Canadá o Nueva Zelanda) con alta credibilidad en la honorabilidad de sus políticos, experimentan niveles mucho más altos de cumplimiento con el fisco. En función de esto, cualquier intento que el próximo gobierno decida emprender en materia recaudatoria tendrá que partir del reconocimiento de que la problemática fiscal del país en el largo plazo no puede ser resuelta con más impuestos, mayores tasas o una mejor fiscalización, sino mediante un cambio radical en el comportamiento de los gobernantes. Es decir, para resolver el problema fiscal del país se requieren cambios reales en los incentivos e instituciones dentro de los que opera la clase política, de tal suerte que los políticos y funcionarios públicos se ganen el respeto de la población.

Otros de los principios elementales que deben guiar una reforma fiscal integral son la universalidad, equidad, transparencia y eficiencia en la recaudación. Aunados a cambios profundos en el ejercicio del gasto público, estos principios podrían sentar la base para un acuerdo político nacional respecto a la recaudación fiscal. En ausencia de ese pacto, la experiencia de la última década sugiere que cada sector y grupo de la sociedad se va a dedicar a defender su interés inmediato (menos impuestos, más exenciones, etcétera) en lugar de contribuir a la elaboración de un planteamiento que a)

efectivamente reduzca el peso de los impuestos que pagan los sectores y personas que en la actualidad soportan una proporción desmedida de la carga fiscal; b) eleve la eficiencia de la recaudación; c) disminuya drásticamente la evasión fiscal; y d) amplíe la base de contribuyentes tanto por vía de la incorporación de nuevos individuos y sectores al padrón fiscal, como por medio de la eliminación de prebendas y exenciones. La aspiración de alcanzar la modernidad, y una membresía en el llamado Primer Mundo, no tiene viabilidad sin un cambio drástico en los montos, pero sobre todo en la estructura de la recaudación fiscal.

El cambio de paradigma que estos conceptos implican es enorme. El gobierno tendría que someterse a una disciplina férrea a cambio de cobrar impuestos; pero la ciudadanía tendría que pagar impuestos bajo reglas y mecanismos de disciplina como los de cualquier otro país en el mundo, del tipo que caracteriza a nuestros socios comerciales en Europa y Norteamérica.

Que todo mexicano económicamente activo esté sujeto al pago de impuestos sobre sus ingresos crea una sensación de equidad e inevitabilidad que hoy no existe. La universalidad en el pago de impuestos es un valor en sí mismo. Todos, ricos y pobres, deben cumplir con esa obligación pues sólo así tendrán la autoridad para exigir cuentas al gobierno y hacer valer sus derechos en calidad de ciudadanos. Si el gobierno no está dispuesto a avanzar por esta senda, mejor sería acelerar el paso hacia un sistema basado exclusivamente en impuestos al consumo –y, por supuesto, en el monitoreo de su cumplimiento.

De esta manera es indispensable reconocer dos principios ineludibles, ambos saturados de implicaciones. Por una parte, los impuestos tienen que ser equitativos, pero no son, ni pueden ser, una fuente de igualdad social o económica. Es decir, los

impuestos no son una vía apropiada para resolver problemas ancestrales de inequidad. La noción de cobrarle más a los ricos porque son ricos, tiene problemas no sólo constitucionales (porque todos los impuestos deben ser equitativos) sino prácticos: los ricos, en todo el mundo, utilizan sus recursos para encontrar maneras de disminuir su carga fiscal o, simplemente, transfieren su riqueza a otra parte. En este sentido, los impuestos deben ser concebidos para cumplir con una sola función: la de generar ingresos al gobierno. La solución de los problemas de pobreza y de desigualdad tiene que venir por el lado del gasto y, sobre todo, como consecuencia de una estrategia de desarrollo que, al articular incentivos, instituciones, regulaciones, educación, desarrollo tecnológico, gasto gubernamental y la iniciativa de millones de ciudadanos, genere tasas elevadas de crecimiento económico, fuentes de empleo y, por ese medio, grandes oportunidades de desarrollo individual. Es así como a las personas que, por lo reducido de su ingreso, hoy no son contribuyentes, pasarían a serlo, bajo el entendido de que la política social compensaría ese desembolso.

El otro principio que tiene que ser incorporado en la estructuración de un sistema fiscal más eficiente y más efectivo tiene que ver con el hecho de que México no es una isla en la inmensidad del océano, sino una nación cada vez más estrechamente integrada en los circuitos económicos, financieros y comerciales del mundo. Este hecho tiene una consecuencia práctica de enormes dimensiones: todas las empresas que comercian o tienen vínculos económicos con otras naciones requieren de un sistema fiscal que les permita evitar pagar impuestos dos veces, la llamada doble tributación. Es decir, el sistema fiscal mexicano debe ser razonablemente similar al de las naciones con quienes se comercia o los empresarios mexicanos se encontrarán con que los impuestos que pagan en un país no son acreditables en otro, lo que elevaría el costo de sus productos o

servicios, en detrimento de su competitividad. La estrategia de recaudación que el país decida emprender puede resultar en un esquema mucho más simple, mucho más realista y eficiente del que hay, pero no puede ser dramáticamente distinto en concepto general. Tiene que ser un *mirror image* del sistema fiscal de nuestros socios comerciales y de inversión. La efervescencia en materia fiscal es casi universal; no hay razón para cerrar la puerta a cambios fiscales que pudiesen tener acogida favorable en otros países a pesar de las diferencias existentes de entrada. En otras palabras, antes de cancelar opciones sería deseable explorarlas.

La complejidad del fisco mexicano es indescriptible. Pero el origen de esa complejidad yace en un lugar distinto al que típicamente se reconoce. Parte de la complejidad se deriva de los impuestos mismos, pero el principal problema reside en los mecanismos diseñados para mejorar la fiscalización que no hacen sino complicar (y encarecer) el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Aunque el número de impuestos es menor al que típicamente caracteriza a los sistemas fiscales alrededor del mundo, su estructura muestra repetidos intentos por recaudar más sin tener que ganar el favor popular. El cálculo del impuesto al activo, por ejemplo, es sumamente engorroso; el cálculo del impuesto sobre la renta empresarial es menos difícil que otros, pero se torna complejo por la corrección inflacionaria que entraña; el régimen de previsión social es difícil de administrar, se presta a corruptelas y lleva a una fiscalización interminable. Lo ideal sería llegar al punto en que el llamado causante pudiese llenar una sola hoja que no exigiera cálculos complejos y con eso quedarán cubiertas sus obligaciones fiscales. Pero el solo uso de la palabra “causante”, a diferencia de “contribuyente”, muestra ya una actitud de relación con la ciudadanía.

Suponiendo que el problema político de credibilidad y transparencia (*accountability*) en el uso de los recursos públicos se resolviera (una suposición evidentemente heroica), la solución integral al problema fiscal requeriría entonces de la racionalización de los impuestos existentes (para hacerlos más equilibrados), la eliminación de algunos de ellos y la simplificación en el cumplimiento de todas las obligaciones fiscales. Aun sin pacto político de por medio, este camino es indispensable pues, sin ello, problemas fundamentales —como el de la economía informal— son imposibles de enfrentar. La economía informal, un problema de evasión o de excesiva complejidad, como quiera uno verlo, demuestra fehacientemente que más impuestos y mayores o menores tasas no resuelven el problema. El problema reside en las contradicciones presentes en el sistema fiscal, la arbitrariedad y la complejidad del mismo. Sin enfrentar este trinomio, el problema fiscal es irresoluble.

COMENZAR POR EL IVA

Todos los esfuerzos que se hagan resultarán insuficientes en la medida en que no se enfrente el problema del IVA. La solución a este entuerto no reside, como ha pretendido el gobierno en los últimos años, en elevar las tasas cada vez más, sino en eliminar la diversidad de tasas.

A pesar de todos los argumentos que se han esgrimido en los últimos años, algunos más absurdos que otros, el IVA es, efectivamente, uno de los impuestos más equitativos y eficientes que existen. Pero, por su naturaleza, el IVA sólo puede cumplir eficazmente con su propósito cuando existe una sola tasa, aplicable a todos los bienes y

servicios. Cuando en cada paso del proceso de producción se paga el IVA descontando el IVA anterior, la cadena productiva queda cubierta en su totalidad, lo que facilita tanto el cumplimiento de la obligación fiscal como su fiscalización. Por ello, cuando se incorporan exenciones –como las de alimentos básicos, rentas o medicinas- el IVA deja de cumplir su objetivo y acaba siendo otro impuesto distorsionante y distorsionado. Algunos comerciantes se roban el impuesto; muchos proveedores de servicios –desde carpinteros hasta consultores- simplemente viven en un mundo en el que el IVA no existe “a menos de que quiera factura”. Obviamente, la igualación de las tasas no eliminaría todo el problema de evasión, pero permitiría avanzar en esa dirección sobre todo porque haría más fácil su fiscalización. Un IVA uniforme, así sea con una tasa más baja que la actual del 15% será mucho más productivo en términos de recaudación y también mucho más equitativo para la sociedad. El hecho es que el IVA recauda en México muy por debajo de lo que debería. La solución no puede ser otra que la de generalizar el impuesto, con una tasa uniforme, inferior a la actual para desincentivar la evasión.

Lo importante sería que todas las transacciones en la economía fuesen gravadas con un IVA igual. Esto sin duda afectaría a un número importante de mexicanos cuyo ingreso se destina casi íntegramente a la adquisición de bienes que hoy en día están exentos del pago del impuesto (o que pagan tasa cero). Para esas familias, la eliminación de la tasa cero del IVA sobre alimentos, rentas y medicamentos podría implicar la elevación de sus costos en una proporción idéntica a la del impuesto por lo anteriormente argumentado. La solución a este problema no puede, ni debe, encontrarse en exenciones o tasas de impuesto menores, sino en subsidios directos que compensen la pérdida económica que entraña la elevación del impuesto. La tasa cero del IVA

beneficia por igual a ricos y a pobres pero, por la distribución del ingreso, son las clases medias altas quienes más consumen esos productos. Por ello, lo imperativo es unificar la tasa del IVA y, a la vez, trabajar sobre el padrón de la población pobre del país, a fin de poder destinar subsidios en forma directa, como hace el Progres, hacia la población directamente afectada, o indirecta, a través de créditos fiscales directos por medio del ISR negativo a los asalariados.

De la misma manera, la acusada propensión gubernamental a tratar de elevar la tasa del IVA no tiene más viabilidad económica que su equivalente en el caso del ISR. El IVA no puede ser muy alto porque inmediatamente comienza a incentivar la evasión, además de que constituye un desincentivo al consumo y, por lo tanto, a la inversión. No es casualidad que en la Unión Europea, la Meca del IVA, la economía que más crece y que más ha crecido por un mayor número de años, es la que tiene una menor tasa del IVA y, en general, de sus impuestos: el Reino Unido.

LA RENTA DEL IMPUESTO

Las tasas diferenciadas del ISR entre empresas y personas producen toda clase de distorsiones y oportunidades para la evasión. En lugar de seguir ensanchando esa brecha, lo urgente es avanzar en su eliminación.

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) a las personas físicas es quizá el impuesto que más ha evolucionado en el curso del tiempo, sin que la recaudación por este concepto haya cambiado dramáticamente. A lo largo del tiempo, la tasa de este impuesto ha fluctuado entre el 55% en los ochenta hasta el 35% hace unos años y 40% ahora. El

cambio de tasas ha generado desde repudio hasta júbilo entre los causantes, pero el monto de recaudación se ha alterado sólo marginalmente. De hecho, lo más significativo fue que la reducción de las tasas del 55% al 35% viniera acompañada de un visible aumento en la recaudación de los estratos de más altos ingresos, evidencia que confirma la noción de que mientras más alta es la tasa impositiva mayor es el incentivo a evadir.

La experiencia mexicana de gravar el ingreso parece arrojar dos lecciones. La primera es que la población va a evadir el pago del impuesto tanto como pueda, independientemente de la tasa del impuesto o las medidas de fiscalización. Quizá más importante, la experiencia demuestra que el burocratismo orilla al causante a la informalidad y a la evasión. Evidentemente, una política más agresiva de fiscalización tiende a reducir la evasión, en tanto que una tasa más baja del impuesto tiende a asociarse con un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales. Sin embargo, la población, en la medida de sus posibilidades, tiende a seguir el principio de la simulación: “hago como que pago porque el gobierno hace como que gobierna.” La otra lección que arroja la experiencia en materia fiscal es que la fiscalización es extraordinariamente difícil y muy propensa a la corrupción. Si bien algunas medidas de fiscalización, como el impuesto al activo para las empresas, tienden a hacer más difíciles la evasión, la corrupción y el cálculo del causante en cuanto a las probabilidades de ser atrapado y, en caso de serlo, de comprar su exoneración, éstas siguen dominando el panorama.

No cabe la menor duda de que tanto por la dificultad de fiscalizar a la población (y, no menos difícil, a los fiscalizadores), el gobierno mexicano debería intentar esquemas nuevos, más creativos y, sobre todo, más simples, que hagan más sencillo el cumplimiento, más onerosa la evasión y más legítimo el mecanismo fiscal en general.

LA POLÍTICA DE LA REFORMA FISCAL

Para lograr una mayor salud fiscal es indispensable considerar el poder del ejemplo. Nada gana más adeptos que el ejemplo convertido en liderazgo efectivo. En nuestro caso, el ejemplo tendría que venir del gobierno en dos modalidades. La primera, que no por evidente es obvia, implicaría que el gobierno hiciera transparentes las cuentas fiscales y que el trato que recibe un transgresor de la ley en el sector público fuera idéntico al que sufre un individuo particular. En este momento, una transgresión por parte de un funcionario público es manejada a través de un procedimiento político y politizado que permite que se conozcan públicamente los casos de sólo aquellas personas que no gozan del beneplácito del gobierno en el momento en cuestión. Todos los demás, en el remoto caso de que sean sancionados, reciben una amonestación en privado. Esto contrasta fuertemente con el escarnio público que se ejerce contra un evasor de impuestos. Para esto sería necesario que desapareciera la Contraloría de la Federación y sea substituida por una institución autónoma que fiscalice al gobierno y rinda cuentas al Congreso. La segunda modalidad consistiría en diseñar una estrategia de fiscalización que persiga disminuir la evasión a través de un efecto demostración, pero en sentido opuesto al que tradicionalmente se ha empleado. A la fecha, la estrategia favorita de las autoridades fiscales ha consistido en atacar sectores, con el objetivo de atemorizar para inducir al cumplimiento al resto de los miembros del sector; de esta manera, se inician auditorías contra algunos médicos, algunas tiendas de españoles, algunos empresarios judíos del ramo textil y así sucesivamente, con el propósito de que

todos los demás en cada uno de esos gremios se asusten y respondan regularizando sus cuentas. Nada de malo en esta estrategia, excepto que siempre acaba siendo percibida como injusta y casual y, por lo tanto, fallida en cuanto a lograr que el cumplimiento de las obligaciones fiscales se torne en algo permanente. Una mejor estrategia sería la de abordar sectores en los que el fisco tiene muchas reticencias: por ejemplo, la SHCP ha desarrollado argumentos convincentes en el sentido de que sería mucho más costoso para el fisco regularizar a una infinidad de participantes en la economía informal que dejarlos operar como lo han venido haciendo. Desde el punto de vista del cálculo costo-beneficio de una auditoría, es perfectamente plausible el argumento; sin embargo, ese cálculo no mide el costo del efecto ejemplo que se lleva toda la sociedad por el hecho de que alguien –un flagrante evasor, así sea pequeño- no sea fiscalizado. Todo mundo conoce una infinidad de ejemplos -electricistas o plomeros, comerciantes o jugueteros, mecánicos y proveedores de servicios diversos- que simplemente no pagan impuestos, que ni siquiera tienen un RFC. El hecho de que no se les persiga como política de la SHCP constituye un pésimo principio al concepto más elemental de equidad, independientemente de que el efecto fiscal de regularizarlos pueda ser pequeño (lo que no siempre parece evidente) o incluso negativo para el erario.

Un segundo paso que podría contribuir a una mayor salud fiscal consistiría en universalizar el pago de impuestos desarrollando así una cultura de la obligación fiscal. Un buen principio para lograrlo podría ser el que todos los mexicanos con ingresos, así sean muy bajos, tuvieran que hacer una declaración fiscal anual. El costo administrativo de recibir y procesar millones de declaraciones sin duda sería enorme, aunque, como se ha comenzado a hacer en Brasil, esto se podría realizar por medio de Internet, con una gran reducción de costos para ambas partes; en todo caso, si se acepta

la premisa de que los impuestos son una de las contrapartes de la ciudadanía, el principio de equidad y también el de educación fiscal deberían ser prioritarios. Claro que, para avanzar en este plano, el gobierno primero tendría que abandonar la noción de los mexicanos como súbditos y comenzar a aceptarlos como ciudadanos, en el más amplio sentido de la palabra, pero ese es otro asunto.

Los impuestos son la gasolina que hace funcionar al gobierno; pero sin representación popular y transparencia en el uso del dinero y el ejercicio del poder, todo ciudadano va a hacer lo posible por evadir el pago de impuestos. En este sentido, los impuestos y la democracia, los impuestos y el voto, son dos caras de una misma moneda. Parte del problema que el país enfrenta en el rubro de la recaudación reside en que este binomio nunca ha operado: los mexicanos hacen como que pagan y el gobierno hace como que es responsable. La eliminación de esta contradicción sólo será posible en la medida en que ambas partes cambien la ecuación, en que se construya un pacto social que obligue al gobernante a responder de sus actos ante la población y que la población se vea obligada a pagar impuestos porque así lo exige su responsabilidad (y, sin duda, los mecanismos de fiscalización gubernamental que, en ese contexto, se ejercerían con plena legitimidad democrática). El nivel de gobierno en el que semejante pacto debe comenzar a operar es, casi por definición, el nivel local. Es ahí donde debe iniciarse la revolución fiscal porque es en ese nivel en el que las autoridades y los ciudadanos pueden interactuar de manera directa y sin misericordia. Esto, sin duda, choca con nuestra historia y tradición, pero es precisamente por ello que ahí debe comenzar. Los estados y municipios siempre han encontrado más fácil acudir al gobierno federal para demandar recursos adicionales que cobrar impuestos, en buena medida porque de esa manera no tienen que ser responsables ante la población. En este sentido, una verdadera

reforma implicaría modificar el artículo 125 constitucional para otorgarle facultades tributarias al municipio, rompiendo con ello el círculo vicioso de los últimos años. Si la democracia va a asentarse en México tiene que romperse el círculo vicioso al nivel más cercano a la población, donde la consumación de un pacto entre ciudadanía y gobernantes es más fácil de alcanzarse.

Por otro lado, un crecimiento en la recaudación inevitablemente vendría acompañado de un cambio político de grandes magnitudes. A menos que el gobierno esté dispuesto a emplear la bayoneta para mejorar la recaudación, el ingreso fiscal crecerá sólo en la medida en que los mexicanos reconozcan la legitimidad del gobernante y sean capaces de hacer uso de sus derechos, como el de exigir cuentas por el uso de los fondos recaudados. El ingreso y la rendición de cuentas son dos principios inexorablemente vinculados. Puesto en otros términos, la revolución política atraviesa la fiscal, y viceversa.

Desde una perspectiva fiscal, lo anterior implicaría comenzar a invertir, literalmente, la estructura fiscal (y política) que ha dominado al país desde el fin de la Revolución o sea, a darle la vuelta a la lógica política actual. Es decir, implicaría comenzar a abandonar el centralismo o debilitar su columna dorsal, la del dinero, para construir una estructura política y fiscal descentralizada. Una parte importante de los impuestos se recaudaría a nivel local, comenzando por impuestos que en el país han sido irrisorios si se comparan con otras naciones, como el del predial, y el agua se cobraría a costo (en lugar de ser brutalmente subsidiada como ahora). El gobierno federal se concentraría en impuestos generales, como el IVA (que podría pasar a ser mucho más relevante en la recaudación de uniformarse en una sola tasa a nivel nacional) y el ISR. Pero más allá de los impuestos específicos, la clave de un cambio de

esta magnitud no reside en quién administra qué impuestos, sino en el hecho de que se desarrollen los cimientos para una nueva estructura política, conformada a partir de pactos explícitos y virtuales entre los gobernantes y la ciudadanía donde cada uno asume las funciones y responsabilidades normalmente asociadas con el ejercicio de la democracia. Por supuesto, no todos los estados y municipios del país avanzarían de la misma forma o a la misma velocidad en este esquema. Sin embargo, dentro de un marco de incentivos bien concebido, el hecho de que algunos lo hicieran crearía un ambiente de sana competencia. No es casualidad, por ejemplo, que algunos de los municipios mejor administrados del país sean aquellos en que ha existido alternancia de partidos en el poder. Un cambio en el paradigma de la administración fiscal permitiría que se multiplicara el número de municipios con esa calidad de administración. En ausencia de un pacto de esa naturaleza, y de la transparencia de que vendría acompañado, es irrelevante quién administra los impuestos y, por lo tanto, la recaudación seguirá siendo irrisoria: los impuestos seguirán siendo percibidos como ilegítimos por la población y, por lo tanto, ésta pagará tan poco como sea posible.

¿Cuántos impuestos tiene que haber? ¿Cuál es el nivel “óptimo” de recaudación? Estas preguntas no tienen una respuesta única. Cada sociedad decide lo que espera que su gobierno le provea y qué va a proveerse a sí misma. En algunas ocasiones, la diferencia reside en preferencias políticas o ideológicas, en otras yace en la experiencia del pasado. Sea como fuere, hablar de impuestos es hablar de la función del gobierno y eso implica un acuerdo entre la sociedad y el gobierno, entre los partidos políticos y los ciudadanos. Pretender gastar más o elevar los impuestos sin ese pacto va a llevar al mismo callejón sin salida en que hemos estado por décadas. Hay que empezar por el principio: reconocer lo que somos, aceptar las debilidades y atributos de la estructura

que hoy nos gobierna y, a partir de ahí, establecer el acuerdo político que haga posible construir un futuro mejor.

Para concluir no sobra reiterar un argumento que, implícita o explícitamente, ha sido planteado una y otra vez: los impuestos son un medio y no un fin en sí mismo. Pero en la mentalidad de nuestros gobernantes los impuestos son, como el diezmo, una obligación sin más, sin la menor consideración. Mientras esa concepción no cambie, mientras la ciudadanía no logre convertirse en una contraparte aceptada por los gobernantes, los mexicanos seguiremos haciendo como que pagamos y el gobierno hará como que gobierna. Nada nuevo bajo el sol.

FEDERALISMO FISCAL⁶

Alberto Díaz Cayeros

IMPORTANCIA Y RETOS DEL FEDERALISMO FISCAL

El federalismo fiscal se relaciona con temas cruciales para el desarrollo del país, tales como la transparencia en el uso de recursos públicos, el proceso de descentralización, la política educativa, la pobreza, e incluso la redefinición del pacto político, en un contexto de alternancia partidista a nivel federal. El funcionamiento del federalismo fiscal es clave para el éxito o el fracaso del desempeño del próximo gobierno federal. Las decisiones que se negocien y se tomen en éste ámbito pueden facilitar cambios y contribuir a asegurar la gobernabilidad o provocar nuevas tensiones políticas.

El principio básico que debe guiar la misión del federalismo del próximo siglo es, en palabras de Tom Courchene⁷: “diseñar una infraestructura socialmente inclusiva e internacionalmente competitiva que permita, de manera sostenible, que todos los [mexicanos] tengan igualdad de acceso para desarrollar, aumentar y emplear sus habilidades y capital humano dentro de [México], permitiéndoles de ésta manera ser ciudadanos completos dentro de la sociedad [mexicana] y la sociedad global en la era de información”.

⁶ Agradezco a Steve Webb por comentarios a una versión previa de este texto y a Jacqueline Martínez por los comentarios, correcciones y anotaciones sobre este texto, y las estimulantes discusiones que a lo largo de los años hemos tenido sobre el tema. Las ideas del texto son de ella tanto como mías, aunque por supuesto que los errores son exclusivamente responsabilidad propia.

⁷ Tomas Courchene, *A State of Minds*, Queen’s University, Ontario, Canadá, 2000.

En la constitución mexicana, a diferencia por ejemplo, de la canadiense o la alemana, no existe ninguna consideración sobre los beneficios que el federalismo deberá generar para sus habitantes. Esta plasma *de facto* una profunda desconfianza hacia los estados. La reforma al federalismo mexicano no es otra que pasar de un sistema que sólo se preocupa por los límites del poder central y el de los estados, a otro cuyo eje principal sea el pacto social entre una gran diversidad de mexicanos.

Desde esta perspectiva y tomando en cuenta las condiciones del nuevo orden mundial, caracterizado por la globalización de la producción y la revolución del conocimiento y la información, los temas centrales en los que el federalismo fiscal debe incidir son las siguientes:

- 1) asegurar la competitividad internacional de cada localidad, por medio de la provisión de infraestructura básica que mejore los flujos de bienes, de servicios, de capital y de información, de tal manera que se aprovechen las oportunidades para el crecimiento económico que ofrece el comercio internacional;
- 2) atender el fenómeno de la pobreza, que se presenta de forma diferenciada en las regiones del país y, sobre todo, mejorar el servicio de la educación, de tal manera que se igualen las oportunidades y se generen capacidades básicas en las regiones más atrasadas para que éstas puedan acceder al desarrollo;
- 3) hacer que los gobiernos locales se vuelvan responsables por el propio desarrollo económico y social de su localidad.

Es importante resaltar que, aun y cuando se resuelvan satisfactoriamente estos tres problemas, el federalismo no es la panacea que resolverá todos los problemas del país.

No obstante, su virtud radica en que puede sustituir el orden político centralista que *de facto* existió en las últimas décadas aminorando los riesgos de inestabilidad, asimilando la diversidad y encontrando acuerdos y arreglos políticos y económicos que permitan el crecimiento y el desarrollo del país en su conjunto. Uno de estos arreglos es sin duda la distribución de recursos públicos entre los diferentes niveles de gobierno.

Cualquier propuesta de solución a los problemas del federalismo fiscal que actualmente aquejan a nuestro país, tendrá que modificar tres aspectos del marco institucional: primero, el desequilibrio vertical, es decir, la enorme dependencia de los gobiernos estatales y municipales de las transferencias federales, sean éstas condicionadas (aportaciones) o no condicionadas (participaciones). Es importante tener presente que la autonomía estatal o municipal depende en buena medida de que estos gobiernos sean capaces de generar ingresos propios de forma constante y creciente.

Segundo, el notable desequilibrio horizontal, es decir, la desigualdad en el monto de las aportaciones y participaciones que recibe cada estado y municipio. El problema de dicho desequilibrio no radica en que un sistema federal deba asignar la misma cantidad de fondos a todos sus integrantes –ninguno lo hace–, sino que la actual distribución de aportaciones y participaciones es irracional desde el punto de vista de que estados y municipios en iguales condiciones y circunstancias, reciben transferencias radicalmente distintas.

Hay que tomar en cuenta que la asignación de los recursos públicos dentro del arreglo federal debe cumplir dos objetivos. Por un lado, debe proveer incentivos para que los gobiernos locales impulsen un mayor crecimiento en el estado o región y, además, se desempeñen con mayor responsabilidad en el uso de los recursos públicos. Por el otro lado, un buen mecanismo de distribución de los ingresos públicos entre los

niveles de gobierno (sistema de participaciones y aportaciones) debe retribuir el esfuerzo fiscal y económico de los estados y al mismo tiempo compensar a los estados que padezcan mayor marginación.

Tercero, la ausencia en la rendición de cuentas (*accountability*) y la falta de transparencia en el quehacer de los gobiernos subnacionales que se deriva, entre otros, por el hecho de que la información que existe actualmente resulta insuficiente para evaluar el desempeño gubernamental en ese nivel de gobierno. Sería importante conocer sus avances en términos de provisión de bienes públicos y en lo que se refiere a la generación de recursos propios.

ALTERNATIVAS PARA UNA REFORMA FISCAL

La concentración de la potestad tributaria en manos del gobierno federal en México es muy elevada. A diferencia de países como Estados Unidos, Alemania, Canadá o Suiza que concentran a nivel federal 60% de los ingresos tributarios, México centraliza 80% de los mismos. Por esta razón, cualquier propuesta de cambio deberá incluir la devolución de algunas fuentes impositivas a los estados y municipios.

Los impuestos más viables para ser administrados por los gobiernos locales son, en orden de creciente dificultad para su administración, los impuestos sobre la propiedad, los de ventas y producción de bienes específicos (*excises*), el impuesto general a las ventas (incluyendo el del valor agregado), la renta de las personas físicas, y la renta de las empresas (incluyendo impuestos a los activos y el capital). Los impuestos

sobre el comercio exterior, las transacciones financieras o la explotación de recursos naturales deben permanecer en el ámbito federal.

Los municipios en México ya tienen control *formal* sobre los impuestos de propiedad inmobiliaria. Sin embargo, la mayoría de los municipios urbanos distan todavía de tener la capacidad o los recursos para realizar o contratar los levantamientos catastrales y con ello generar la información pertinente para recaudar de manera eficiente los impuestos. Esta situación coloca a los municipios a merced de los gobiernos estatales que sí están en posición de financiar la realización de estos servicios. La producción de información de la cual depende la generación de los ingresos propios del municipio pasa a ser un tema de la agenda del gobierno estatal, sino es que hasta un mecanismo de control.

A pesar de que existe esta situación a nivel municipal, el problema de los municipios respecto al federalismo fiscal no se refiere a cuestiones de potestad tributaria. Los trescientos municipios más desarrollados del país cuentan con un potencial de ingresos propios similar al que existe en otros países del mundo. Sin embargo en los municipios más rurales y marginados, sí se existe una seria limitación en lo que se refiere a la posibilidad de generar ingresos propios. La mayoría de estos municipios cuenta con grandes proporciones de tierras comunales, en las cuales no están definidos los derechos de propiedad y que por lo tanto no pagan impuestos. Si se pretende fortalecer las exiguas finanzas de los municipios más pobres, se tendría que explorar la posibilidad de establecer un pago mínimo de impuesto predial rural sobre los ejidos.

El tema fundamental de asignación de impuestos se encuentra en el ámbito estatal. Los estados solamente controlan el impuesto de nóminas, los impuestos sobre la

tenencia de automóviles de más de diez años, y unos cuantos impuestos más de poco monto. Además, reciben directamente del gobierno federal participaciones por la totalidad de lo recaudado por concepto de la tenencia federal en automóviles de menos de diez años, y el impuesto sobre automóviles nuevos. Si bien los estados pueden utilizar los recursos de estos últimos dos impuestos sin condición alguna por parte del gobierno federal, son transferencias federales, pues los estados no controlan las tasas, sujeto o bases de dichos impuestos. Todos esos impuestos juntos representan una parte mínima de la hacienda estatal: en la mayoría de los estados, menos del 20 por ciento de sus presupuestos.

Dadas las carencias de los estados en términos de recursos propios es imposible esperar que los gobiernos estatales tengan una incidencia significativa en el desarrollo de su región. Los impuestos que potencialmente se pueden devolver a los estados son el de ventas generales y sobre productos específicos y el de la renta de las personas físicas, incluyendo la posibilidad de eliminar el impuesto de nóminas integrándolo al de la renta. En otras palabras, el impuesto sobre la renta de personas morales, el impuesto a los activos, o los impuestos sobre los recursos naturales, deben permanecer en el gobierno federal; y el cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria debe permanecer bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales.

Una reforma en la asignación de impuestos que beneficie a los gobiernos estatales se presenta como inevitable. Sería recomendable comenzar por transferir cabalmente la tenencia federal y el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) a los estados, y contemplar la devolución de algunos impuestos especiales (IEPS), sobre gasolinas, tabaco, alcohol y cerveza. En el mediano plazo y tomando en cuenta el desempeño de los gobiernos estatales como recaudadores, sería posible pensar en un

impuesto sobre la renta a las personas físicas que podría ser manejado a este nivel de gobierno, sobre todo si se integra con el impuesto de nóminas ya existente. Existen también experiencias en donde el impuesto al valor agregado puede funcionar a nivel estatal, si se integra un fondo compensatorio en la línea de la propuesta Varsano-McLure.⁸

El problema fundamental de los impuestos estatales al valor agregado es que si existen tasas diferenciadas por estado, el tratamiento fiscal de los productos que se trasladan de un estado a otro en el proceso de producción se vuelve problemático. Aún más grave, si existe un IVA a tasas diferenciadas por estado se puede generar el fenómeno de “migración de facturas”, como sucede en Brasil, en que los productores simulan transacciones interestatales para aprovechar las tasas de IVA más bajas, sin que esto refleje la actividad económica real. La propuesta de Varsano y McLure consiste en crear un IVA compensatorio que se aplica sólo en el caso de las transacciones interestatales y que es recaudado y participado a los estados por el gobierno federal.

Dentro de la asignación de impuestos se debe tomar en cuenta que existe una amplia gama de posibilidades para que los estados puedan, en el margen, afectar o controlar la manera como dichos impuestos funcionan. Se puede contemplar la devolución total a los estados, pasando por la administración conjunta de impuestos estatales, la administración federal de impuestos en que se comparta la tasa, hasta la

⁸ Véase la discusión del IVA compensatorio en Alberto Díaz Cayeros y Charles McLure “Tax Assignment” en Marcelo Giugale y Steven Webb, editores, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, World Bank, Washington, D.C., 2000; y la propuesta original de Ricardo Varsano “Subnational Taxation and Treatment of Interstate Trade in Brazil: Problems and a Proposed Solution” en Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, editores, *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, 1999, World Bank, Washington, D.C., 2000.

creación de un órgano autónomo para la administración tributaria de estados y federación.

Lo importante es que se cree espacio fiscal para que los estados asuman mayores facultades tributarias acompañadas con una mayor responsabilidad frente a la ciudadanía en el ámbito fiscal. Por ello, en un primer momento, lo más viable será utilizar tasas compartidas sobre impuestos únicos, que se basen en el principio de destino. Se puede crear, por ejemplo, una tasa compartida en el impuesto a las bebidas alcohólicas (o el tabaco, o la cerveza, o la gasolina). Esto implicaría dividir la tasa actual del impuesto especial sobre producción de bebidas alcohólicas en una tasa federal y otra estatal. La tasa estatal podrá estar diferenciada por estado, estableciendo, sin embargo, rangos mínimos y máximos en la misma. Sin embargo, para que esto pueda funcionar, el impuesto actual se tiene que convertir en un impuesto causado no en la etapa de producción, sino en la venta de las bebidas (el principio de destino), pues de lo contrario las asignaciones a los estados respondería a la base industrial de este sector localizada en cada estado, y no a los consumos que de hecho se realizan. Otro ejemplo en donde se pueden tener tasas compartidas es en el impuesto sobre la renta de personas físicas, en que se puede asegurar un sistema más neutral y poco distorsionante, en la medida en que se establezca una base similar en todos los estados, pero que puedan haber diferentes tasas y niveles de progresividad en las tarifas en cada estado.

Con esto se buscaría un cambio “gradual”, incentivando a los estados a asumir el riesgo de irse independizando de la federación a la vez que incrementan la proporción de sus recursos propios con respecto a las participaciones federales. Esto, además, evitaría generar tensiones políticas serias.

De cualquier manera, la redistribución de facultades tributarias tiene que ir acompañada de incentivos que maximicen el potencial recaudatorio de los gobiernos estatales y de responsabilidad y responsividad con respecto a la ciudadanía (*accountability*) en lo que se refiere al uso de los recursos públicos. En la actualidad existen grandes disparidades al respecto. En lo que se refiere al potencial recaudatorio a este nivel de gobierno, el gobierno del D.F. recauda por concepto de predial aproximadamente medio punto de su producto estatal bruto (PEB), mientras que el gobierno de Campeche recauda por este mismo concepto tan sólo el 0.04 por ciento de su respectivo PEB. Hay que tomar en cuenta, por supuesto, que detrás de estos números se esconde la precariedad de municipios que, al menos a mediano plazo, parecen estar condenados al subsidio federal por las limitantes institucionales que existen para generar recursos propios.

Por ejemplo, en Oaxaca, existen aproximadamente 1600 ejidos y comunidades que representan 85% de la superficie del estado. Esto significa que no existen derechos de propiedad individuales que generen ingresos por cobro de predial en 85% del estado que concentra el mayor número de municipios (570). En otras palabras, este territorio no representa una fuente de ingresos propios para los ayuntamientos que lo rigen, dado el marco legal vigente. Por supuesto que un cambio al régimen ejidal podría modificar esto, pero lo importante es resaltar la gran heterogeneidad municipal.

Si la política pública del federalismo fiscal no distingue la desigualdad que existe en la capacidad recaudatoria de los municipios, dicha diferenciación ocurrirá, de todas maneras y se traducirá en un desarrollo cada vez más desigual.

Al margen del hecho de que los colores políticos de los gobiernos condicionan el grado de esfuerzo fiscal que realizan, el problema fundamental está en que los sistemas

de transferencias contienen incentivos perversos que no propician el esfuerzo en la recaudación de impuestos propios. El Distrito Federal sólo mejoró su recaudación cuando los coeficientes de las participaciones que le correspondían empezaron a reducirse. De esta manera, si no se modifican los incentivos del sistema de coordinación fiscal, una asignación de más impuestos a los gobiernos subnacionales no generara resultados positivos para el federalismo como un todo.

Los fondos más importantes para las finanzas de los estados son el Fondo General de Participaciones (FGP) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB). Cualquier propuesta de reforma al federalismo fiscal deberá centrarse en estos dos fondos. Idealmente, el FGP debería reformarse reduciendo la recaudación federal participable en la medida que se asignen impuestos a los gobiernos subnacionales, y cambiando los criterios de asignación entre estados, dando un mayor peso al elemento resarcitorio, reduciendo los efectos inerciales y poblacionales que distorsionan la intención de premiar con participaciones el esfuerzo de recaudación del gobierno local. El FGP no debe ser un instrumento de redistribución entre los integrantes del pacto federal. Para el caso del FAEB, se debe gradualmente pasar a una asignación equitativa por educando, en la cual se premie, en el margen, el esfuerzo educativo propio que realicen los estados.

Adicionalmente, se debe crear un fondo de igualación que permita que la base fiscal de los estados se encuentre por encima de un piso mínimo.⁹ Este piso mínimo no debe desmotivar el esfuerzo fiscal en el margen, para los estados que puedan estar por

⁹ Véase la propuesta de Thomas Courchene y Alberto Díaz Cayeros, “Transfers and the Nature of the Mexican Federation” en Marcelo Giugale y Steven Webb, editores, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization*, *op. cit.*

encima del mismo. Por ello, es fundamental que una propuesta de fondo de igualación venga acompañada por una efectiva devolución de impuestos a los gobiernos estatales.

Al controlar bases fiscales propias, aun y cuando un estado pudiera no conservar el cien por ciento de la recaudación (como, por ejemplo, en el caso de un impuesto con tasas compartidas entre estados y federación), el esfuerzo fiscal es premiado con una mayor retención que la generada por un sistema de participaciones. Esto se debe a lo que Barry Weingast y Maite Careaga¹⁰ llaman la ley de 1/n: la retención local del mayor esfuerzo fiscal es mayor cuando se controla la base fiscal que cuando se reciben participaciones.

Por definición, los recursos del fondo de igualación son desiguales entre los estados que los reciben, pero se busca dar un tratamiento equitativo en función de la potencial base fiscal. Esto significa que el piso mínimo, idealmente, se debe establecer con referencia a la base fiscal real, reflejada, por ejemplo, en la recaudación de algún impuesto federal asignable o algún indicador de actividad económica, no sobre lo que de hecho se recaude por concepto de ingresos propios en cada estado. Los recursos para financiar el piso mínimo no deben provenir de ingresos fiscales nuevos, sino de lo que actualmente se distribuye a los estados dentro del FGP y el FAEB.

Para los municipios, los fondos relevantes del federalismo fiscal son el Fondo de Fomento Municipal (FFM), el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun). Si bien se pueden contemplar cambios en dichos fondos (como, por ejemplo, reducir el rezago de dos años para que los esfuerzos de recaudación tengan

¹⁰ “The Fiscal Pact With the Devil. A Positive Approach to Fiscal Federalism, Revenue Sharing and Good Governance”, Stanford University, California, 2000.

efecto sobre el FFM, integrar el Fortamun a la fórmula del FFM, o utilizar una fórmula de distribución más simple para el FAISM), en realidad los problemas más serios en el ámbito municipal no radican en las fórmulas, la condicionalidad, o los montos de los fondos, que parecen ser bastante adecuados, sino en el problema de la transferencia en dos etapas.

Este problema consiste en que el gobierno federal entrega los recursos a los gobiernos estatales y luego éstos los distribuyen respectivamente a sus municipios con base en el marco legal local que rige este proceso. En general, se ha observado que existe una distorsión en la segunda etapa de distribución, de tal manera que surge la sospecha de que en el proceso de distribución de recursos públicos de estados a municipios exista una mayor cantidad de factores discrecionales que determinan la asignación de dichos recursos, o lo que es lo mismo, el marco legal local es más laxo. Cabe recordar que hasta 1996, solamente quince estados contaban con una norma de vigencia mayor a un año, que establecía las bases para la cuantificación y la distribución de las participaciones a los municipios. Los demás estados llevaban a cabo dicha distribución mediante un decreto anual del Congreso en el Presupuesto de Egresos.

El tema de la distribución de recursos de estados a municipios se tornará en un problema creciente en la medida en que los municipios encuentren objetable que los estados decidan distribuir, como actualmente lo hacen, tanto el 20 por ciento del FGP como el FFM. La existencia de criterios claros en la distribución de los recursos que se destinan a los municipios es necesaria no sólo para evitar tensiones políticas –sobre todo si se presenta un patrón político donde el gobierno municipal proviene de un partido diferente al del gobierno estatal- sino también para que se fortalezca la transparencia en el ejercicio gubernamental.

Por el lado de los estados, éstos percibirán cada vez más como una intromisión a su régimen interno el que las disposiciones federales determinen cómo se deben distribuir los fondos del FAISM y el Fortamun entre sus municipios. Probablemente la única solución de fondo para este problema consista en que dichos fondos no sean la parte más importante de los recursos con que cuentan los municipios, es decir, se reduzca el desequilibrio vertical de los municipios. Incentivar una mayor generación de recursos propios aminorará la dependencia de los recursos condicionados que les entrega la federación.

La viabilidad política de cualquiera de estas propuestas depende de que se pueda construir una coalición mínimamente ganadora de estados que estén dispuestos a realizar un mayor esfuerzo recaudatorio, a cambio de la flexibilidad y libertad en un auténtico sistema federal. Pero los estados se encuentran en un dilema colectivo: a ninguno le conviene realizar unilateralmente esfuerzos mayores, si los demás estados permanecen beneficiándose del sistema actual. Este problema, que se conoce en la teoría de juegos como el “dilema de prisionero”, es muy distinto de la retórica de “suma cero” que con frecuencia se utiliza para discutir el federalismo fiscal. Si bien cada fondo tiene recursos limitados, y para ser repartido, toda ganancia es la pérdida de alguien más, el federalismo como un todo no es un juego de “suma cero”, sino un juego de “suma positiva”: todos, federación y estados, pueden mejorar en un nuevo arreglo que redefina las facultades tributarias y la distribución de recursos. Para lograrlo se requiere de una coordinación de los estados en lo individual que vaya más allá de los intereses concretos en un determinado contexto. El pacto federal asume el desarrollo del conjunto de estados que lo conforman. La retórica de “suma cero” es, más bien, el mecanismo

más efectivo para preservar el sistema actualmente existente, y será utilizada por los estados que se benefician del *statu quo*.

ESTRATEGIAS DE REFORMA

Para lograr sacar a los estados del dilema no cooperativo en que se encuentran se pueden vislumbrar dos estrategias. La primera es la de promover una “convención de gobernadores”, para que en un foro político del más alto nivel, se discuta y genere una iniciativa de reforma al sistema de coordinación fiscal. La segunda es la de crear un mecanismo ordenado de salida voluntaria de los estados del sistema de coordinación fiscal, para irlo desmantelando gradualmente. Ambas estrategias son radicalmente distintas de la idea de presentar un proyecto de ley “ideal” al Congreso de la Unión, que además con seguridad sea aprobada. Dados los incentivos perversos que se han generado en el sistema actual, y la gran facilidad con que algunos cuantos estados pueden bloquear un cambio con el argumento de “suma cero”, es decir que al ganar unos pierden otros, la posibilidad de modificar el sistema de coordinación fiscal a través del proceso legislativo ordinario se presenta poco viable. Una mejor opción parece ser la de encontrar incentivos para que los estados con la capacidad de hacerlo se salgan gradualmente del mismo.

Para ello, se tendrían que explorar las implicaciones de un cambio en la actual cláusula de salida del Sistema de Coordinación Fiscal. En el sistema actual, un estado que renuncie a su adhesión al sistema tiene muy poco que ganar. Todos los impuestos federales continúan vigentes en su jurisdicción, y el estado tendría que aumentar la

carga fiscal de sus ciudadanos con, por ejemplo, la introducción de un impuesto de ventas. Si la salida de un estado fuera del Sistema reduce por cualquier motivo la recaudación federal (por ejemplo, una menor fiscalización de los impuestos federales), todos los estados que aún permanecieran en el Sistema perderían recursos.

Esto se debe a que la actual cláusula de salida dispone que si algún estado se retira, las participaciones se seguirían calculando como si el estado saliente siguiera dentro del sistema, y su parte sería asignada al gobierno federal. Así, una salida es demasiado cara desde el punto de vista de los estados en lo individual, y perjudicaría, además, a todos los demás. Es decir, el sistema actual penaliza al máximo la salida.

En el otro extremo, un sistema que permitiera la libre salida de los estados, y suspendiera los impuestos federales en caso de que éstos optaran por abandonarlo tendría el efecto de desaparecer todo el Sistema de Coordinación Fiscal. El problema es que al salirse los estados más ricos, disminuirían los recursos disponibles, por lo que los incentivos a quedarse en el sistema de los estados moderadamente ricos se modifican, con lo que se generaría un efecto dominó, en que el último estado en abandonar el sistema sería el más pobre. Para entonces el sistema habría desaparecido.

Las únicas condiciones bajo las cuales se puede pensar en una salida ordenada implicarían que sólo una parte de los impuestos federales quedaría suspendida, y que de todas maneras los estados salientes tendrían que contribuir a los esfuerzos compensatorios del gobierno federal por medio de algo parecido, por ejemplo, a la histórica contribución federal, o una transferencia horizontal hacia los otros estados más pobres.

Por otra parte, una convención de gobernadores deberá deslindarse claramente de las Convenciones Nacionales Fiscales, cuyo principal logro, desde el punto de vista

del federalismo mexicano, fue la centralización fiscal y el sometimiento de los estados, procesos que ahora se pretende revertir. De hecho, el fracaso de las propuestas de las primeras dos Convenciones Fiscales revela hasta qué grado dichas reuniones atentaban contra los deseos y aspiraciones de los estados.

En 1924 la Convención propuso una reforma constitucional que habría de asignar con precisión qué impuestos correspondían a cada nivel de gobierno. Dicha reforma nunca fue aprobada por el Congreso de la Unión. En 1933 se volvió a presentar una iniciativa similar a la de la Primera Convención, que sufrió la misma suerte. De hecho, es sólo hasta 1947 que se logra establecer, en la Tercera Convención, un impuesto federal de ventas (el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles -ISIM), y no obstante los incentivos para que los estados recibieran una buena parte de la recaudación por este impuesto federal, el ISIM no es adoptado por un gran número de estados sino hasta la década de los años setenta.

Una convención de gobernadores representaría una manera de desplazar, en un primer momento, el lugar de discusión de un nuevo arreglo fiscal entre niveles de gobierno fuera del ámbito legislativo y partidista, para centrarse en los principales actores del pacto federal. Una posición consensada de los gobernadores con respecto a un proyecto de cambio a la ley de coordinación fiscal agilizaría, en su momento, la discusión en el Congreso.

La ventaja de desplazar la discusión hacia un foro de ejecutivos estatales es que una vez que se abra la “caja de pandora” al plantear cambios al pacto fiscal, es difícil imaginar que el *statu quo* pueda ser preservado. Además, un foro de discusión y negociación de este tipo separaría el diseño del federalismo de las presiones políticas

del momento y de la dinámica de tiempos del Congreso, sobre todo en lo que concierne la aprobación de los presupuestos anuales por parte de la Cámara de Diputados.

El problema fundamental de una estrategia así es que el ejecutivo federal no tendrá más que un control indirecto de los resultados y las propuestas. Si las propuestas deben ser luego canalizadas al poder legislativo federal, el ejecutivo tiene, en el derecho de veto, un último recurso, pero lo más probable es que el diseño de federalismo fiscal que resulte de una estrategia como ésta sea bastante difícil de predecir para el Ejecutivo.

La salida gradual de los estados del pacto federal es otra estrategia que no está exenta de riesgos. El mayor de ellos consiste en que sea rechazada por el Congreso ya que requeriría de modificaciones a la Ley de Coordinación Fiscal en el Congreso de la Unión. Estas modificaciones consistirían en incluir una cláusula de salida que representara una verdadera alternativa, sobre todo para los estados con mayor posibilidad de desarrollo. En este momento, como se discutió antes, cualquier amenaza de salida del sistema no es creíble, ya que los impuestos federales se mantienen vigentes en el estado saliente, no existe la posibilidad de una salida parcial en impuestos específicos, y todos los estados sufrirían una reducción en sus recursos en caso de que algún estado estuviera fuera del sistema. En otras palabras, el costo real para un estado de no pertenecer al sistema es exorbitante.

Para que la posibilidad de salida se convirtiera en una opción viable, se podría contemplar, por ejemplo, introducir incentivos para quienes permanecen en el sistema, y poner muy en claro los beneficios de esta alternativa, para abrir paso a la salida parcial de un estado en impuestos específicos, garantizando los recursos de los estados que permanecen dentro del sistema. El objetivo sería promover una transición gradual en la que los estados menos desarrollados sean los menos perjudicados ante el cambio

Tendría que quedar claro que si un estado se sale y fracasa, el gobierno federal no irá a su rescate como ha sido la costumbre en casos de deuda pública estatal.

Ante este esquema, no está por demás recordar algunos obstáculos que cada vez son más evidentes y que impiden el mejor desarrollo de los gobiernos locales.

El uso de garantías federales por concepto de deuda estatal debe ser evitado. La disciplina en el endeudamiento estatal la debe generar el mercado, la presencia de una base fiscal propia amplia que asegure el pago de los compromisos y el proceso democrático. Como lo ha mostrado Jonathan Rodden,¹¹ los rescates (*bailouts*) ocurren cuando se combina un gran desequilibrio vertical con reglas poco estrictas que limiten el endeudamiento. Pero cuando la base fiscal local es fuerte, o las reglas son estrictas, se logra el efecto de mayor disciplina. Dado que en México se ha avanzado en el uso del mercado como calificador del riesgo de la deuda estatal, se debe confiar en que finanzas locales fuertes son la mejor garantía de pago. El proceso democrático puede reforzar dichas garantías, estableciendo, por ejemplo, que a través de un referéndum se decida la emisión de deuda, y que en dicho referéndum se establezca la fuente de pago con base en impuestos propios.

Los Convenios de Desarrollo Social, y en general, todas las prácticas que regulan formal e informalmente la asignación de inversión pública federal, deberán ser revisadas y coordinadas para que sean acordes con un sistema federal mucho más descentralizado. La política de inversión pública ha sido un mecanismo de control instrumentada por el gobierno federal. El reto es convertirla en un “generador de incentivos” para mejorar la responsabilidad y cooperación fiscal. Una manera de atraer mayor inversión a los estados que realicen esfuerzos fiscales propios, asumiendo control

¹¹ “Soft Budget Constraints and Deficits in Decentralized Fiscal Systems”, documento presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Atlanta, 1999.

de impuestos o tasas compartidas con el gobierno federal, sería creando reglas mucho más claras sobre las condiciones que permitan poner en marcha esquemas conjuntos de financiamiento (*matching grants*) entre gobierno federal y los estatales para los proyectos de desarrollo regionales.

Así pues, la propuesta de generar mayores ingresos propios por la vía de la salida del sistema de coordinación fiscal debe generar un círculo virtuoso en donde la fortaleza impositiva redunde en que los estados sean mejores sujetos de crédito, y que por ello puedan encontrar los recursos necesarios para financiar los bienes públicos para su propio desarrollo. Sin embargo, una buena parte del problema del federalismo fiscal radica en el gasto corriente, especialmente en educación, no en el gasto de inversión.

LA REFORMA EDUCATIVA:

PIEZA CLAVE DEL FEDERALISMO FISCAL

El gasto en educación, y específicamente los recursos asignados al FAEB, a pesar de que se destinan fundamentalmente al pago de sueldos de maestros, constituyen un gasto de inversión, sólo que incorporado al capital humano de las personas. El criterio que debe guiar la transformación de FAEB es la consideración en la Constitución de que es responsabilidad del gobierno federal el hacer equiparables los niveles educativos del país. Cualquier reforma del FAEB se enfrenta, sin embargo, a un poderoso sindicato de maestros que no está dispuesto a renunciar a sus prebendas políticas y de recursos, y que prefiere mantener el *statu quo* y bloquear posibles cambios que afecten sus intereses.

Resulta interesante observar que el veto político lo tienen los maestros, quienes son los que tienen que hacer un mayor esfuerzo para mejorar la calidad educativa.

En la medida de que las secciones del SNTE tengan capacidad de acción colectiva, desplazando las disputas estatales al ámbito nacional, es difícil que un estado realice esfuerzos por cambiar las condiciones de sus sistemas educativos, no importando los incentivos que el gobierno federal pretenda dar a través de fondos nuevos o mayores recursos a quienes mejor desempeño en educación demuestren.

Por ello, la reforma del sistema educativo deberá ser una pieza clave del federalismo fiscal. Aquí no hay soluciones fáciles. Se deben estudiar esquemas alternativos que, por ejemplo, lleven la descentralización más lejos, al nivel municipal, convirtiendo la educación en una responsabilidad de ese nivel de gobierno. Alternativamente, existe la posibilidad de cambiar a profundidad la manera como se entiende la responsabilidad del estado en el tema educativo. Se podría estudiar la conveniencia de llevar a cabo una transferencia de las escuelas a los maestros, para que sean éstos los propietarios de dichas instituciones, y que el gasto educativo consista fundamentalmente en becas otorgadas por los gobiernos federal y estatales, directamente a los estudiantes. Tal propuesta involucra, de hecho, la privatización de las escuelas públicas, y la creación de un sistema de subsidios directos al consumidor.

En cualquiera de estos casos, se deberá contemplar una estrategia dual o de más alternativas, que se vaya desarrollando de forma pausada pero consistente. Se podría pensar en reformar primero localidades modernas que cumplan con condiciones para hacerse responsables uno de los factores más importantes del desarrollo: la educación. Los gobiernos estatales y el federal deberán conservar la responsabilidad por la provisión de educación en los lugares más apartados y marginados.

Por último, se debe resaltar el valor político de la reforma al federalismo fiscal. Tomando en cuenta que la nueva correlación política representa menos recursos para el PRI y para el PRD, la ley de coordinación fiscal (LCF) representa “la zanahoria” más grande que tiene el nuevo gobierno para negociar la aprobación de sus iniciativas en el congreso e inclusive en el senado. Un cambio en la distribución de los ingresos tributarios entre los diferentes niveles de gobierno (aunque sea de un par de puntos porcentuales o de algún impuesto) implica para los gobiernos locales poder contar con recursos *no etiquetados* para los gobiernos locales (estatales y municipales). Así, la reforma del federalismo debe ser contemplada como parte central de las propuestas de reforma fiscal o de las funciones del estado en la economía.

RIESGOS DE LA REFORMA DEL FEDERALISMO FISCAL

Los riesgos de una reforma al federalismo fiscal mexicano no deben ser subestimados. Existe la posibilidad de que los gobiernos subnacionales no sean más eficientes que el gobierno federal en la provisión de ciertos bienes y servicios públicos.¹² Esto es, puede ser que debido a problemas de control administrativo, capacidad gerencial, o de otra índole, los gobiernos municipales y estatales provean ciertos bienes públicos de manera más cara o menos eficiente de lo que el gobierno federal lo solía hacer.

Es particularmente importante identificar bienes y servicios públicos que pudieran tener efectos de derrama interjurisdiccional, en que los beneficios o los costos sobrepasen el ámbito local. Pero aun en ciertos casos en los cuales parece no haber

¹² Véase Remy Prud'homme “On the Dangers of Decentralization” en *World Bank Research Observer*, 10(2), pp. 201-220, 1993.

efectos fuera de la jurisdicción local, puede ser que un sistema de administración centralizada funcione mejor que 32 sistemas, o 2400 sistemas descentralizados. Dos ejemplos particularmente claros, que se refieren al problema de derrama interjurisdiccional, y a sistemas administrativos centralizados, respectivamente, son la seguridad pública y el levantamiento del catastro.

En el caso de la seguridad pública, si bien los gobiernos estatales son seguramente más capaces de realizar acciones para controlar el crimen, es evidente que las bases de datos y la información sobre actividad criminal se tienen que compartir entre estados y concentrar en alguna instancia federal, de manera tal que los antecedentes penales y otros aspectos de la actividad delictiva puedan ser conocidos por las autoridades estatales, no importa en qué lugar hayan sido registrados los crímenes.

En el levantamiento del catastro, México es probablemente el único país de la OCDE en que tanto el cobro del predial como el trabajo de levantamiento se establecen de forma constitucional en el ámbito municipal. No cabe duda de que el cobro del predial es administrado y realizado de mejor manera por el municipio que por el estado o el gobierno federal; pero el levantamiento catastral frecuentemente se puede realizar mejor con sistemas estandarizados en una jurisdicción mayor que el municipio. Esto resulta particularmente relevante en ciudades en las que existen más jurisdicciones municipales que la propia unidad metropolitana, pero también es relevante para municipios pequeños con baja capacidad administrativa.

Por otro lado, existe el problema siempre presente de que, en la medida en que los gobiernos subnacionales se vuelven más independientes y autónomos, éstos también tienden a comportarse de manera más irresponsable en términos financieros. Este problema se suscita por la posibilidad de rescates financieros por parte del gobierno

federal, que siempre pueden estar presentes, no importando lo que la legislación federal establezca. Es decir, el problema de rescates financieros a los gobiernos subnacionales no se resuelve por medio de decretos legales, sino que se tienen que establecer precedentes que hagan creíble la promesa de no realizar rescates financieros en el futuro.

La magnitud de los problemas que se pueden generar por no tener mecanismos para que el gobierno federal se niegue a realizar un rescate financiero es claramente ilustrado por el caso de Brasil.¹³ El caso brasileño es emblemático porque el problema que se generó en el estado de Minas Gerais tuvo consecuencias no sólo en el país, sino en la economía global. Además, vale la pena mencionar que los rescates financieros suelen ser una forma de transferencia discrecional sumamente inequitativa, pues generalmente los estados más ricos son los que se vuelven más irresponsables, acumulan deudas más grandes y cuestan más al gobierno federal cuando son rescatados.¹⁴

En tercer término, se debe tener cuidado de no caer en un sistema fiscal que, debido a su descentralización en la asignación de bases impositivas, sea incapaz de recaudar. El caso más extremo de este problema se manifiesta en Rusia, en donde los estados controlan el impuesto a los activos de las empresas, la mayor parte del impuesto sobre la renta (la totalidad del de personas físicas y dos terceras partes del de empresas),

¹³ Véase el análisis del Economist en: <http://www.economist.com/surveys/showsurvey.cfm?issue=19990327>

¹⁴ Fausto Hernández Trillo, Alberto Díaz Cayeros y Rafael Gamboa González “Fiscal Decentralization in Mexico: The Bailout Problem”, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

la totalidad de los impuestos especiales (excepto alcohol, en el que controlan la mitad) y una quinta parte del impuesto de valor agregado.¹⁵

En Rusia se presentan problemas de doble tributación en un gran número de impuestos, los recaudadores de impuestos responden a distintos niveles de gobierno según las circunstancias, y no de acuerdo con un marco legal claro, y las regiones tienen incentivos perversos, pues cuando mejoran su recaudación, reciben menos transferencias del gobierno federal. La manifestación más clara del desorden fiscal en Rusia es la generalizada evasión, tanto de personas como empresas. Un problema análogo ocurre en el caso del impuesto al valor agregado estatal en Brasil, que es una fuente de desigualdad, evasión y corrupción (y a pesar de ello, recauda mucho más, como porcentaje del producto, que lo que se recauda México por este concepto). De adoptarse un IVA estatal o un impuesto de Ventas Finales estatal en México, se debe estudiar el caso de Brasil con detenimiento, para entender cómo diseñar un sistema que pueda controlar efectivamente la evasión.

El último gran riesgo que se debe tener en cuenta es político. Un sistema auténticamente federalista involucra dar capacidad de veto sobre las decisiones federales a muchos más actores políticos que un sistema centralista. En esto radica su atractivo, pues las decisiones federales tienen por fuerza que tomar en cuenta los múltiples y heterogéneos intereses de las regiones. Pero para un gobierno reformista que pretenda llevar a cabo grandes cambios en la estructura y el funcionamiento del gobierno federal, un sistema federal auténtico puede convertirse en el principal obstáculo para el cambio. En la medida de que ciertas regiones —o, más concretamente,

¹⁵ Para darse cuenta de cuán grave puede ser un escenario de excesiva descentralización, véase el análisis de Rusia de Andrei Schleifer y Daniel Treisman, *Without a Map. Political Tactics and Economic Reform in*

los políticos gobernando en ciertos estados o municipios-, se beneficien del *statu quo*, particularmente de sistemas de transferencias poco transparentes, desiguales o mal diseñados en sus incentivos, y mientras estos políticos prefieran ser poco responsables financiera y políticamente ante la ciudadanía, la revitalización del pacto federal los puede convertir en los principales obstáculos para un cambio de fondo de las relaciones del gobierno con los ciudadanos.

No obstante estos riesgos, la apuesta de echar a andar un sistema federal es una alternativa que vale la pena. Los beneficios del federalismo, desde el punto de vista de las localidades y los ciudadanos que viven en ellas pueden ser enormes. Después de décadas de centralismo es difícil imaginar qué tan enormes. El rediseño del federalismo fiscal abre la posibilidad para que todos los mexicanos, sin importar el terruño donde habitan, puedan vivir, simultáneamente, en el mejor de los mundos: gozando de los beneficios económicos y políticos de vivir en una sociedad global, abierta, libre y democrática, sin renunciar a la calidad de vida del vínculo cultural, afectivo y personal a la pequeña comunidad y los vecinos, con quienes se comparte la mayor parte de la vida cotidiana.

LA POLÍTICA SOCIAL Y LAS CAPACIDADES BÁSICAS: EN BUSCA DE UN PROGRAMA EFECTIVO Y SUSTENTABLE

Claudio Jones

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS FRENTE A LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

El siglo XX ha demostrado que la experiencia de múltiples sociedades en lo económico y en lo político por todo el mundo no plantea una ruta garantizada hacia la igualdad social y la prosperidad. A pesar de ello, los abismos sociales que caracterizan a una sociedad como la mexicana seguramente no podrán reducirse si no se desarrolla una acción sistemática precisamente sobre el factor en que se gestan, al nivel de la persona, las desigualdades. Este factor no es otra cosa que la muy precaria formación de millones de mexicanos en términos de las *capacidades* esenciales que se requieren para participar libre y efectivamente en las esferas económica y política. Dichas capacidades básicas dependen directamente de la nutrición, salud y educación que reciben los individuos desde muy temprana edad. No es difícil concluir que, además de las condiciones particulares que limitan el desarrollo de la economía, la deficiente formación de estas capacidades terminan por cancelar las oportunidades de desarrollo individual y colectivo en diversas localidades y regiones del país. En otras palabras, sin capacidades básicas para la población que más lo requiere, no hay autodeterminación de los individuos que parten de la peor situación en la esfera social y sin esta última, la desigualdad de oportunidades existente no puede reducirse.

Como se verá, los programas sociales que se dirigen a fortalecer las capacidades básicas de las personas en la peor situación requieren de diferentes elementos no sólo en términos del diseño e instrumentación, sino de las instituciones que llevan a las políticas públicas a una mayor transparencia frente a la sociedad y, eventualmente, a una mayor rendición de cuentas sobre la acción gubernamental. Esto último es crucial no sólo porque refiere el carácter democrático del gobierno sino también porque permite legitimar eficazmente a la política social dirigida a favor de la población que vive en la peor situación y, al hacerlo, reduce el impacto de la lucha redistributiva que se da en el seno del sistema político por los recursos públicos. Es claro que, en un sistema plenamente competitivo y plural, la mayoría de los actores políticos organizados -que están lejos de ser los más pobres- difícilmente tendrían incentivos a procurar que se destinen recursos para incrementar directamente las oportunidades de vida de la población marginada.

Entre los elementos de una política social de estas características está la *llamada* focalización de las acciones de política hacia los individuos que más lo requieren de acuerdo a criterios claros en términos de definición y operación. Ella precisa de la identificación de las características más relevantes de la población atendida y el acuerdo sobre los criterios de provisión. De esta forma puede hacerse cumplir el principio de diferencia, según el cual, la acción pública realmente tiende a favorecer a los individuos que se encuentran en la peor situación material y que, por lo tanto, parten de una base insuficiente para el desarrollo humano.¹⁶

¹⁶ La focalización, para mejorar y continuar, debe someterse a la revisión transparente y sistemática de instancias adecuadas. No es casual que al cabo de años de experiencia gubernamental y política en materia social, la focalización aparezca como un complemento indispensable a la acción pública que recibe la población en general de parte de las grandes agencias federales dedicadas a la educación y a la salud. Sobre la

Los objetivos de mejoramiento humano que han planteado las políticas sociales no han sido ajenos al fortalecimiento de las capacidades básicas de los mexicanos, bajo diferentes definiciones y conceptos. De hecho, los avances de diseño, instrumentación y en general, de concepto que se han logrado en materia de política social no pueden simplemente soslayarse al observar las políticas de sucesivos gobiernos posrevolucionarios. Sin embargo, la dimensión del reto social al que se enfrentaron esos gobiernos ha sido monumental, a lo cual se añade el hecho de que México ha pasado por varias crisis económicas en el último cuarto de siglo. Apenas si cabe señalar que el problema de la desigualdad entre grupos sociales refiere la presencia de decenas de millones de pobres, alcanzando en algunos de los estudios realizados a la mitad de la población total o más. No hay duda de que en la nueva etapa de la vida política del país, el tema de la pobreza y la desigualdad tendrá un lugar importante en la agenda gubernamental y en la agenda de los partidos en el congreso.

La experiencia de los últimos lustros mostró a una economía tradicionalmente protegida, vulnerable en exceso frente al exterior y expuesta a crisis recurrentes. La propia lógica de un sistema político caracterizado por el enorme poder de la presidencia y la hegemonía política del PRI llevó, antes que a las reformas económicas, a un mayor endeudamiento público y a un crecimiento desmedido del gobierno como porcentaje del producto durante los años setenta y principio de los años ochenta. Las crisis de principio o fin de administración (por ejemplo, 1982, 1987, 1994) llevaron a una situación de mayor deterioro social cuya profundidad no pudo ser reparada en cada ciclo de recuperación. Todo ello sin duda planteó un panorama más difícil para los mexicanos en

importancia de la acción pública que combina un programa de provisión de capacidades básicas con la reforma de las grandes agencias de política social véase Guillermo Trejo y Claudio Jones, coordinadores,

la peor situación, que tradicionalmente se han encontrado en regiones deprimidas y sumamente apartadas y que normalmente no logran migrar a otro punto del país o fuera de él. Ciertamente, el origen del déficit social que arrojan las crisis de los últimos lustros no puede reducirse a las reformas de ajuste macroeconómico y liberalización. Hacia adelante, en cambio, la sociedad y el gobierno tienen el enorme reto de avanzar hacia una sociedad más próspera y segura en la que la lógica de los intereses que con pleno derecho se reflejarán en la estructura del presupuesto público también favorezca mejores oportunidades de desarrollo para más mexicanos.

Es verdad que durante los años en que se han instrumentado reformas económicas en México, la pobreza y/o la desigualdad no han disminuido.¹⁷ Pero los efectos sociales de la liberalización económica por sí mismos no dan cuenta totalmente de la dimensión de la pobreza con que el país llega a un nuevo siglo. En cambio es verdad que las reformas económicas, en México y en el mundo han traído costos sociales transicionales antes de que los efectos de una estructura económica más robusta y dinámica puedan reflejarse ya no en mejores niveles de vida para toda la población sino particularmente en la situación material y las oportunidades específicas de la población más pobre. En tal sentido, es plenamente necesaria una política social que pretenda amortiguar los costos sociales de las reformas allí donde la población más los resiente. Pero el atenuar estos costos, hecho que se ha logrado en alguna medida en la década de los noventa es, en el mejor de los casos, sólo el principio de la atención sistemática al problema de fondo que aqueja a muchísimos mexicanos en la actualidad y en los próximos años. Una acción más efectiva a favor del desarrollo de las personas, en realidad, apenas comienza.

Contra la pobreza, Cal y Arena, México, 1993.

LAS CAPACIDADES BÁSICAS DE LOS MEXICANOS Y LOS PROGRAMAS SOCIALES EN LA EXPERIENCIA MEXICANA

Ni el pasado lejano ni el reciente, en términos de los problemas ancestrales de la sociedad mexicana o de los proyectos específicos de desarrollo económico que han tenido lugar, explican la totalidad del fenómeno de la marginación de muchas comunidades en regiones remotas. Así las cosas, no sólo el problema que representa la marginación social como tal sino las posibles soluciones al respecto rebasan cualquier planteamiento simple. Este es un elemento central en cualquier consideración realista acerca de la relación que existe actualmente entre la estructura social del país, el proceso de integración económica en que está inmerso, y las políticas sociales presentes y futuras.

A pesar de los enormes avances que se han hecho para tratar de entender el fenómeno de la pobreza, los problemas que plantea desde las distintas teorías de la justicia distributiva y sus implicaciones para el desarrollo en general (v.g., democracia),¹⁸ es relativamente poco aún lo que se sabe sobre la capacidad de los estados nacionales y los gobiernos locales, no ya para combatir con toda eficacia la pobreza como quiera que ésta se defina sino tan sólo para aliviarla o controlarla frente a procesos sociales de cambio económico vertiginoso en medio de los cuales ésta sólo parece perpetuarse.¹⁹ Esto último se debe en buena medida al hecho de que las burocracias de los países han incorporado a su agenda el combate a la pobreza muy recientemente, sobre todo si se establece una

¹⁷ La desigualdad en la distribución del ingreso medida por el índice de Gini no ha presentado grandes variaciones, aunque la pobreza se haya ampliado en sus manifestaciones principales.

¹⁸ En este sentido la obra de Amartya Sen es sin duda muy ilustrativa. Ver por ejemplo, Amartya Sen "Equality of What?", *Choice, Welfare and Measurement*, Blackwell & MIT Press, Massachusetts, 1982.

¹⁹ Un análisis sobre los límites y efectos no anticipados de la política social en un contexto de descentralización aparece en Jacqueline Martínez Uriarte, "Descentralización de la política social: ¿a qué nivel de gobierno?", trabajo presentado en el seminario "Las políticas sociales de México al fin del milenio" organizado por UNAM, CIDE, CIESAS y FLACSO, junio de 1998.

comparación de semejante tarea con los esfuerzos estatales en materia de seguridad social, asistencia, bienestar, en fin. La evidencia es aún relativamente escasa y referida a tiempos muy cercanos a pesar de que incluye la experiencia de cada vez más países.²⁰

Desde los objetivos hasta el diseño, las acciones públicas a favor de la población que vive en condiciones de pobreza es todo un tema de la política pública. ¿Cuál será el mejor diseño de política para los mexicanos más pobres de acuerdo a ciertos criterios de desempeño? ²¹ Existe, en conexión con lo anterior, un tema que no es menos importante: ¿Bajo qué condiciones políticas emprenderán los gobiernos proclives a las reformas institucionales -no sólo económicas en general sino también las llamadas reformas del estado- una lucha frontal, sistemática e infatigable contra la pobreza? Es decir, ¿qué incentivos tendrán los gobiernos de las nuevas democracias para convertir el esfuerzo contra la pobreza en piedra angular del desarrollo y, más aún, en una política social consolidada por instituciones autónomas que no desaparezcan o que se vean profundamente alteradas por la alternancia política?

Sin duda, la tarea de impulsar reformas de las agencias encargadas de generar la política social así como los programas específicos que tiendan una red de protección social, no está libre de obstáculos y limitaciones de tipo político-institucional, dado el poder de veto que han tenido grupos de la burocracia organizada. Gobiernos como el de México, enfrentan legados institucionales del pasado que constriñen la capacidad de lograr reformas de fondo en lapsos breves. En parte, la razón es que muchas de las políticas dedicadas a la educación o a la salud se han desarrollado mediante estructuras político-administrativas que

²⁰ Por ejemplo, véase Banco Interamericano de Desarrollo, *La utilización de fondos de inversión social como instrumento de lucha contra la pobreza*, Washington, D.C., diciembre de 1998.

²¹ Ver por ejemplo Miguel Székely. *Policy Options for Poverty Alleviation*, Working Paper 342, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1998.

se relacionan estrechamente con la formación de un aparato de estado, históricamente considerado. Ello, sin duda alguna, ha dejado a la política social al igual que otras políticas públicas como presa de intereses burocráticos y extra-burocráticos específicos por lo que, ya no su simple evaluación, sino el proceso de su reforma no está libre de resistencias en muchos países de América Latina o en países Europa central u oriental. No es de extrañar que las políticas contra la pobreza no hayan sido, por mucho, cabalmente evaluadas o simplemente llevadas al terreno de la rendición de cuentas por actores políticos en el legislativo o por instancias autónomas requeridas por dichos representantes. De hecho, el combate contra la pobreza, siendo un esfuerzo que se remonta en sus orígenes a la década de los setenta, para el caso de México, ha carecido de elementos suficientes de continuidad, que permitan verificar algunos de los efectos esperados de la acción pública.²²

Durante décadas, los gobiernos posrevolucionarios desarrollaron esquemas de política social basados en criterios universalistas, es decir, bajo formas de acceso a bienes que consideraron grupos amplios de la población en zonas de la ciudad y el campo. Probablemente el ejemplo más claro de ello sea el de la extinta Conasupo, además de muchos otros programas destinados a ofrecer a grupos populares, productos básicos a precios subsidiados. Al cabo del tiempo, los programas de tipo universalista -p.ej., la oferta subsidiada de tortilla en comunidades específicas- han merecido la crítica de beneficiar a grupos que no necesariamente son los más vulnerables. En este sentido, el

²² Por supuesto que la continuidad no es un criterio adecuado o suficiente para juzgar políticas en el largo plazo cuando éstas carecen de resultados efectivos y/o son ostensiblemente ineficientes. No es obvio, sin embargo, que la tendencia a cambiar las políticas sociales contra la pobreza con cada nuevo gobierno en México se haya debido a un estudio exhaustivo y relativamente imparcial de los programas correspondientes. Una aproximación al problema normativo y empírico de la política social en México aparece en Guillermo Trejo y Claudio Jones, coordinadores, *Contra la pobreza, op. Cit.* Un interesante recuento sobre las políticas sociales en la experiencia mexicana contra la pobreza aparece en Enrique del Val, *Los programas contra la pobreza en México*, documento de trabajo 8, Fundación Rafael Preciado Hernández. A.C., México, agosto de 1998.

concepto de focalización viene a complementar o suplir posibles deficiencias de programas que presumiblemente están beneficiando a grupos populares cuya capacidad de movilización política es sensiblemente mayor a la de las comunidades más apartadas que viven en situación de pobreza moderada o extrema.

Precisamente porque ya existe un desarrollo de las políticas sociales dirigidas al alivio de la pobreza, los próximos gobiernos pueden evitar los grandes virajes de política, para dedicar esfuerzos específicos a institucionalizar una red perfectible de fortalecimiento o provisión de capacidades básicas de los mexicanos que más lo necesitan y que sea evaluada por instancias autónomas de rendición de cuentas. Son los individuos como tales –los niños y jóvenes, los hombres y las mujeres– quienes, en un contexto adecuado de desarrollo de capacidades básicas, irán construyendo una sociedad menos desigual en un contexto de verdadero dinamismo productivo y social. El cambio que se espera observar a lo largo de una trayectoria de crecimiento sostenido no puede concretarse en unos cuantos años. Se requerirá sin duda del sostenimiento de un programa focalizado que emprenda el fortalecimiento sistemático de las capacidades básicas de los individuos que están en la peor situación.

En nuestro país ha habido más programas cuyo objetivo ha considerado de alguna manera la situación de la población en condiciones de pobreza de lo que la memoria reciente permite recordar. Con diferentes diseños y objetivos, tales programas tuvieron sin duda una preocupación central por la desigualdad, la pobreza o la marginación. De tal suerte, en México se han creado programas cuyo vínculo estratégico con la pobreza no es necesariamente directo o explícito como el PIDER (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, 1973-1983) o incluso el SAM (Sistema Alimentario Mexicano, creado en 1980) -el primero dedicado a la generación de empleos y excedentes para población

rural; el segundo dedicado a promover la producción destinada a una población objetivo de 35 millones con déficit nutricional.

Otros programas, se han dirigido de manera explícita a la población que vive en condiciones de pobreza bajo definiciones concretas (p.e., nivel de ingreso, condiciones de vida, edad, género, etc.). Este es el caso de programas como Coplamar (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, creado en 1977), Pronasol o Solidaridad (1988-1994) y Progresá. Entre éstos, desde luego, se han planteado distintos niveles de participación de los beneficiarios en los programas (siendo Solidaridad el que emblemáticamente la impulsó desde su inicio) o bien se han caracterizado por dirigirse a su población objetivo con la mayor especificidad por medio de la focalización (claramente el caso de Progresá). La discusión acerca de las ventajas y desventajas de estos programas y de futuros programas en términos de mecanismos eficaces para atender a la población objetivo definida evidentemente está abierta.²³

Pero después de muchos lustros de preocupación pública por la materia de la desigualdad y la pobreza, no se ha consolidado una estrategia cuya efectividad pueda ser discutida sistemáticamente por sociedad, partidos, y gobierno en esta etapa del cambio político mexicano. Una estrategia de estas características, para tener éxito, recogería una trayectoria de aprendizaje en materia de programas sociales para evaluar en forma autónoma los resultados de una red que se propusiera darle rumbo y continuidad al trabajo de la política social por las capacidades básicas.

En este punto, desde luego, caben dos consideraciones básicas. La primera es que las políticas emprendidas desde hace muchos años se establecieron en los proyectos

²³ Ver por ejemplo Julio Boltvinik, "Los excluidos del Progresá" en el suplemento *Hojarasca* del diario *La Jornada*, septiembre de 1999.

de poderosos mandatarios que buscaron la legitimidad de sus grandes acciones frente a la sociedad, pero no fueron sometidas a cuentas en forma clara y sistemática y por tanto han sido escasamente evaluadas y analizadas, si no por los analistas sí por la sociedad organizada en su conjunto.²⁴ En el presente, sin embargo, los programas destinados a apoyar el desarrollo de los mexicanos que parten de una situación precaria en sus capacidades básicas pueden someterse a la revisión y al perfeccionamiento que determinen los actores relevantes en el congreso y/o bajo el control del congreso. La legitimidad conseguida por una red de salvamento o un programa focalizado abierto a la observación de los partidos en el congreso podría fortalecer el nivel de acuerdo político necesario para apoyarla y mejorarla. Algo semejante, en términos de disponibilidad de información, transparencia y contrapesos efectivos a la acción pública puede ocurrir en términos de las reformas que se profundicen en el área de la educación básica, la atención de la salud a la llamada población derechohabiente así como a la llamada población abierta.

La segunda consideración es que evidentemente, el proceso político tradicional – concentrado en la autoridad presidencial y el predominio de un partido político, el PRI- no generó en el pasado la lógica de pesos y contrapesos de un orden republicano. De ahí que los programas sociales fueran principalmente emprendidos sin una focalización rigurosa y sistemática que diera cuenta de sus virtudes o defectos, justificando su desaparición, modificación o continuidad y que, al mismo tiempo, fueran enarbolados como componentes políticos fundamentales de presidentes enormemente poderosos. Pero en las actuales

²⁴ De hecho, al parecer, hasta muy recientemente se han hecho evaluaciones profundas y públicas de los programas focalizados en México. Ya existe una amplísima evaluación del Progreso efectuada por el IFPRI (International Food Policy Research Institute). Ver Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progreso.

circunstancias de pluralidad y competencia, es posible darle un sustento político renovado a la política social destinada a apoyar las condiciones de vida de los mexicanos que están en la peor situación. Para ello es necesario que el poder presidencial, los partidos y la sociedad organizada converjan en torno de un acuerdo básico sobre la necesidad de mantener un programa focalizado y perfeccionado así como de impulsar las reformas institucionales que mejoren la calidad de los servicios básicos de educación y salud.

Sin embargo, hoy que parece existir un consenso sobre la importancia de combatir la pobreza, por cualesquiera medios y por razones obvias de ética social y de cohesión social y política, se corre el riesgo de perder la oportunidad de impulsar políticamente a los programas sociales necesarios. Ello podría ocurrir si, en un contexto de intensa descentralización de recursos presupuestales destinados a los niveles de gobierno local, el poder federal pierde la conducción de un programa social focalizado. Es el cambio político del país el que, paradójicamente, puede colocar a la lucha por las capacidades básicas de los individuos más pobres en un episodio de potenciales divergencias entre los actores que tienen una más directa influencia sobre los esfuerzos públicos en la materia. Tales divergencias se expresarán en propuestas de estrategia que parten de intereses reales y legítimos que, en el discurso de gobiernos, partidos y legisladores, pueden ser cada vez más evidentes.²⁵ Y aunque ello es parte del funcionamiento de un sistema pluralista y democrático, la premura que representa la búsqueda de políticas sociales que atiendan las necesidades de la población que está en la peor situación no hará sino incrementarse.

Informe de los Resultados de una Evaluación Realizada por el IFPRI (Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias), nueve tomos. México, Secretaría de Desarrollo Social, 2000.

²⁵ Un ejemplo de ello lo constituye la discusión que se plantea entre el objetivo de atacar la pobreza por medio de subsidios indirectos a ciertos bienes o servicios básicos versus el objetivo del ataque a la pobreza por la vía de programas eminentemente focalizados. Semejante discusión o debate no expresa solamente una divergencia intelectual o académica sino que probablemente se reflejará en la toma de posiciones políticas específicas por parte de funcionarios y legisladores.

La discusión sobre los programas contra la pobreza -no sólo en la lógica de su diseño sino en la evidencia de sus resultados- no encontrará (ni tiene porque encontrar necesariamente) un puerto definitivo. Pero entre tanto, apenas si es necesario persuadirse de que la historia de las políticas sociales y la relativamente corta historia de los programas sociales están estrechamente vinculadas a la evolución de un sistema político cada más plural y descentralizado en el que las características de lo se ha llamado presidencialismo mexicano, están cambiando significativamente.²⁶ La pertinencia de este segundo enfoque - las políticas contra la pobreza como resultado de un conjunto de condiciones políticas específicas- se presenta como un complemento importante a toda consideración sobre la evolución futura de las políticas contra la pobreza, como quiera que éstas se definan.

¿Habrá condiciones favorables al establecimiento continuo y efectivo de políticas contra la pobreza en un país inmerso en el cambio político y económico como lo es México? Hasta hoy han existido incentivos importantes para emprender programas sociales bajo distintas formas en varios países por parte de gobiernos reformistas en lo económico. Es conveniente, sin embargo, advertir que desde el arranque de las reformas y los grandes ajustes económicos en América Latina, los incentivos políticos internos a favorecer las políticas contra la pobreza no han sido precisamente enormes.²⁷ Simplemente no puede darse por sentado que existirá en todo momento el apoyo real y efectivo a los programas contra la pobreza por parte de partidos políticos cuyas bases de apoyo a menudo

²⁶ Ver diversos ensayos en Jacqueline Martínez Uriarte y Alberto Díaz Cayeros, coordinadores, *Federalismo*, Congreso Nacional de Ciencia Política, México, 1997. Ver también Robert R. Kaufman y Guillermo Trejo, "Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: La política del Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos", *Política y Gobierno*, vol. III, núm.2, segundo semestre de 1996.

²⁷ Como indica Joan Nelson, "(P)ara la mayoría de los gobiernos, los incentivos políticos domésticos para asistir a los más pobres son relativamente débiles y los riesgos de ciertos tipos de medidas a favor de los pobres son considerables." Ver Joan Nelson, "Poverty, Equity, and the Politics of Economic Adjustment" en Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, editores, *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, 1992, p.222.

se encuentran en clases populares y medias que, en principio, no tienen intensas preferencias por aquellos programas que afectan el presupuesto federal pero que no los benefician directamente. Llegado el punto de resolver decisiones acerca de presupuestos limitados ante necesidades de la población que no está en la peor situación material y la población que presumiblemente sí lo está, no es evidente que los políticos de dichos partidos políticos protegerán el interés del grupo más débil.²⁸ A ello puede agregarse el hecho de que la población que vive en la pobreza, como quiera que ésta se mida, es justamente la población que carece de un significativo capital político en términos de organización y que es más susceptible de participar políticamente en forma escasa a no ser por la frecuente movilización de agentes políticos externos -con o sin el peso de una acusada lógica clientelar. Todo lo cual hace pensar que una política social dirigida a los pobres, que sea sustentable no sólo en términos de tiempo (la continuidad) sino en términos de sus resultados -el que éstos sean evaluados y validados por actores autónomos- difícilmente terminará por ser una realidad en la ausencia de acuerdos y negociaciones políticas novedosas entre fuerzas políticas representadas en el congreso y el ejecutivo.

HACIA PROGRAMAS SOCIALES EFECTIVOS Y POLÍTICAMENTE SUSTENTABLES

La política social y específicamente aquella que se destina a la población considerada bajo la peor situación material presenta entonces un rostro paradójico: sin sus efectos positivos en la forma de un instrumento transparente y perfectible en torno al cual los actores sociales y políticos comprometan recursos y resultados de política parece

²⁸ Una discusión sobre diferentes criterios de justicia distributiva y la pobreza aparece en Trejo y Jones, *Contra la Pobreza, op. cit.*, capítulo 2.

prácticamente imposible que el desarrollo económico y político puedan darse algún día. En efecto, existe una amplia discusión acerca de lo que debe ser la política social destinada a combatir las grandes desigualdades sociales y la magnitud de la pobreza, pero al mismo tiempo se desarrolla un proceso político de creciente competencia por los recursos fiscales destinados al área social y por la definición de las políticas sociales. Simplemente, el tránsito de un sistema de gobierno dominado por presidentes investidos de poderes formales e informales a una presidencia dinámicamente vinculada a sus referentes obligados en el contexto de la división de poderes influyen en dicho proceso, limitando o fortaleciendo a las políticas sociales que han de llevarse a cabo.

No hay duda de que los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, además de los gobiernos, reconocen la centralidad de las políticas sociales frente al desarrollo. Pero no es menos cierto que todavía no hay un acuerdo o negociación fundamental acerca de dos aspectos cruciales: ¿cuál es la política social considerada como más eficaz y adecuada a la realidad mexicana? ¿pueden los actores de un nuevo pluralismo político y social converger en torno a una política de tales características?

En las actuales condiciones sociales y políticas de México, sólo una política social que demuestre cabalmente su efectividad en varios niveles de desempeño podrá obtener el apoyo y la legitimidad necesarios para ser políticamente sustentable. Sólo el acuerdo y la negociación en torno a las políticas más efectivas llevarán a un mayor entendimiento sobre la magnitud absoluta y relativa de recursos públicos que deben dedicarse a objetivos sociales de desarrollo humano.

El camino andado deja ver que existe un aprendizaje en el concepto de políticas sociales que pueden aplicarse con mayor efectividad de largo plazo, impulsando programas adecuadamente focalizados y evaluados y complementando estas acciones con un sector educativo y de salud no sólo más descentralizado en su estructura sino cualitativamente mejorado en sus capacidades institucionales. Ese aprendizaje habla de la necesidad de mejorar un programa focalizado a favor de los mexicanos que más requieren apoyo en sus capacidades básicas. Pero justamente porque los recursos que el gobierno puede destinar al área social son escasos frente a un proceso de competencia redistributiva en el congreso mexicano es que vale la pena avanzar en un programa social transparente y sistemático, que pueda ser evaluado bajo ciertos parámetros básicos y cuya acción sea lo mejor conocida posible por los actores políticos relevantes y pueda ser discutida en el congreso.

Idealmente, el mejor esquema de política social sería aquel en el que se apoyara el desarrollo de las personas mediante la provisión efectiva de las capacidades básicas y una profundización del proceso de reforma institucional de las grandes agencias federales de educación y salud. El país, sin embargo, está inmerso en un proceso de cambio político acelerado en el que sólo el acuerdo por parte de las autoridades del Ejecutivo y las fuerzas políticas hará sustentable a los programas focalizados al tiempo que continúe las reformas institucionales de la educación y la salud que reciben, bajo condiciones de variable desempeño en la calidad de los servicios, la enorme mayoría de los mexicanos. Por eso es necesario que se recupere el camino andado en el aprendizaje de las reformas institucionales, los programas focalizados y el mapeo de las condiciones de precariedad y pobreza que existen en el territorio mexicano.

Un país próspero, bajo el imperio de la ley y en un contexto de libertades no podrá realizarse si la sociedad y el gobierno no desarrollan las formas más eficaces y sistemáticas posibles de política social en años por venir.²⁹ Son las familias pobres las que en principio tienen, si vale el término, menos recursos políticos ya no para obtener políticas en su beneficio sino tan sólo para participar en la arena política y convertirse en un actor colectivo que trascienda las redes existentes de las relaciones clientelares y paternalistas del pasado así se trate de gobiernos a cualquier nivel o partidos de cualquier color. Tanto es así que durante la puesta en marcha de los programas de ajuste económicos en múltiples países durante los años ochenta, son grupos desfavorecidos en sus niveles de ingreso y bienestar pero ciertamente no los más pobres, quienes han tenido capacidad de llevar el tema de la equidad a la arena política.

Una posible excepción en México tal vez pueda plantearse en torno a las comunidades indígenas en varios estados de la República, en la medida en que se han erigido como un actor colectivo muy conspicuo, con identidades y demandas específicas de unos años a esta parte. En general, sin embargo, la arena política cuyo espacio está en los partidos y sobre todo, en el congreso federal y en los congresos estatales, parece seguir siendo lejana a la presencia activa de los mexicanos más pobres.

Con todo, una programa dirigido a fortalecer significativamente las capacidades básicas de los individuos más pobres puede ser sustentable aun en un contexto de transición en lo político, distinguido por las tendencias a la descentralización del poder y/o a la fragmentación del sistema de partidos en el legislativo. Podrá serlo en la medida en que las

²⁹ Aun suponiendo que un programa social o un marco general de políticas sociales es realmente efectivo, nada garantiza que sus beneficios puedan consolidarse en ausencia de un esfuerzo sistemático de las autoridades y de los grupos sociales.

fuerzas políticas relevantes reconozcan que la población cuya realización en la esfera de todo tipo de derechos requiere de políticas específicas que apoyen sus capacidades básicas en busca de la autodeterminación en la arena política, en los mercados y en el terreno social en general.

La formación efectiva de capacidades básicas por parte de los mexicanos más pobres es y será la vía fundamental para avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades en el contexto de una economía estable y en crecimiento. Dicha formación apunta hacia dos componentes institucionales básicos: el sostenimiento de programas de focalización para los mexicanos más pobres y el avance cualitativo de la evaluación de las políticas que apoyen capacidades básicas (revisada o efectuada por instancias autónomas al ejecutivo, como puede ser el congreso).

En suma, se precisa de un programa focalizado que actúe como una red de dimensiones nacionales en forma sistemática si se quieren ofrecer más y mejores oportunidades de desarrollo a la infancia, las mujeres y los hombres de las familias más pobres en años por venir. Tal programa puede representar cada vez con mayor claridad una herramienta socialmente deseable y políticamente sustentable de la política pública mexicana a favor de la población que vive en la peor situación.