

Carlos Elizondo Mayer-Serra

Autor de *Por eso estamos como estamos*

# CON DINERO Y SIN DINERO...


Nuestro ineficaz, precario  
e **injusto** equilibrio fiscal



DEBATE



**Carlos Elizondo Mayer-Serra** es maestro y doctor en ciencia política por la Universidad de Oxford, Reino Unido. De 1991 a 2004 fue profesor e investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México. A partir de 1995, hasta su nombramiento como embajador y representante permanente ante la OCDE el 11 de mayo de 2004, fue también director general del CIDE. Perteneció al Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México, y en 2004 le fue otorgado el nivel III. Desde noviembre de 2006, terminado su encargo ante la OCDE, regresó al CIDE como profesor e investigador. Es autor de numerosas publicaciones académicas nacionales e internacionales en diversos temas de política comparada, economía política y la relación entre derecho y política. Es editorialista en el diario *Reforma* desde su fundación y participa semanalmente en el noticiario de José Cárdenas en Radio Fórmula. Es autor de *Por eso estamos como estamos* (Debate, 2011).



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
Kahle/Austin Foundation



CON DINERO Y SIN DINERO...

UNIVERSITY

Elizondo Mayer-Serra, C

Con dinero y sin

dinero... /

c2012.

33305228145151

gi 05/13/13

AYER-SERRA

Con dinero

y

sin dinero...

Nuestro ineficaz, precario  
e injusto equilibrio fiscal

**DEBATE**

**Con dinero y sin dinero...**

*Nuestro ineficaz, precario  
e injusto equilibrio fiscal*

Primera edición: noviembre, 2012

D. R. © 2012, Carlos Elizondo Mayer-Serra

D. R. © 2012, derechos de edición mundiales en lengua castellana:  
Random House Mondadori, S. A. de C. V.  
Av. Homero núm. 544, colonia Chapultepec Morales,  
Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11570, México, D.F.

[www.megustaleer.com.mx](http://www.megustaleer.com.mx)

Comentarios sobre la edición y el contenido de este libro a:  
[megustaleer@rhm.com.mx](mailto:megustaleer@rhm.com.mx)

Queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía, el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares de la misma mediante alquiler o préstamo públicos.

ISBN 978-607-311-242-0

Impreso en México / *Printed in Mexico*

*Para Daniela, por estar siempre  
Para Erika, Ilse, Lorena, Pablo y Alina*



## Índice

<i>Introducción</i>	11
1. <i>Impuestos y poder</i>	27
El débil Estado mexicano	30
El Estado mexicano nació frágil	40
Balance fiscal basado en ingresos bajos	43
Muchas reformas, similar recaudación	51
El peso de los impuestos	54
Gastar más sin pagar más impuestos	61
2. <i>Las razones detrás de la fragilidad tributaria</i>	65
Las razones estructurales	65
Las razones políticas	81
3. <i>Después de la democracia</i>	97
El aumento en los precios del petróleo	98
Democracia sin credibilidad en el uso de los recursos públicos	118
Corporaciones cada vez más fuertes	127
Una administración tributaria asediada judicialmente y débil	140
Entidades ricas, federación cobradora	148
El gasto en una democracia	153

## ÍNDICE

4. <i>El pacto ilegal</i>	161
Su naturaleza	166
Los ambulantes	172
Otros pactos	177
Fronteras fluidas	185
Formalidad e ilegalidad	190
El papel de la ilegalidad	198
Romper la ilegalidad	201
5. <i>La disputa por la soberanía</i>	205
El origen del Estado	205
La naturaleza del Estado	209
La disputa por el monopolio	216
¿Por qué se perdió el monopolio?	223
Los orígenes del problema	239
Un pacto fiscal criminal	246
La pérdida de la confianza	252
La costumbre de la violencia	256
El crimen tiene permiso	260
¿Qué hacer?	263
¿Legalizar las drogas o tolerar a los narcotraficantes?	272
6. <i>Hacia un nuevo pacto fiscal</i>	281
Los dilemas pendientes	281
Los dilemas del gasto	285
Los dilemas recaudatorios	296
La comodidad de un Estado débil	306
<i>Notas</i>	319
<i>Siglas y acrónimos</i>	363

## Introducción

El sobrepeso es una epidemia mundial. Entre los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México es uno de los países que se ven más afectados por este padecimiento. El 70% de la población presenta sobrepeso y 30% es obesa.

Es un absurdo tener sobrepeso. Sabemos que limita nuestra vida, que nos hace padecer más enfermedades, que causa graves problemas de autoestima y que hasta nos hace percibir menos ingresos, dada la discriminación que sufren los obesos. ¿Por qué no simplemente comemos menos, más sanamente y hacemos más ejercicio? Salvo en los casos en que se trata de una enfermedad verdaderamente seria, bajar de peso es una ecuación simple que implica comer menos y gastar más energía mediante el ejercicio físico.

Sin embargo, los seres humanos no somos plenamente entes racionales. Somos el resultado de muchas pulsiones. En nosotros existen todo tipo de emociones y deseos encontrados. Sabemos que no debemos comernos el pastel entero, pero nos gana la gula y nos lo zampamos. Sabemos que tenemos que hacer ejercicio a diario, pero nos gana la flojera y preferimos ver la televisión tumbados en el sofá. El resultado es un desequilibrio energético que nos conduce al sobrepeso. Se ingiere más de lo que se gasta. Existe también la irracionalidad opuesta: no comer nada o expulsar lo ingerido. Basta con revisar las estadísticas de la anorexia y la bulimia para ver

## INTRODUCCIÓN

en qué forma este desequilibrio afecta sobre todo a la población joven y descubrir que el enfermo puede incluso morir. No obstante, hoy en día en nuestro país el sobrepeso es por mucho un problema más extendido que la anorexia y la bulimia.

Si el balance nutricional es un asunto complicado cuando un solo individuo toma todas las decisiones, en el caso de la economía, lograr el equilibrio sano de las finanzas públicas es una operación más compleja que involucra muchas voluntades cuyos intereses se contraponen. El sobrepeso fiscal —gastar más de lo que se genera— conduce a una obesidad en materia de gasto público que no es sostenible en el largo plazo.

Durante cuánto tiempo se puede mantener esta situación depende del país y de los mercados mundiales. Estados Unidos, por ejemplo, se ha dado el lujo de sostener por un tiempo largo un déficit alto. Ha podido financiarse con tasas de interés muy bajas, gracias a que su divisa es la reserva monetaria del mundo. Pero no es lo más común y nunca se sabe por cuánto tiempo será sostenible el desequilibrio. En el caso de países como Irlanda o España, que parecían tener finanzas saludables, con un par de años de déficits altos han entrado en una espiral de tasas de interés elevadas y recesión. El costo del ajuste suele ser tan agudo que cabe preguntarse si valió la pena el exceso. Cuando se agota la fuente de financiamiento que permite mantener un déficit fiscal, la dieta brutal que se le impone a la sociedad mediante mayores impuestos, inflación y un menor gasto público tiene un costo político, social y económico excesivo. El ajuste se parece a esas dietas extremas que recomiendan ingerir únicamente licuados por un periodo de varios meses para bajar 20 kilos. Son soluciones, más que heroicas, brutales. ¿No hubiera sido mejor no subir tanto de peso?

Hoy los niños aprenden en la escuela lo que significa comer sanamente y de forma equilibrada, así como los riesgos de no hacerlo. Pero de ahí a que ellos, sus maestros o sus padres lo lleven a

la práctica hay un gran trecho. Entre el débil ejemplo de los adultos y la poca voluntad característica de todas las personas, a pesar de que los niños saben qué deben comer, caerán presas con facilidad en la deliciosa tentación de las frituras y las golosinas. También saben que es más saludable el ejercicio que ver la televisión, pero su comportamiento y el de sus padres suelen ser muy distintos del ideal. De la misma manera, en el plano de la política tributaria resulta bastante claro qué tipo de impuestos son mejores en términos de eficacia recaudatoria y lo sano que resulta seguir el principio de gastar los recursos públicos con eficacia, en beneficio de la población en general, evitando los déficits públicos altos.

Sin embargo, si ser razonable es harto difícil en un individuo, basta imaginar lo complicado que es en un cuerpo social compuesto por millones de personas donde la tentación de abusar es muy alta: la gente busca pagar menos impuestos y obtener la mayor cantidad y calidad en los servicios y recursos públicos o transferencias directas. Pocos países logran contener el abuso de quienes ejercen el gasto y el de los propios contribuyentes. Hay personas que obtienen más gasto público del que les corresponde o que evitan pagar los impuestos estipulados. Además, al diseñar la política fiscal —tanto la de ingresos fiscales como la del gasto público— se debe optar por medidas valorativas más complicadas que las nutricionales. En materia de cobro de impuestos hay que discernir si es deseable cobrar impuestos redistributivos; es decir, que hacen más igualitaria a la sociedad al cobrarle más al que más tiene, y qué tipo de impuesto. Por ejemplo, ¿deben cobrarse impuestos a las herencias y al patrimonio? Por el lado del gasto hay también dilemas éticos por resolver, como cuáles derechos efectivos hay que darle a la sociedad. ¿Se quiere un régimen de salud universal? En Estados Unidos la mayoría piensa que no. En Europa consideran deseable tenerlo, aunque ahora muchos países de la región no saben cómo y con qué podrán pagarlo.

No sólo es más complicado tener en cuenta los múltiples cuestionamientos que surgen cuando se toman decisiones fiscales, sino que —a diferencia de una persona, en la cual el gasto de energía se destina al consumo propio— en el cuerpo social una parte de ese gasto permanece en quien lo ejecuta, la burocracia, que suele ser quien más abusa. No hay correspondencia entre quien genera el ingreso y quien lo ejerce.

La burocracia es indispensable para llevar a cabo cualquier tarea pública o privada. Todo derecho, para que no sea un mero deseo puesto en el papel, requiere una burocracia que lo haga valer. La burocracia cuesta sueldos, prestaciones y todo lo necesario para mantenerla en operación; esto es, edificios, papelería, electricidad, telefonía, vehículos y otros insumos. Las burocracias, sin embargo, muchas veces tienen salarios más altos que el sector privado. Además, cuenta con obesos equipos de asesores, oficinas enormes y automóviles de lujo para sus funcionarios. Por si fuera poco, toda burocracia puede verse tentada de quedarse con una parte de los recursos fiscales por la vía ilegal. Las burocracias corruptas se vuelven una suerte de cáncer que se alimenta y crece con la energía que debería ser utilizada para servir a todo el cuerpo social.

Ésta es sólo una de las presiones del gasto. No existen reglas naturales en el mundo fiscal, como las hay para un individuo sano, de qué le corresponde hacer y cuánto ha de consumir cada parte. En una sociedad el gasto se asigna a partir de un permanente forcejeo entre la búsqueda del interés general y la presión de los distintos grupos que buscan quedarse con lo más posible, ya sea en dinero o en especie, como sería la dotación de servicios públicos, muchas veces con el argumento de que persiguen el interés general. La ecuación es particularmente complicada dado que el gasto se paga sobre todo a través de impuestos generales y quienes los pagan no necesariamente son quienes reciben los beneficios de ese gasto.

Tampoco hay reglas fáciles de poner en práctica sobre lo que se debe “comer” en términos tributarios. A ninguna sociedad le gusta pagar impuestos, y quienes ostentan más poder muchas veces logran privilegios impositivos que son vistos por ellos mismos no como un abuso, sino como un derecho propio de su estatus o un privilegio bien merecido por ser abusados, es decir, más listos que los otros. Quieren pagar menos y les gustaría recibir servicios públicos de calidad, pero por lo regular “olvidan” que esas prestaciones también las pagan otras personas.

Cuando las finanzas públicas presentan un déficit, el sobrepeso se expresa muy rápidamente, en países como el nuestro, en mayores tasas de interés para el pago de deuda, en inflación y devaluación de la moneda. El déficit que generó el engolosinamiento en el gasto provoca un círculo vicioso que tendrá que enfrentarse a través de mayores impuestos o de un gasto menor, lo cual, en tiempos de crisis, implica una recesión económica mayor. La “anorexia fiscal” es muy rara en el mundo de las finanzas públicas y produce deflación. No gastar en tiempos de recesión, cuando existen las condiciones fiscales para poder hacerlo, teniendo margen para endeudarse, suele ahondar el sufrimiento social, lo que sería el equivalente a esa enfermedad.

Este libro trata sobre la naturaleza del equilibrio fiscal que existe en México. Este equilibrio es el acuerdo entre los ciudadanos de un país respecto a cuántos recursos públicos gastar, en qué rubros y financiados con qué impuestos. Por más que las normas constitucionales pueden dar ciertos criterios sobre los parámetros deseables de las finanzas públicas, no es en general un pacto explícito. Es un equilibrio que se va construyendo en la práctica con las decisiones que se toman en materia de impuestos y gasto público, las cuales dependen, sobre todo, de la fuerza política de los distintos actores y que puede llevar a un equilibrio sostenible, eficaz y justo o a uno que no lo sea.

Chile es quizás el país en América Latina que más ha desarrollado el concepto de pacto fiscal, que implica responsabilidad fiscal con estabilidad macroeconómica a la par de “elevar la calidad del gasto público, promover la equidad, dotar de mayor transparencia a la acción fiscal y favorecer el desarrollo de la institucionalidad democrática”.<sup>1</sup>

La principal relación entre gobierno y ciudadanos pasa por cuánto dinero les quita a éstos el Estado a través de los impuestos y en qué forma se los devuelve mediante los servicios públicos que ofrece. Algunos políticos mexicanos dicen que amistad que no se refleja en el presupuesto no es amistad. En el mismo sentido, asunto público que no se refleja en el presupuesto no es asunto público, pero los billetes no salen de la cartera de los políticos a quienes les gusta ser generosos con sombrero ajeno, sino de la de todos los ciudadanos que pagamos impuestos. Cada peso del gasto está sujeto a un compromiso político, avalado en general por una ley; todo el gasto requiere que alguien pague impuestos. Si se hace a través de déficit, mañana se solventará con inflación o nuevos impuestos. Hay que preguntarles a los habitantes de Coahuila sobre las implicaciones de la deuda excesiva en que incurrió la administración de Humberto Moreira, o que los contribuyentes de 1983 nos recuerden los dispendios de gasto público durante el sexenio recién terminado de José López Portillo. Cuando hay petróleo se pueden gastar hoy los recursos de las generaciones futuras, pero no es una buena idea, como lo veremos más adelante.

El argumento central de este libro es que en México el pacto fiscal no parte de un acuerdo explícito y es un equilibrio basado en tres premisas: cobrar poco, gastar mal —con amplios espacios para la corrupción de quienes ejercen el gasto y de quienes están bien conectados con el poder— y gastar significativamente más de lo que se cobra a través de impuestos. La diferencia entre los ingresos por impuestos y el gasto público proviene, desde mediados

de los años setenta, de los recursos por la venta de petróleo crudo, es decir, la llamada renta petrolera. Desde 1997, por lo menos, este equilibrio ha sido sostenible gracias a los altos precios del petróleo. Hay una estabilidad macroeconómica que no habíamos tenido desde principios de los años setenta, de suerte tal que el ciudadano no sufre inflación alta, la cual es un impuesto injusto, y no producto de una decisión explícita de nuestros legisladores.

La primera premisa, cobrar relativamente poco como proporción de toda la riqueza que se genera en México, de seguro nos parece falsa a la hora de enfrentar cada mes el pago de nuestros impuestos y más cuando hacemos nuestra declaración anual. Sin duda, muchos pagamos impuestos altos, pero la carga fiscal mexicana —es decir, la cantidad de recursos recaudados como porcentaje de todo el ingreso que se genera en México—, comparada con la de otros países, es de las más bajas del mundo. Esto es así porque el gobierno cobra mal, tanto por incapacidad administrativa como porque la ley fiscal tiene tantos huecos y privilegios que el cobro de impuestos es inequitativo y las posibilidades para evadirlos o darles la vuelta son muy atractivas y pueden ser autojustificadas en vista de la baja calidad del gasto público. Incluso entre individuos que reciben el mismo ingreso, las tasas impositivas efectivas pueden ser muy distintas en función del origen de estos ingresos.

Por ejemplo, el ingreso por derechos de autor, como el que genera este libro, está exento del pago del impuesto sobre la renta (ISR) por “el equivalente de veinte salarios mínimos generales del área geográfica del contribuyente al año”.<sup>2</sup> Para el caso de quienes vivimos en la ciudad de México, a razón de un salario mínimo diario al momento de escribir este texto —62 pesos con 33 centavos—, los ingresos por derechos de autor que no pagan ISR ascenderían a poco más de 455 000 pesos. Tampoco paga el impuesto al valor agregado (IVA) “el derecho para usar o explotar una obra, que

realice su autor”.<sup>3</sup> Un contribuyente que no tiene este privilegio y que enfrenta la tasa superior de ISR con ese ingreso pagaría poco más de 136 000 pesos y tendría que cobrar al vender un servicio o bien —con la tasa de IVA de 16%— poco menos de 80 000 pesos.

La segunda premisa de este pacto es que el gasto público, generalmente de mala calidad y con muchos desvíos a favor de quienes lo controlan, siempre es mayor a ese ingreso y muchas veces es acaparado por grupos con capacidad de presión política o por la burocracia encargada de ejercer el gasto, ya sea a través de derechos laborales favorables respecto a los que hay en el mercado laboral privado, por desperdicios provocados por la desorganización administrativa o por la vía de la corrupción. La sociedad mexicana no ha sido capaz de organizarse de forma adecuada para presionar y obtener una mejor calidad del gasto.

Lo que ha permitido la existencia del binomio impuestos bajos-gasto alto es el ingreso de la renta petrolera. Ésta es la tercera premisa del pacto. Los ingresos petroleros generados a lo largo de décadas se han gastado para cubrir la diferencia entre los impuestos que efectivamente se recaudan y el gasto público que ejerce el gobierno. No invertimos esos ingresos en actividades que generarían una mayor riqueza en el futuro ni los ahorramos como sería razonable y justo con las generaciones venideras. Ya se dijo que es absurdo “comerse el pastel completo”; lo mismo es acabar con el patrimonio de todos los mexicanos en salarios de la burocracia y transferencias a grupos sociales privilegiados. Pero no únicamente los líderes sindicales y los empresarios ganan con contratos que no se merecen; también los trabajadores sindicalizados que pueden trabajar poco sin que puedan ser despedidos y que tienen pensiones superiores al resto de los mexicanos, como todo aquel que consume gasolina que se vende por debajo de su precio internacional y que por lo tanto está siendo subsidiado con la renta petrolera.

Cobrar impuestos y la manera de gastarlos es el nudo central de la relación entre ciudadanos y gobierno. En una democracia, es la decisión más importante que toman nuestros representantes electos al afectar directamente el bienestar de todos. La sociedad acepta pagar impuestos a cambio de decidir su monto y cómo y en qué se gastan esos recursos. Los políticos son los empleados de la sociedad, y nosotros solventamos sus salarios y gastos. El pago de impuestos es el precio por vivir en sociedad, por gozar de bienes como la seguridad pública, los caminos, el alumbrado y los servicios de agua, así como un conjunto de derechos universales de los individuos, como educación, salud y vivienda, entre otros.

Este modelo ideal dista de ser espejo de la realidad; siempre existen ineficiencias en el gasto, corrupción y desperdicio. Sin embargo, las sociedades donde se vive mejor en términos de los indicadores del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) —que conforman el índice de desarrollo humano— tienden a ser aquellas que recaudan una proporción alta del ingreso nacional conocido como PIB —la cual es mucho mayor que la observada en nuestro país— para gastarla en proveer servicios públicos de excelente calidad que permiten mejorar los niveles de vida de la población en general. Esto no sólo se refleja en un mayor ingreso monetario, sino en muchos otros beneficios para los ciudadanos, desde la seguridad de las propias personas y sus propiedades hasta un piso común de derechos común para todos.<sup>4</sup>

Sin embargo, no hay una relación directa entre impuestos y calidad de vida. No es que entre mayor sea el gasto más alto será el nivel de vida. La evidencia sugiere que más allá de un gasto de cerca de 40% del PIB ya no mejora el bienestar de la sociedad de forma clara, por lo menos no tal como se mide por el índice del PNUD.<sup>5</sup>

En todo caso, en México los servicios públicos son malos o insuficientes. Muchas escuelas públicas carecen de buenas instalaciones y son atendidas por maestros mal preparados que suelen faltar

a su trabajo, y la infraestructura pública es exigua y de mala calidad. Además, la violencia campea y a diario enfrentamos la injusticia de nuestra enorme desigualdad. Esto es así por lo ineficaz de nuestro pacto fiscal. Muchos de los problemas que padecemos se resolverían con dinero, si lo gastáramos y asignáramos mejor. Pagamos pocos impuestos, pero sentimos que es mucho lo que nos cobran porque el gasto está mal repartido, porque recibimos a cambio bienes y servicios públicos insuficientes o de mala calidad y porque son muy evidentes los excesos de los funcionarios públicos, tanto en sus sueldos como, en más de un caso, en su modo desmedido de vida que no se explica sino por la corrupción.

Un pacto fiscal no mejora simplemente porque se recaude más, una idea que suele estar detrás de las innumerables propuestas de reforma fiscal. Más ingresos fiscales a los que hoy tiene México es una condición necesaria para construir un Estado que funcione, pero no es condición suficiente. Desde hace varios años, Brasil tiene niveles de ingreso y gasto público similares a los de un país desarrollado, pero sus indicadores de bienestar social, incluidos los del PNUD, son muy parecidos o en algunos casos peores a los de México.<sup>6</sup> Una parte muy importante de esos recursos los devora la burocracia, sobre todo a través de generosas pensiones.

Hay que gastar bien los recursos públicos para construir verdaderos derechos universales que amplíen sobre todo las oportunidades de los sectores más pobres y desprotegidos. Es falso que, en automático, un gasto público mayor sea mejor, como a veces parece ser el subtexto del discurso de la mayoría de los políticos cuando piden más gasto en seguridad, educación, salud o cualquier tema que parezca social y electoralmente deseable. Todo depende de cómo se gaste.

Cobrar impuestos le cuesta a la sociedad, tanto por la burocracia requerida para recaudarlos y redirigirlos como por el costo logístico que tiene para el sector privado, que ha de destinar una

parte de su tiempo y recursos para llenar formatos, recibos, contratar un contador y encarar otros muchos gastos asociados con el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Además, todo impuesto, al disminuir el ingreso disponible de los ciudadanos, conduce a un consumo menor o a una inversión más pobre de parte de los actores privados que financian el gasto público con sus recursos. Distorsiona también las decisiones de los agentes económicos. Puede, por ejemplo, conducir a trabajar menos para no pagarle más al fisco, a consumir productos que no pagan impuestos o, peor aún, que están subsidiados, como es el caso de las gasolinas en México.

Los impuestos pueden llegar a ser vistos como un equivalente a los trabajos forzados. Es decir, es muy parecido quitarle a alguien 30% de su ingreso que pedirle que trabaje durante 30% de su tiempo.

Por eso es imperativo que los recursos públicos se gasten bien. Cuando es así, el gobierno compensa con creces a la sociedad el costo en que incurrió al pagarlos. Aunque unos paguen en promedio más de lo que reciben, la sociedad siempre estará mejor que si esos impuestos no se hubieran pagado. Por ello, no hay ejemplo de sociedad con un nivel de bienestar alto y equitativo que no tenga un Estado relativamente grande, medido como proporción de los ingresos nacionales que gasta el sector público, y que es valorado por la sociedad que obtiene servicios y derechos a cambio, por más que muchas veces no quiera pagar todos los impuestos que sirven para sustentarlo.

En estos momentos en que la función central del gobierno —proveernos seguridad pública— está en entredicho, discutir la política fiscal puede parecer ocioso. Sin embargo, mejorar nuestro pacto fiscal es la ruta para poder enfrentar con mayor eficacia ese reto. La seguridad cuesta; hay que invertir en policías, ministerios públicos, en un sistema judicial fuerte y honesto, en cárceles que no sean nidos de criminales que las controlan y son fácilmente

evadibles. Igual de importante, o más, desde el punto de vista de las finanzas públicas, es que las otras causas detrás de los problemas de la violencia, como la desigualdad, la exclusión y la corrupción, requieren un pacto fiscal nuevo, tanto en cómo y cuánto recaudamos como en la forma en que gastamos.

La naturaleza del pacto fiscal es un aspecto medular para entender qué tipo de Estado y de sociedad imperan. El nivel de recaudación es un indicador bastante preciso del poder de un Estado. Cómo lo gasta es un buen indicador de su capacidad para transformar a su sociedad. La transparencia y la rendición de cuentas son buenos indicadores del poder de esa sociedad para saber cómo se gastan sus recursos. Para recaudar suficientes recursos se necesita una cierta capacidad de convencer a la sociedad de que esos impuestos son deseables porque el gasto es socialmente deseable. Por ello las democracias suelen recaudar más que los regímenes autoritarios.

No todos pagan igual ni todos reciben lo mismo del gobierno. Quién paga y quién no y a dónde y cómo se va el gasto son reflejo del poder relativo de los grupos e individuos de una sociedad. En una democracia efectiva el reparto de los impuestos debería ser equitativo —aunque siempre habrá diversas definiciones de lo que se considera equidad—, y el gasto debería permitir servicios básicos de calidad y transferencias a quienes más lo necesiten —aunque también hay varias formas de entender qué es básico y qué es necesidad—.

En este libro se analizan los temas centrales que, a mi juicio, han construido nuestro pacto fiscal y cuáles han sido las implicaciones por tener este balance basado en bajos ingresos tributarios, una renta petrolera para compensar una recaudación baja y una calidad deficiente del gasto público.

El capítulo 1 describe la baja capacidad recaudatoria del gobierno mexicano. El capítulo 2 explica la lógica de esta relación

fiscal durante los años de los gobiernos autoritarios priistas que, paradójicamente, ostentaron un gran poder pero mostraron una capacidad de recaudación muy limitada comparada con la de otros países con el mismo nivel de desarrollo. Fue una crisis fiscal la que rompió el modelo económico de ese periodo y generó las condiciones políticas que hicieron posible el triunfo de la oposición panista en la elección presidencial del año 2000. El capítulo 3 analiza qué ha pasado con esta relación fiscal desde que el PRI perdió la presidencia. En ocasiones las transiciones democráticas proporcionan la oportunidad para rehacer el pacto fiscal. Cuando el gobierno ya es resultado del voto popular, se supone que debería gastar los recursos públicos en beneficio de la sociedad en general, pero en nuestro caso dicho cambio no se ha dado. Peor aún, en el camino se deterioraron otros ámbitos; la transición debilitó el poder político del presidente, lo que, aunado a la baja capacidad de muchos de quienes llegaron al poder a partir del año 2000 y a las débiles instituciones que heredó el priismo en materia de recaudación y gasto, provocó incluso que crecieran los espacios donde existen pactos fiscales informales o ilegales. La manera en que los grupos que operan al margen de la ley se relacionan con el Estado es el tema del capítulo 4. Sin entender este acomodo de fuerzas es difícil comprender el pacto formal y con ello mejorarlo.

El capítulo 5 da cuenta de cómo en algunas zonas del país la crisis de seguridad se ha convertido en un conflicto entre el Estado y las mafias criminales por ver quién le cobra a la sociedad. La mafia le llama derecho de piso, pero es una suerte de impuesto que no da servicios públicos sino que garantiza no ser violentado. Incluso también protege contra los recaudadores fiscales, lo que le permite, gracias al flujo constante de ese ingreso, desafiar al Estado y hasta sustituirlo en ciertos ámbitos. Si en la economía informal hay grupos fuera del Estado que con apoyo de sus propios agentes construyen un pacto que no pasa por las leyes, en la economía

criminal un grupo de organizaciones pretende desplazar al Estado. El último capítulo presenta una serie de dilemas por resolver si queremos construir un pacto fiscal nuevo, uno que requiere de una democracia efectiva donde se perciba una mejora en el nivel y en la calidad de vida de los mexicanos.

Nos pasa a muchos. Por alguna razón accesible sólo a Freud, a los académicos se nos va el sueño estudiando algún problema social. De ahí concluimos que la clave del universo se encuentra en el objeto de nuestros desvelos. Durante años parecí funcionario de Hacienda preocupado por la baja recaudación, y así quedé escrito en muchos textos. Con el tiempo fui incorporando a mi análisis el tema del gasto público, es decir, dónde y cómo se ejercían nuestros recursos. Sin un buen gasto público no hay forma de incrementar la recaudación y no tiene sentido hacerlo. El dinero adicional se puede gastar mal. Salir de este equilibrio basado en pocos impuestos, mal gasto y el abuso de la renta petrolera, y moverse al tipo de pacto fiscal de los países desarrollados es la única forma de hacer un país más próspero y más justo. Este libro pretende contribuir a ese objetivo.

Un libro siempre se construye a partir de las ideas y sugerencias de muchos colegas. No sólo de quienes están citados al final del texto, sino de amigos, empresarios y funcionarios públicos con los que he discutido estos temas por muchos años. Pero siempre hay agradecimientos puntuales. En primer lugar al CIDE, institución que me ha dado el espacio para pensar y escribir y que me ha brindado colegas inteligentes y críticos. Agradezco en particular a mis asistentes: Eynel Pilatowsky y Adriana Villalón, que me ayudaron en la recopilación de datos, elaboración de cuadros y apoyo en la edición. A Fabiola Ramírez, quien ayudó con la cuidadosa edición de los primeros tres capítulos, y al editor Roberto Pliego por todo su trabajo.

Muchos colegas y amigos leyeron parte de este manuscrito. Sus comentarios fueron de mucha utilidad. Agradezco a Carlos

## INTRODUCCIÓN

Ramírez, Dudley Ankersen, Guillermo Valdez, Ariel Moutsatsos, Blanca Heredia, Fernando Escalante, Pedro Sáez y Francesco Pipitone por haber leído capítulos de este manuscrito y haberme recomendado cambios y adiciones. Agradezco a Carlos Bravo el haberme sugerido nuevamente la primera parte del título de este libro. Por último, quiero agradecer al Woodrow Wilson Center for International Scholars, que me permitió pasar un par de semanas muy fructíferas en Washington, D. C., finalizando este libro.



## CAPÍTULO 1

### Impuestos y poder

Según el filósofo inglés Edmund Burke, el ingreso del Estado es el Estado mismo.<sup>1</sup> Éste sólo existe si es capaz de apropiarse de una parte de los recursos que genera la sociedad. De dónde provienen estos recursos y para qué se utilizan son dos cuestiones que reflejan las relaciones de los distintos grupos sociales en un país, las condiciones económicas y el proyecto de quienes detentan el poder.

En el caso de una democracia, el proyecto en cuestión es resultado de un proceso de negociación que a final de cuentas es votado por una mayoría en el Congreso. En palabras de Christopher Caldwell en el *Financial Times*, “un gobierno es una cosa que hace un presupuesto”.<sup>2</sup> Por presupuesto se entiende tanto el gasto como los ingresos públicos, de los cuales una parte central son los impuestos. Solamente los países con una dotación importante de recursos naturales pueden evitar depender de los impuestos de los ciudadanos, lo cual requiere que el gobierno sea dueño de esos recursos naturales, ya sea a través de una empresa estatal o de empresas privadas a las que les cobra regalías, no botín de una empresa estatal o privada que no paga regalías ni impuestos suficientes.

No es fácil cobrar impuestos ni satisfacer las exigencias de la ciudadanía que demanda servicios o transferencias específicas. El ciudadano no siempre percibe los beneficios del gasto público, ya sea por su mala calidad, porque no le beneficia directamente o porque muchas veces su impacto se diluye entre muchos otros

beneficiarios. A lo que siempre está atento el ciudadano es a lo que le cuestan los impuestos.<sup>3</sup> Incluso en las democracias establecidas, como la de Estados Unidos, fundada bajo el reclamo de *no taxation without representation* (“ningún impuesto sin representación política”), es común que los ciudadanos voten por más gasto y al mismo tiempo por disminuir los impuestos, muchas veces seducidos por el programa de algún candidato que esgrime esa fácil promesa.

Si el ingreso del Estado es el Estado, uno con baja capacidad recaudatoria es frágil, no sólo porque tiene un rango de funciones posibles más limitado, por contar con menos recursos, sino porque sus pocos recursos reflejan su debilidad para quitarle su dinero al ciudadano. Si se mide el poder por la capacidad de lograr que otras personas hagan o contribuyan en algo, un Estado que logra que los ciudadanos paguen más es un Estado más fuerte, aunque esto no lo haga necesariamente más eficiente si no ejerce bien el gasto.

El pacto fiscal, entendido como “el contrato” —la relación entre los ciudadanos y el gobierno que especifica quién paga y cuánto en impuestos, quién recibe y cómo se gastan estos recursos—, es quizá la relación más importante entre sociedad y gobierno. El economista austriaco Joseph Schumpeter afirmaba que “la historia fiscal de un pueblo es, sobre todo, una parte esencial de su historia general”.<sup>4</sup>

En nuestro caso, este pacto es el de una sociedad desigual, donde un grupo, no precisamente pequeño, tiene una amplia libertad para no pagar impuestos y la mayoría no tiene las capacidades para llegar a su potencial en buena medida por la falta de bienes y servicios públicos de calidad que ayuden a romper el vicioso círculo de la desigualdad en el que México está inmerso desde la Independencia misma. Ello ocurre no sólo porque el gobierno tiene poco dinero, sino porque el que tiene lo gasta mal, porque algunos

de quienes lo gastan se apropian de una parte de esos recursos con salarios altos respecto de los que existen en el mercado de trabajo, con exceso de personal, poca carga de trabajo o a través de la amplia corrupción existente.

Dada la falta de un Estado fuerte que gasta en sus ciudadanos de forma eficiente, lo que con más claridad determina el futuro de un recién nacido es qué padres “escogió” o, si se prefiere, en qué familia le tocó nacer. Por ejemplo, hoy sabemos que si la nutrición del feto y del recién nacido no es adecuada, sus capacidades cognitivas quedarán irremediablemente por debajo de su potencial y por ello su capacidad de generar ingresos. En México el Estado no da las condiciones para que ese niño pueda llegar a su potencial porque el pacto fiscal está capturado por muchos grupos minoritarios que logran imponerse sobre la sociedad en su conjunto.

Por minoría entiendo no sólo a los grandes empresarios, sino a todos aquellos que tienen el poder para contribuir menos de lo que les correspondería en una sociedad democrática, ya sea pagando menos impuestos, porque se amparan o porque logran una ley favorable a sus intereses, o trabajando en el sector público poco y mal; es decir, no dándole a la sociedad esos bienes públicos que le permitirían ampliar sus capacidades, como pasa cuando un maestro no hace bien su trabajo. También incluyo a quienes viven en la informalidad, relacionándose con el Estado a través de intermediarios no formales, de suerte tal que no le dan recursos al Estado sino a algunos de sus funcionarios.

Los países empiezan a diseñar estadísticas para cobrar impuestos. Un Estado no puede sobrevivir si no sabe qué sucede en su territorio. Si bien el gobierno no fue el primero en darle un uso matemáticamente sofisticado a las estadísticas, ello fue producto directo del comercio de seguros en la Inglaterra del siglo XVII (el desarrollo de las famosas tablas de mortalidad);<sup>5</sup> muy pronto, la estadística se convirtió en uno de los instrumentos centrales del

Estado. No es casual que ambas palabras, Estado y estadísticas, estén etimológicamente relacionadas en muchos idiomas europeos.<sup>6</sup>

Si bien, vistas desde la lógica del Estado, las estadísticas de un país son cruciales, vistas desde la perspectiva del ciudadano en una democracia lo son aún más. Por ello, un trabajo cuidadoso de generación de información comparable en el tiempo y con otros países es fundamental para poder evaluar al gobierno. En este sentido, ¿qué nos dicen las estadísticas de nuestro Estado? ¿Qué nos dicen de la naturaleza de nuestro pacto fiscal?

### EL DÉBIL ESTADO MEXICANO

En México, el ciudadano con contactos políticos o recursos económicos tiene un espacio de autonomía bastante amplio y goza de una sorprendente libertad frente al Estado en casi todos los ámbitos. En muchos casos esto se da dentro de la propia ley. Ésta, por ejemplo, le puede dar un trato de excepción a un sector específico en una legislación que lo protege o a través del juicio de amparo que permite al ganador de un recurso jurídico incumplir la ley, cuando su vecino que no se amparó, que no consiguió hacerlo o que carece de los recursos económicos para conseguirlo debe acatarla.

La cultura de la legalidad y la cultura tributaria están íntimamente relacionadas. Para los ciudadanos de países acostumbrados a cumplir las leyes y a que los demás las cumplan, incluidos quienes detentan el poder, pagar impuestos es una regla más que permite que el Estado lleve a cabo sus tareas. En esos países, en general, se acata el pago de impuestos. Siempre habrá evasores; sin embargo, corren el riesgo de una sanción elevada si son detectados, y hay una probabilidad no menor de que esto suceda.

En países donde la ley es una mera sugerencia —donde los actores poderosos o bien organizados le dan la vuelta cuando tienen

la oportunidad o los recursos para defenderse jurídica y políticamente, donde el gasto público gubernamental es capturado por maestros que en lugar de enseñar a los niños gastan su tiempo en marchas o simplemente no van a clases—, muchos eluden el pago de impuestos. Vivimos en un país con un Estado débil y una cultura de la legalidad muy pobre.

Como ha estudiado Marcelo Bergman, investigador del CIDE, los contribuyentes deciden cuánto pagar no sólo a partir de un cálculo de la probabilidad que tiene su falta de pago de ser detectada y la sanción correspondiente en su caso, sino en función de un aprendizaje social respecto al valor que tiene pagar impuestos. En su decisión de pago importa en qué se van esos impuestos, qué tan justo es percibido el sistema, tanto en materia de impuestos como de gasto público. En las sociedades donde el pago de impuestos es alto, el ciudadano ha internalizado las normas fiscales. Es algo que la mayoría asume que hay que hacer y que es parte de la cultura nacional, como se puede ver en cualquier noticiario en Estados Unidos, que amplía la cobertura informativa antes de que venza el plazo para enterar la declaración anual. México hace poco al respecto, salvo quizás algunos comerciales recientes del SAT. Cuando la mayoría paga es más fácil detectar a los que no lo hacen, con lo cual se entra en un círculo virtuoso. El pacto fiscal es aceptado y no es cuestionado por la mayoría de los contribuyentes. El círculo se vuelve vicioso cuando el punto de partida es que muchos no paguen, que el sistema se perciba como injusto y que el no pagar tenga una baja probabilidad de acarrear una sanción. En esos países el pacto fiscal aceptado socialmente es pagar lo menos posible, e incluso presumir qué tan poco se paga.<sup>7</sup>

Vivimos en un país con un Estado débil y una cultura de legalidad muy pobre, lo cual es particularmente claro en materia tributaria. Comparados con países con un nivel de desarrollo similar, tenemos una recaudación fiscal efectiva promedio baja. Esto

quiere decir que es muy poca la cantidad que ingresa el gobierno como porcentaje de la riqueza total que se genera en el país durante un año, concepto conocido como producto interno bruto (PIB).

Comparados con un país desarrollado, la diferencia es abismal. Por cada peso generado en la economía, el Estado sueco recauda en sus diversos conceptos casi 50 centavos. El Estado mexicano cobra 10 centavos de impuestos y poco más de 2 centavos por concepto de seguridad social. También se queda con poco menos de dos centavos de diversos derechos y aprovechamientos que cobra (licencias de todos tipos, venta de algunos activos) más cuatro centavos de renta petrolera que se generan por extraer el petróleo que tenemos en el subsuelo. Si sumamos el ingreso de las empresas propiedad del gobierno, como la CFE, Pemex y el IMSS, no llegan a cuatro centavos más. Es decir, sumando todos los conceptos anteriores, el gobierno sólo ingresa unos 23 centavos. Los individuos logran proteger del brazo recaudador del Estado el otro 77% de la riqueza generada en México.

Si usted, lector, paga 10% de sus ingresos en impuestos, incluido lo que paga por impuestos al consumo, como el IVA, se encuentra como el promedio de los mexicanos. Sin embargo, es muy probable que su salario sea superior a la remuneración promedio del trabajador mexicano, que en 2010, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, fue de 8 605 pesos mensuales para la población asalariada de manera permanente en la economía formal; es decir, los que tienen directamente una relación contractual con el establecimiento productor de bienes y servicios (economía informal, trabajo temporal y honorarios quedan fuera).<sup>8</sup> Por ello, es esperable que el porcentaje de su ingreso gravado sea mayor. El impuesto sobre la renta (ISR) busca ser un impuesto progresivo; es decir, no sólo recauda más entre mayores ingresos se obtengan, sino que el porcentaje que hay que pagar aumenta cuando crecen los ingre-

sos (aunque menos de lo que se observa en otros países, y se llega muy rápido a la tasa superior que en 2012 es de 30 por ciento).

Los impuestos y el gasto, cuando son progresivos, hacen a la sociedad más igualitaria. Esto no sucede en México. Un ejemplo sencillo de qué es progresivo puede ayudar a entenderlo. Si a un individuo que gana 100 pesos se le dan dos pesos de gasto público y a uno que gana 10 se le da un peso, estamos ante una política de gasto que en términos absolutos es regresiva, dado que le da más al más rico. Sin embargo, es progresiva en términos relativos, ya que le da al pobre 10% de su ingreso y al rico sólo 2%. Lo ideal es que sea progresiva en términos absolutos.

Otra forma aproximada de visualizar el valor total de los impuestos que pagamos es sumar todos los ingresos tributarios, los que pagamos los individuos y los que pagan las empresas, y dividirlos entre el número de mexicanos. Para 2010, el resultado fue de 11 220 pesos al año por habitante.<sup>9</sup> El PIB per cápita para ese mismo año fue de 116 945 pesos anuales.<sup>10</sup> Esto quiere decir que, en términos del ingreso disponible que le queda a los mexicanos, pagamos poco menos de 10 por ciento.

Es absurdo pensar que ese dinero se puede distribuir de forma pareja entre todos los mexicanos, como lo sugirió Andrés Manuel López Obrador a lo largo de la campaña presidencial de 2012. Sería, como le respondió el candidato de Nueva Alianza, Gabriel Quadri, en el primer debate presidencial, quedarse sin Estado. Esos 11 220 pesos al año es lo que nos cuesta en impuestos nuestro Estado, nuestros maestros, médicos, policías, con todas sus deficiencias, aunque su costo total es mayor, dado que una parte se financia con los ingresos del petróleo, como veremos más adelante.

Los mexicanos solemos creer que pagamos mucho dinero en impuestos. Sin embargo, incluso para quienes estamos en la economía formal y cumplimos con nuestros impuestos, la tasa que realmente pagamos después de deducciones no es particularmente

alta comparada con otros países. Según KPMG, una compañía que ofrece servicios de auditoría, impuestos y asesoría, México está en el lugar número 47 de 88, en términos de cuál es la tasa efectiva de impuestos y seguridad social para quien tuvo 100 000 dólares de ingreso bruto en 2011. Para quienes ganaron más de 300 000 dólares, su tasa efectiva lo sitúa en el lugar 55 de 88 países.<sup>11</sup>

Lo que sí sucede es que alcanzamos muy rápido la tasa más elevada en el caso del impuesto sobre la renta, con lo cual una clase media modesta paga la misma tasa de ISR que el mexicano más rico. Incluso, seguramente la tasa impositiva real de este último es menor, dadas todas las deducciones que puede hacer. La desigualdad se acentúa debido a que hay ingresos de personas físicas que no se gravan. Si la empresa cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores, ni los dividendos que paga ni la ganancia de capital que se obtiene cuando el precio de la acción sube por encima del precio de colocación se ven sujetos a pago de impuestos. Cabe mencionar que tampoco se puede deducir la pérdida cuando el precio baja y la empresa retuvo el impuesto al dividendo, pero la persona que lo recibe lo obtiene neto y no tiene que pagar. El distinto trato a las ganancias de capital respecto a las del trabajo es complicado en todas las jurisdicciones, pero en México, cuando la acción cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores, es un verdadero paraíso fiscal, salvo cuando se vende el control de la empresa, y eso muy recientemente.

Hay también gastos que un empresario puede deducir sin límites desde su empresa. Así, mientras que el precio de un coche para fines de deducción del impuesto sobre la renta tiene un límite, un avión y sus gastos no lo tienen. En Estados Unidos, por ejemplo, sí se limita. Por ello hay tanta aviación privada en México; la financia el fisco.

En Estados Unidos, el fundador de Facebook, Mark Zuckerberg, al terminar de colocar las acciones de su empresa en el mercado de capitales, tendrá que pagar un estimado de 1 500 a 2 000 millones de dólares de impuestos por los ingresos obtenidos en la

transacción.<sup>12</sup> En pocos lugares del mundo un rico paga tanto de golpe. Ciertamente esto no sucede en México. Por ello, uno de los socios fundadores de Facebook, de origen brasileño pero que ahora vive en Singapur, ha decidido devolver su pasaporte de Estados Unidos, aunque tendrá que pagar un impuesto de “salida” basado en el valor total de sus activos.<sup>13</sup>

La carga fiscal de México no sólo es menor que la de Suecia, sino que es más baja que la de otros países con similar nivel de ingreso, desarrollo y contexto cultural, como es el caso de la mayoría de los países de América Latina. Comparada con los países de la OCDE, la tributación es aún más baja.

CUADRO I.1. RECAUDACIÓN FISCAL DE ALGUNOS PAÍSES  
(% DEL PIB), 2011

Brasil	23.46
Chile	18.37
Colombia	14.31
Costa Rica	13.57
México	11.27
Polonia	31.8
Perú	15.9
Turquía	26.00
Uruguay	25.38

NOTA: La capacidad recaudatoria del Estado mexicano, medida como la recaudación total como porcentaje de la riqueza generada cada año (PIB), es, como señala este cuadro, más baja aun que la de Perú y Cosa Rica.

Fuentes: Para América Latina, “Ingresos Tributarios en porcentaje del PIB”, cepal, Stat, 2010. <http://bit.ly/NXVBuT>. Para Polonia y Turquía, “Revenue Statics”, OECD, Stat Extracts 2010, <http://bit.ly/H13iH>.

Estas comparaciones con otros países tienen, sin embargo, algunos problemas. Cuando el autoconsumo es importante, ya sea en el campo o en el trabajo doméstico, a esa parte del PIB no hay forma de cobrarle impuestos. Tampoco es fácil cuando la economía informal pesa mucho, como veremos en el capítulo 4. Además, las dos grandes empresas energéticas, Pemex y la CFE, que contribuyen con alrededor de 5% del PIB,<sup>14</sup> no pagan ISR. En el caso de la CFE, tendría que pagar un aprovechamiento por el uso del capital del dueño, que somos todos los mexicanos, pero no lo hace porque se compensa con un subsidio al consumidor residencial, salvo para los que más consumen, así como un subsidio a la electricidad que se usa en el campo, con lo cual subsidiamos extraer agua del subsuelo, con las implicaciones ecológicas que trae consigo. En total, el subsidio eléctrico costó 148 521 millones de pesos en 2008, el 1.22% del PIB de ese año.<sup>15</sup> En el capítulo 3 veremos con más detalle cuánto valen estos subsidios y cómo se le cobran impuestos a Pemex.

Los altos niveles de recaudación de los países desarrollados son relativamente recientes. Hasta las primeras décadas del siglo xx, los gobiernos hacían sólo lo que Adam Smith había descrito en su clásica obra *La riqueza de las naciones*: defensa, policía, administración de justicia, respeto a la propiedad privada y algunas inversiones públicas que ningún privado podría llevar a cabo. Esto cambia por la expansión del sufragio y la creciente actividad bélica de los países europeos. Ambos fenómenos están vinculados.

En 1903, Estados Unidos recaudaba 7% del PIB, del cual los ingresos federales representaron 2.7% del PIB. El impuesto sobre la renta se aprobó en 1913, lo que representó un incremento importante en los ingresos. Para 1920, la recaudación del gobierno federal se incrementó hasta llegar a 8.3% del PIB (4.6 debido al ISR), de un total de recaudación pública (incluidos estados y alcaldías) de 14.6 puntos porcentuales. Para 1930, con la caída de la econo-

mía, el impuesto sobre la renta recaudó 2.7% del PIB, mientras que la recaudación total se mantuvo en 14.7% del PIB. Para 1936, Estados Unidos ingresaba dos puntos porcentuales del PIB por ISR, de una recaudación total de 16.2 puntos como proporción del PIB.<sup>16</sup>

Cuando vota la mayoría de los ciudadanos, en general demanda hacer efectivo su poder a través de transferencias que incrementen sus ingresos y servicios públicos que aumentan su capital humano y por tanto su capacidad de decidir, aunque implique poner límites a la libertad de las élites económicas. Los impuestos que se pagan en países desarrollados se recaudan a partir de procesos democráticos de decisión. De hecho, es la expansión del sufragio una de las razones para explicar por qué en esos países se incrementó en forma importante la recaudación durante el siglo xx. Los grupos mayoritarios demandaron más y mejores derechos sociales y éstos se pagaron con impuestos, cuya legitimidad no es cuestionada por ser una decisión democrática y por la efectividad del gasto público.<sup>17</sup> En el capítulo 3 veremos por qué la transición democrática no llevó a una mayor recaudación en México, como sí sucedió, por ejemplo, en España.

La otra razón por la que se incrementan las capacidades de recaudación son las guerras. La mayor amenaza a la libertad de los ciudadanos es caer en manos del gobierno de otro país (o de una banda criminal, como veremos en el capítulo 5). El miedo a caer en manos del enemigo abre la puerta a esa limitación a la libertad que son precisamente los impuestos y todos los controles que el Estado requiere para poder cobrarlos. Ambos fenómenos, democracia y guerras, están conectados. En el pasado, las guerras movilizaron a todos los ciudadanos. De regreso del frente, no se les podía negar el derecho al voto. Tampoco a las mujeres que habían cubierto muchos trabajos anteriormente reservados para los hombres.

La mayoría de los países de Europa occidental alcanzaron el sufragio universal masculino hacia finales del siglo xix, y para las

mujeres un poco más tarde, a principios del xx. Los grupos mayoritarios demandaron más y mejores derechos sociales, derechos positivos de verdad para sus ciudadanos.<sup>18</sup>

En México nunca hemos tenido una guerra victoriosa en el extranjero, y nuestra guerra más importante con otro país, la de 1846-1848 con Estados Unidos, se perdió en buena medida por la falta de capacidad para movilizar efectivos para la defensa de la patria y levantar recursos fiscales para pagar y equipar los ejércitos. Los gobiernos posteriores a la Independencia, debido a su inestabilidad y fragmentación, fracasaron en su capacidad recaudatoria. Para 1844, el déficit gubernamental llegó a representar 34.2% del gasto total, y la deuda acumulada era tal que el gobierno no sólo tenía que destinar buena parte de sus ingresos para pagarla, sino que incluso los préstamos nuevos ya estaban comprometidos antes de recibirse. La Iglesia católica era nuestro principal acreedor. Fue ésta quien consiguió los escasos fondos que se lograron para pagar los inalcanzables gastos de la guerra: un préstamo de casi dos millones y medio a plazos mensuales de 200 000 pesos, lo que representaba pagar una mensualidad con valor casi igual al total de la deuda que el gobierno había contraído con la Iglesia cuatro años antes.<sup>19</sup>

Lo que sí ha tenido México son guerras internas. Éstas no recaudan tanto como lo puede hacer un Estado. Ninguna de las facciones en pugna tiene las capacidades organizacionales para hacerlo. Si la competencia es entre malos recaudadores, como fue el caso entre los distintos grupos que peleaban por el control del Estado mexicano, el ganador puede ser muy malo también en este aspecto. En las guerras contra adversarios externos, los competidores sí tienen esa base y son los recaudadores competentes los que sobreviven. Sólo porque Estados Unidos no estaba interesado en conquistar nuestro país sobrevivió nuestro frágil Estado. Las guerras internas, además, se resuelven negociando e incorporando al gobierno a una parte de los rebeldes.<sup>20</sup>

Los sistemas impositivos actuales de los países desarrollados se construyeron entre 1930 y 1960, una época con muchas restricciones al comercio internacional, a la inversión en otros países, al movimiento de capitales y de personas, incluso para comprar en el país vecino.<sup>21</sup> Es mucho más fácil gravar a ciudadanos cautivos en su territorio.

Por ejemplo, después de la segunda Guerra Mundial un individuo en Estados Unidos que ganaba más de 200 000 dólares a precios de entonces pagaba una tasa marginal de 90%. Tasa marginal es la que se paga a partir de un cierto nivel de ingreso, en ese caso 200 000 dólares; el ingreso previo a ese monto tiene una tasa menor.<sup>22</sup> No recaudaba demasiado, pero tenía un impacto en términos de equidad. Ahora tasas altas recaudan muy poco, dado lo fácil que es mover personas o capitales en este mundo global donde además hay estados que ofrecen condiciones fiscales favorables para el que opera desde su territorio. Estos paraísos fiscales no sólo sirven para lavar dinero mal habido, sino para operar con bajos impuestos. El impuesto máximo de 50% decretado por el gobierno británico en 2011 está recaudando mucho menos de lo esperado, en parte porque muchos banqueros se han mudado a Suiza.<sup>23</sup>

Una buena planificación fiscal permite hoy a una empresa transnacional pagar un impuesto sobre la renta muy bajo o nulo a través de todo tipo de estrategias para mover los impuestos a jurisdicciones con tasas bajas o nulas. Una práctica común es transferir la propiedad intelectual a un país como Suiza, que cobra muy pocos impuestos a una empresa de otro país que hace eso. El precio que paga la matriz en la jurisdicción donde se genera la riqueza, pero que cobra más impuestos, se puede fijar muy alto y transferir una parte de la utilidad a Suiza, donde será mucho menos gravada. Un caso bien conocido de exitosa planificación fiscal, incluso en un Estado más fuerte que el nuestro, es General Electric. En Estados Unidos obtuvo ganancias en un año por poco más de 5 000

millones de dólares. No pagó un centavo de impuesto sobre la renta. Su departamento de más de 1 000 expertos fiscales hizo bien su trabajo para eludir sus responsabilidades impositivas.<sup>24</sup>

En el periodo de 1930 a 1969 hubo dos grandes innovaciones en materia tributaria: un impuesto sobre la renta progresivo y global, es decir, que incorporaba todos los ingresos, nacionales o extranjeros, y el IVA. Fue un periodo donde creció la masa salarial, la cual era además gravada por la seguridad social. Dichos factores explican el aumento en los niveles de recaudación que, para los años noventa, sumaron más de 40 puntos del PIB para muchos países de la OCDE y para algunos más de 50.<sup>25</sup> México no pudo lograr esto en el periodo más a modo: cuando la economía estaba cerrada. Difícilmente se lograrán esos niveles de ingresos tributarios ahora que se tiene una economía abierta. Sin embargo, es tal nuestro rezago en materia de recaudación que ésta deberá poder incrementarse de forma significativa.

## EL ESTADO MEXICANO NACIÓ FRÁGIL

La dificultad para gravar tanto los ingresos como el consumo no ha variado a lo largo de nuestra historia independiente. Desde el inicio, hemos tenido un Estado débil que se refleja en su baja capacidad recaudatoria y, en consecuencia, en sus sucesivas crisis fiscales e inestabilidad de los gobiernos. Sólo cuando surgía un gobierno razonablemente fuerte se lograba mantener el balance fiscal, aunque esta estabilidad en parte se lograba gracias a ese balance fiscal. Sin embargo, este balance siempre se hizo con un nivel de recaudación bajo comparado con el de otros países. El balance presupuestal se logró gastando poco.

Antes de la Independencia teníamos un Estado fuerte en términos recaudatorios. La Corona española sabía cómo cobrar im-

puestos. El virreinato de la Nueva España generaba más recursos públicos de los que gastaba y enviaba el excedente a territorios deficitarios en América o a España, donde llegaron a ser una parte importante de los ingresos fiscales totales.<sup>26</sup> Los comerciantes, los mineros y las corporaciones religiosas tenían la solvencia suficiente como para prestarle a la Corona española el dinero para financiar sus expediciones y aventuras bélicas.

El Estado mexicano nació quebrado, pero aparentemente nadie lo sabía. Sus fundadores tenían la idea de una Nueva España fiscalmente rica que enviaba recursos a la Corona española. Uno de los primeros actos del gobierno de Iturbide fue "una reducción radical de los impuestos y derechos".<sup>27</sup> Muy pronto se acabaron los recursos y, para enfrentar este primer déficit de la nueva nación, el gobierno de Iturbide impuso préstamos forzados y confiscó bienes, lo cual trajo el repudio de los comerciantes de la ciudad de México y contribuyó a la caída del Primer Imperio.

Uno de los primeros actos del gobierno republicano de Guadalupe Victoria fue procurar un crédito con prestamistas ingleses para comprar armamento y financiar el gasto corriente de la nueva administración. La historia oficial habla de la complicada situación para el joven país que provocaron los acreedores extranjeros cuando quisieron cobrar intereses muy altos, y de las presiones políticas, incluyendo la amenaza militar, para que fueran pagados.<sup>28</sup> La deuda externa era onerosa, ya que implicaba una tasa de interés efectiva de cerca de 12% anual.<sup>29</sup> Sin embargo, fue la opción que el gobierno mexicano encontró para sobrevivir ante la poca capacidad burocrática para cobrar impuestos y la baja disposición de los ciudadanos del nuevo país a prestarle al frágil gobierno naciente.

Era una estrategia riesgosa. De no pagar, enfrentábamos un poder externo con capacidad militar para pretender cobrarse por la fuerza, como finalmente sucedió. En ese entonces, no pagar implicaba el riesgo de una invasión o, simplemente, apoderarse de las

aduanas para cobrarse directamente, tal como aconteció en enero de 1862 con el desembarco de franceses, ingleses y españoles en Veracruz. Los tres países signatarios de la Convención de Londres tenían la intención de apoderarse de las aduanas de Veracruz y otros puertos de importancia a fin de cobrar las cantidades adeudadas por el gobierno mexicano a partir de lo que éstas recaudaban. Al final, sólo Francia invadió México e impuso a Maximiliano de Habsburgo como emperador.<sup>30</sup>

Sin embargo, era más peligroso no tener recursos para pagar los sueldos a los soldados, el rubro de gasto que más preocupaba. Se esperaba, además, reorganizar rápido la hacienda pública y generar así recursos fiscales para solventar los gastos y pagar las deudas contraídas. Las esperanzas fueron vanas.

El gobierno novohispano estaba bien diseñado para transferir recursos a la Corona, pero esta capacidad quedó hecha añicos después de la guerra de Independencia, no sólo por la fragilidad institucional del nuevo gobierno, sino porque la economía, sobre todo la minería, que era la base de la recaudación, estaba seriamente dañada. Esta base se deterioró aún más con la salida de españoles prominentes después de la Independencia y luego, aún peor, a partir de 1827, cuando se promulgó la primera ley de expulsión de los españoles. Muchos de ellos eran empresarios y al salir se llevaron sus capitales y sus conocimientos.

Además, la guerra de Independencia había llevado a la descentralización del poder político, y esto se vio reflejado en el sistema tributario, que al gobierno federal le dejó facultades impositivas muy débiles. En palabras de Carmagnani:

La ley del 4 de agosto de 1824 dejó al Estado federal los derechos aduaneros, el monopolio del tabaco, de la pólvora de detonación, de las salinas, el correo, la lotería, los bienes nacionales y las rentas de los territorios de Tlaxcala y Baja California. Todos los demás impues-

tos pasaron a las manos de los estados, los cuales sin embargo debían dar a las cajas de la federación un importe mensual, denominado *contingente*, calculado sobre la base de la presunta riqueza del estado.<sup>31</sup>

Casi nunca se pagó ese contingente; el Estado vivía con sus estrechas bases fiscales, dependiendo de los ingresos del comercio exterior, recaudados en aduanas que podían ser controladas por acreedores extranjeros o con ambiciones territoriales sobre el país.<sup>32</sup> De acuerdo con Carmagnani: “La distinción constitucional entre ingresos federales y estatales condujo a definir implícitamente a la federación como un estado tendencialmente sin territorio”.<sup>33</sup> Lo poco que cobraba de impuestos en un territorio dado, lo hacía sólo en la ciudad de México.

Los únicos cuatro años de paz anteriores a 1867 fueron los del primer gobierno republicano encabezado por Guadalupe Victoria, entre 1825 y 1829, quien gozó del dinero de los primeros préstamos externos y fue el único que terminó su periodo presidencial en los primeros 30 años de vida independiente. Los gobiernos subsecuentes no duraron, en parte por falta de recursos. En palabras de Justo Sierra: “Cuando los sueldos se pagan, las revoluciones se apagan”.<sup>34</sup> Sin duda, se debió haber buscado aumentar las contribuciones, pero, como bien señala Bazant, “nadie quería pensar en cosas desagradables”.<sup>35</sup>

## BALANCE FISCAL BASADO EN INGRESOS BAJOS

Hasta hoy, pocos han querido “pensar en ello”, menos aún actuar con determinación para enfrentar el problema. Las finanzas públicas en México han tendido a oscilar entre dos extremos: prudencia macroeconómica con un bajo nivel de tributación que no permite tener un gasto público suficiente para que la sociedad disfrute de

servicios públicos de mayor alcance y calidad, o un gasto público desbordado, en general de baja calidad, que permite distribuir recursos y beneficiar a los grupos con mayor poder político, pero sin el debido financiamiento tributario y, por tanto, insostenible en el tiempo.

A partir de 1977, México se convierte en un importante productor y exportador de hidrocarburos y empieza a gozar de una creciente y sostenida renta petrolera.<sup>36</sup> Esto permite gastar más de lo recaudado y aún más debido al endeudamiento creciente avalado con los ingresos petroleros futuros. Sin embargo, la estrategia no fue sostenible, dada la volatilidad de los precios del petróleo crudo en los mercados internacionales.

Un ejemplo de equilibrio presupuestal con baja tributación fue el prudente manejo hacendario durante el gobierno de Porfirio Díaz. No fue una tarea fácil. Durante el Porfiriato, el tema fiscal fue uno de los que más preocupó a los escritores de la época. La estabilidad porfiriana y la de las finanzas públicas estaban íntimamente ligadas, pero alcanzarla requirió pensar con cuidado el problema del cual provenían. De todas las obras de economía de 1877 a 1911, cerca de cuatro quintas partes trataban el tema de las finanzas públicas.<sup>37</sup>

Lo primero fue hacer estadísticas. Antonio García Cubas calculó en 1869 el valor de la economía y la situación de las finanzas públicas. Encontró que el presupuesto era deficitario y que la deuda pública era 8.3 veces superior a los ingresos federales, pero el patrimonio del que disponía el Estado en acciones de ferrocarriles y en bienes nacionalizados equivalía a 59.6% de esa deuda. Los ingresos fiscales eran de sólo 1.6 pesos per cápita. Se trató de hacer un ejercicio similar con los estados, pero no hubo una buena respuesta por parte de los gobiernos locales.<sup>38</sup>

En el arranque de la república restaurada los ingresos eran muy débiles y había un déficit fiscal importante. En 1869, los ingresos

federales sumaban 14.6 millones de pesos, mientras que el gasto era de 18.7 millones. Para 1895 se había logrado eliminar el déficit, con un ingreso de 46.9 millones y un gasto de 45 millones. Y para 1908 se mantenía esta misma situación: los ingresos eran de 111.8 millones, mientras que el gasto era de 104.8 millones.<sup>39</sup> Los estados también hicieron su trabajo: sus ingresos de 6.8 millones de pesos y gastos de 6.7 millones en 1880 pasaron a 28.1 y 27.4 millones, respectivamente, para 1908. También aumentaron los ingresos de los gobiernos municipales, los cuales pasaron de 15.4 millones de pesos con gastos de 15.1 millones en 1895 a ingresos por 24.4 millones y gastos de 23.7 millones en 1908.<sup>40</sup>

Uno de los grandes inventos tributarios del Porfiriato fue el impuesto del timbre, cuyos ingresos, en palabras de Siller, “permitieron superar la crisis fiscal y contribuyeron a la consolidación fiscal”.<sup>41</sup> No fue un cambio fácil. Ese impuesto fue recibido con muchas críticas, por lo que al inicio tuvo que ser limitado. Para 1878, ya estaba firme la idea de usarlo —como señalaba la Secretaría de Hacienda—, “principalmente, sobre artículos de lujo, como los licores, el tabaco, las conservas alimenticias y algunos objetos de lujo”.<sup>42</sup> Era una suerte de impuesto al consumo. Éste se tuvo que repartir con las entidades y fue parte de la negociación para suprimir las alcabalas y otros impuestos que gravaban el peso de las mercancías. Se trató de un gran avance en la integración del mercado interno, pero enfrentó la resistencia de los estados, que veían en este impuesto federal una afrenta a su soberanía.<sup>43</sup>

A partir de 1896 la paz, el crecimiento económico y la prudencia fiscal de José Yves Limantour permitieron que el gobierno gozara de una estabilidad presupuestal e incluso tuviera superávits fiscales. En el ejercicio fiscal de 1903-1904 los ingresos del gobierno fueron de 86.5 millones de pesos y el gasto de 83.5 millones. Durante su administración, en el total de los ingresos del gobierno, el comercio exterior representó en promedio 46% entre 1895 y 1910.<sup>44</sup>

Este balance fiscal, sin embargo, en buena medida se logró gastando poco, sin importar, por ejemplo, que 70% de los mexicanos fuera analfabeto para 1910.<sup>45</sup> Éste es sólo un dato del brutal rezago social de la época. El balance presupuestal de una hacienda pública puede llevar a la quiebra política del Estado, ya que es insostenible que la provisión de bienes públicos y de servicios básicos a los sectores más pobres y desprotegidos de la sociedad sea tan desproporcionadamente baja. Por ello, si comparamos con otros países de la región, la recaudación del gobierno federal era baja: 5.35% del PIB en promedio entre 1900 y 1910. Brasil recolectaba, en promedio, 12.7 y Argentina 7.3%. Para 1910, la recaudación mexicana había caído a 3.7%. También cayó en Brasil y Argentina.<sup>46</sup>

Otro ejemplo de equilibrio presupuestal con recaudación baja es la política macroeconómica del desarrollo estabilizador, observada entre 1952 y 1970, que permitió un entorno de baja inflación propicio para el crecimiento económico, el cual gozaba de los beneficios de la inversión pública de la década de los años cincuenta. El crecimiento, sin embargo, perdió fuerza en buena medida debido a los excesos de un modelo de desarrollo basado en la protección comercial con excesivas regulaciones y con un gasto público no siempre bien asignado. También se debilitó porque tal prudencia estaba basada en posponer parte del gasto en educación, salud e infraestructura que hubiera ayudado al crecimiento económico y a construir derechos universales para la ciudadanía.

A pesar de que varios presidentes se lo plantearon, no fue posible fortalecer los ingresos públicos a través de una política tributaria que recaudara más. Tenían poder para castigar a un enemigo político, para designar a funcionarios públicos de todos los niveles, incluso para designar a su sucesor —dentro de ciertos parámetros—, pero no para recaudar de forma generalizada. El veto de los individuos con más recursos, incluida siempre la amenaza de una huelga de inversiones o una fuga de capitales, logró disuadir a los

gobiernos posrevolucionarios de hacer la reforma fiscal que se requería para cumplir con los objetivos sociales que tanto cacareaban.

Durante todo el siglo xx, México recaudó menos que sus pares y los gobiernos posrevolucionarios no lograron aumentar la recaudación en comparación con la del Porfiriato y con otros países de la región. Imponer un impuesto sobre la renta resulta políticamente muy complicado y no recauda demasiado, por lo menos al inicio: 6.7% de la recaudación total para 1929, según Iturriaga de la Fuente.<sup>47</sup>

Ya consolidado el régimen posrevolucionario, el Estado mexicano continuó siendo un pobre recaudador. En 1960 apenas recaudaba 6.31% del PIB, del cual sólo 2.41 puntos eran por concepto de impuesto sobre la renta.<sup>48</sup> En los años setenta México seguía siendo uno de los países con menor carga fiscal, como lo señaló un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI), en el cual se trató de medir el esfuerzo fiscal de las naciones en desarrollo usando tres distintos indicadores para una muestra de 72 países. México ocupó los lugares 66, 70 y 67, dependiendo de la métrica utilizada.<sup>49</sup> Ante esta fragilidad tributaria, la premisa de mantener finanzas públicas estables dependía, en buena medida, sólo de un lado de la ecuación: gastar poco.

Una alternativa parcial, aunque también muy riesgosa, fue el endeudamiento externo. La deuda pública externa pasó de 813.3 millones de dólares en 1960 a 3 280.5 millones en 1970, es decir, de 6.1 a 9.2% del PIB, respectivamente. Para ese último año, su servicio representó 26.3% de los ingresos por exportación e implicaba un sacrificio de la inversión pública.<sup>50</sup>

En el sistema político de los años sesenta las demandas sociales se posponían por miedo a trastocar la estabilidad macroeconómica y afectar los intereses de los grupos beneficiados con el desarrollo estabilizador. Por una parte estaba su motor, es decir, los inversionistas privados, y por otra estaban los enormes aparatos burocráti-

co, sindical y político. La falta de democracia hizo de la contención de las demandas sociales un mecanismo de control más barato, en apariencia, que el permitir una participación política más libre. Los presidentes intentaron llevar a cabo una reforma fiscal en más de una ocasión, pero la iniciativa no llegaba al Congreso o finalmente era retirada. Las presiones de los afectados eran superiores al poder del presidente o éste tenía que pagar un costo para lograrlo, que no era pertinente dados su objetivos y sus bases de poder real.

El gobierno de Luis Echeverría, de 1970 a 1976, heredó las tensiones de una estrategia política excluyente. Sin embargo, no estaba dispuesto a modificar la lógica autoritaria del régimen. El sistema político no se democratizó, se trató de hacerlo más incluyente gastando. Cuando fracasó la reforma fiscal que Echeverría propuso en 1972 y los esfuerzos recaudatorios subsiguientes resultaron insuficientes, el creciente gasto público se financió con crédito, tanto interno como externo, y con emisión de moneda, lo que explica en buena medida las crecientes tasas de inflación y la subsecuente devaluación.

Un gasto social mayor era percibido como necesario debido a la desigualdad y pobreza que el crecimiento del desarrollo estabilizador no había logrado disminuir. Sin embargo, el gasto en sistemas no democráticos suele ser presa de intereses organizados y de prácticas clientelares. Así pues, a pesar de la retórica del discurso oficialista sobre la justicia social supuestamente detrás de un gasto mayor, este incremento no se dio a partir de criterios sustentados en las necesidades sociales o la racionalidad económica, sino que fue conducido por una racionalidad política de corto plazo.

Por ejemplo, contra la lógica económica y de equidad social que señala que el gasto público en educación primaria es socialmente más rentable y más justo, en ese periodo el gasto por estudiante de primaria se mantuvo alrededor de los 200 pesos (a precios de 1989) y se estancó allí por dos décadas. Por su parte, el gasto por estudiante en educación superior tuvo un enorme crecimiento, al

pasar de 2 380 pesos en 1969 a 6 080 pesos en 1976. Es evidente que protestan más y tienen mayor capacidad de organizarse los estudiantes universitarios en la ciudad de México que los niños sin acceso a la primaria en la sierra de Oaxaca.<sup>51</sup> El gasto en un sistema político no democrático suele ser, además, poco eficiente, ya que una parte de éste se pierde en una enorme burocracia, en actos de corrupción y en decisiones arbitrarias que consumen muchos recursos, como lo fueron muchas decisiones relativas a la inversión, y, como una de las más ilustres, la aprobación para construir el complejo de la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas.

El creciente gasto en empresas públicas fue resultado no sólo de una visión del papel regulador del Estado en el desarrollo y la economía, sino de la desconfianza de los empresarios y de la racionalidad política de un sistema basado en el reparto de posiciones. Fue una estrategia que llevó a proyectos de baja rentabilidad, dada la motivación política detrás de la inversión y la poca capacidad para ejecutar correctamente ese tipo de gasto. Las malas inversiones en caminos y carreteras son costosas; quienes circulamos por ellas pagamos su construcción y pagamos los errores de diseño en menor velocidad o accidentes. Al tratarse de una planta siderúrgica o una refinería, el costo lo paga el dueño de la planta —en este caso el gobierno— durante toda la vida productiva de ésta, que puede ser casi eterna, ya que no suele quebrar por la “ayuda” que el gobierno sistemáticamente le brinda con cargo a nuestros impuestos.

En el sexenio de José López Portillo, entre 1976 y 1982, la historia se repite en forma extrema. Con la idea fundada en la expectativa de un precio del petróleo consistentemente a la alza, la economía se expandió en forma descontrolada y con una muy alta corrupción. Los ingresos petroleros permitían, además, pedir prestado gracias a esa garantía de un flujo creciente de hidrocarburos en el futuro. Ante la evidente sobrevaluación y con el precio del petróleo a la baja, los ahorradores más solventes, influyentes e informados sacaron sus recursos del país y la hacienda pública

quebró abruptamente. Se estima que la fuga de capitales de 1973 a 1987 fue de 60 970 millones de dólares, 63.9% de la deuda externa contraída en ese mismo periodo.<sup>52</sup>

En los sexenios de Echeverría y López Portillo la expansión del gasto público fue el motor del crecimiento. Sin embargo, éste dependía de la deuda y, a partir de 1979, del petróleo. En ambos casos fue una estrategia insostenible que obligó a frenar la economía en 1977 y a detenerla por completo en 1983.

El gobierno de Miguel de la Madrid pasó el sexenio (1982-1988) reaccionando a la crisis de deuda heredada y a una inflación altísima, que para diciembre de 1982 alcanzó 238%, la cual no es más que el impuesto silencioso cuando no hay la recaudación para pagar el gasto y se opta por imprimir billetes.<sup>53</sup> El pago de la deuda, como resultado de la devaluación y de las altas tasas de interés, llegó a 8.7% del PIB en 1982 y ascendió a 12.4% para 1983.<sup>54</sup> Hubo diversas reformas fiscales, pero la recaudación no aumentó gran cosa. Si bien durante la administración de Carlos Salinas, entre 1988 y 1994, se realizó una reforma tributaria importante, sus beneficios se dieron más por el lado de disminuir las distorsiones, es decir, hacer impuestos más parejos eliminando impuestos especiales, que por el camino de la recaudación, la cual se incrementó un poco, pero sin que lo ganado fuera sostenible. Lo que sí se consiguió fue disminuir, por lo menos hasta la crisis de 1994, el impuesto inflacionario.

El balance presupuestal que se logró fue motivado más bien por los altos ingresos de los procesos de privatización de las empresas públicas. El más exitoso fue el de la privatización bancaria. Los recursos de esta venta sirvieron para pagar la deuda. Sin embargo, fue una privatización mal ejecutada, ya que el alto precio pagado resultó una ilusión que se financió con préstamos de los propios bancos. Esto, aunado a una mala regulación propia de un sistema autoritario que se resiste a ceder poder, llevó a un quebranto años

después, a través del Fobaproa, que costó unas ocho veces más que lo recibido entonces.<sup>55</sup> En el equilibrio fiscal también fue de gran ayuda la disminución en el pago del servicio de la deuda externa, tanto por la renegociación de ésta como por la caída en las tasas de interés internas, producto de la baja en la inflación y de las mejores expectativas de los inversionistas. Además, una parte del gasto, que tradicionalmente es responsabilidad del gobierno, recayó en la iniciativa privada, con garantías públicas que luego podían implicar un costo fiscal más alto, como fue el caso de la inversión en carreteras. Nuevamente se trató de un equilibrio que no era sano: no estaba basado en una sólida recaudación y un gasto público de calidad y transparente en su monto. Dependía de la deuda denominada en dólares para poder pagar un desbalance de nuestras cuentas con el resto del mundo, pero ésta se salió de control cuando la inestabilidad política y algunos excesos de gasto se percibieron como insostenibles. Terminó en la crisis de diciembre de 1994.

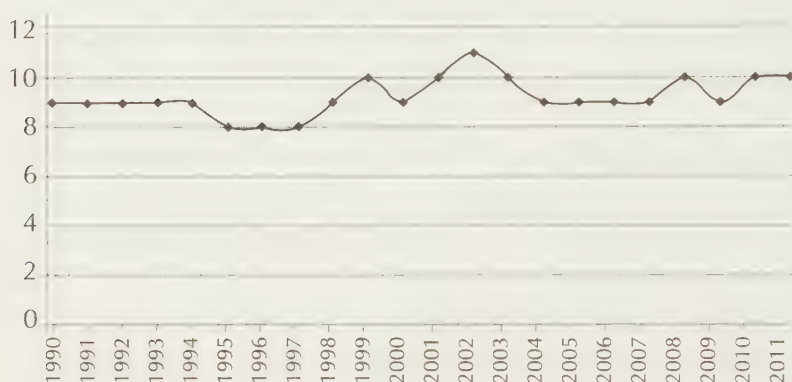
En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) la caída en la recaudación como resultado de la crisis económica fue tan fuerte que, a pesar de los aumentos en las tasas impositivas (el IVA pasa de 10 a 15%), no se pudo incrementar la tributación por encima de lo alcanzado en el sexenio anterior; ni siquiera al final del periodo, cuando la economía llevaba varios años de un crecimiento sostenido.

## MUCHAS REFORMAS, SIMILAR RECAUDACIÓN

A pesar de que desde 1983 vivimos con recurrentes reformas fiscales y todo tipo de cambios menores en las leyes tributarias (las llamadas misceláneas fiscales; sólo en 2009 no hubo cambio alguno en la ley fiscal), los esfuerzos por incrementar la tributación no han tenido mucho éxito. Como se observa en el cuadro I.2 y en la gráfica I.1, la carga fiscal, es decir, el total de impuestos como proporción de la riqueza que se genera en México, se ha mantenido

relativamente estable. Si bien ha aumentado de forma importante el ISR y el IVA en los últimos seis años, otros impuestos recaudan menos, como el impuesto a la gasolina, que no sólo no recauda, sino que requiere un subsidio, como veremos en el capítulo 3.

GRÁFICA I.1. INGRESOS TRIBUTARIOS INCLUYENDO IEPS A GASOLINAS (% DEL PIB), 1990-2011



NOTA: Entre 1995 y 1997 los ingresos tributarios registraron una caída. Fue en 2002 cuando llegaron a su pico más alto y volvieron a su tendencia habitual entre 2004 y 2007.

FUENTE: Elaborada con base en los datos del cuadro I.2

Lo sucedido después de la llegada del PAN al poder en el año 2000 se verá en el capítulo 3. Por ahora basta saber que, si bien hay una reciente tendencia ascendente en la carga fiscal a través del ISR y el IVA, aún es pronto para determinar si ésta es sostenible, amén de que, como veremos más adelante, se dejó de cobrar un impuesto: el de las gasolinas. Una parte de este incremento en el ISR se debió al impuesto empresarial a tasa única (IETU) introducido para el ejercicio fiscal de 2008.

Se trata de uno de los cambios fiscales recientes más importantes, aunque ha recaudado menos de lo esperado. Se preveía originalmente que este impuesto generaría un ingreso de 70 000

CUADRO I.2. RECAUDACIÓN TOTAL INCLUYENDO IEPS A GASOLINAS (% PIB), 1990-2011

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TRIBUTARIOS	8.9	8.8	9.1	9.4	9.3	7.8	7.6	8.3	9.1	9.7	9.1	9.8	10.7	10.3	8.9	8.9	9	9.3	9.9	9.5	10.1	10
ISR	3.7	3.7	4.2	4.5	4.2	3.4	3.3	3.6	3.8	4	4.1	4.3	4.7	4.5	4	4.2	4.3	4.7	4.6	4.5	4.8	5
IETU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.4	0.4	0.3	0.3
IDE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.1	0.1	0.1	0
IEPS a gasolinas	0.6	0.6	0.9	0.9	1.3	0.8	0.7	0.9	1.4	1.6	1	1.3	1.6	1.2	0.6	0.2	0	0	0	0	0	0
IVA	3	2.8	2.2	2.2	2.2	2.4	2.4	2.6	2.7	2.8	3	3.1	3.2	3.4	3.3	3.5	3.7	3.6	3.8	3.4	3.9	3.7
Productos y servicios	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Importaciones	0.7	0.9	0.9	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Otros impuestos	0.2	0.3	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3

NOTA: Medido como proporción del PIB se ve cuánto recauda cada impuesto. Como se observa, la recaudación total crece muy poco. El ISR, sin embargo, sube de forma importante. Se incluye como impuesto el que grava gasolinas y diesel, el IEPS. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público suele incluirlo como ingreso petrolero, pero es un impuesto al consumo. La caída del IEPS explica que no haya aumentado la recaudación.

FUENTE: Elaboración propia con datos de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://bit.ly/bybl8s> (consultado el 9 de febrero de 2012).

millones de pesos, pero durante el primer año sólo se obtuvieron en términos reales 52 834 millones (pesos de 2011), después de los agujeros que le dejaron los jaloneos y las negociaciones en la Cámara de Diputados. Además, quizás el contribuyente fue aprendiendo a manejarlo año con año: ya para 2011 sólo recaudó 47 163 millones de pesos.<sup>56</sup> Lo mismo sucedió con el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE). En el primer año recaudó 17 700 millones de pesos; en 2010, 8 022 millones, y en 2011 la recaudación se volvió negativa, costando 8 248 millones de pesos, ya que si bien recaudó 19 304 millones de pesos, por acreditamiento de otros impuestos se devolvieron 27 552 millones.<sup>57</sup> Que se devuelvan más impuestos de los que se cobraron habla de un serio problema contable o de que se devolvieron acreditaciones del pasado. El IETU puede ayudar a recaudar, pero es regresivo en la medida en que están exentos ingresos por dividendos, intereses y ventas de acciones (ya sea que estén listadas en el mercado de valores o no), mientras que no permite exentar cuotas de seguridad social.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público argumenta que ambos sirven como herramientas de control del principal impuesto, que es el de la renta. La información del IDE ha servido para darse cuenta de que había 600 000 contribuyentes registrados que no pagaron ISR en el ejercicio fiscal de 2009.<sup>58</sup> Falta ver si esta mayor información, y a partir de ella la presión al contribuyente, incrementa de forma importante la recaudación.

## EL PESO DE LOS IMPUESTOS

Lo que sí ha cambiado es el peso relativo de los impuestos. En los años ochenta los impuestos al comercio exterior y los impuestos especiales a ciertos bienes y servicios (IEPS), incluido el de gasolina, pesaban más. Ahora el grueso de la recaudación recae en sólo dos impuestos, el IVA y el ISR, tal como se observa en el cuadro I.3.

CUADRO I.3. INGRESOS POR IMPUESTOS INCLUYENDO IEPS A GASOLINAS  
(% DEL TOTAL DE INGRESOS TRIBUTARIOS)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ISR-IETU-IDE <sup>2</sup>	42	42	46	48	45	43	43	43	42	42	45	43	44	44	44	48	48	51	53	53	51	53
ISR	42	42	46	48	45	43	43	43	42	42	45	43	44	44	44	48	48	51	46	47	47	50
IETU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	4	4	4	3
IDE <sup>3</sup>	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	1	1	1	0
IVA	34	32	24	23	24	30	31	31	30	29	33	31	30	33	37	40	41	39	38	36	39	37
Productos y servicios	8	6	4	4	4	4	4	4	3	4	2	4	4	4	4	5	4	4	4	4	5	5
Importaciones	8	10	10	9	8	6	6	6	5	5	5	4	4	4	3	3	3	3	3	3	2	2
Otros impuestos <sup>4</sup>	2	3	5	6	5	5	5	5	4	4	3	3	4	4	3	3	3	3	3	4	3	3
IEPS a gasolinas	7	7	10	10	14	10	9	11	15	17	11	13	15	12	7	2	0	0	0	0	0	0

NOTA: El cuadro refleja el peso porcentual de los distintos impuestos. Nótese el peso mayor del ISR y la caída del IEPS a gasolinas. Las siglas n.d. y n.s. significan no disponible y no significativo, respectivamente.

FUENTE: Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, <http://bit.ly/bybl8s> (consultado el 23 de enero de 2012).

En comparación con otros países de América Latina, el impuesto sobre la renta mexicano no tiene una recaudación baja; estamos cerca del promedio de los países de la región, que es de 5% del PIB;<sup>59</sup> incluso recientemente ha subido la recaudación de este impuesto. Sin embargo, en lo que se refiere al impuesto a las personas físicas, lo obtenido viene sobre todo de los asalariados, que son pagadores cautivos. Los trabajadores no asalariados tienen muchos espacios de elusión o evasión. Existe también un tratamiento de privilegio para los ingresos derivados del capital.

Según cifras del primer trimestre de 2012, 40% del impuesto lo pagan las personas morales, mientras que 48% viene del impuesto retenido a asalariados. Sólo poco menos de 2% lo pagan directamente las personas físicas.<sup>60</sup>

Con datos de años anteriores, si nos comparamos con otros países, encontramos que gravamos más a las empresas y menos a las personas, incluidos sus ingresos como accionistas. Alemania recauda por ISR 11.4 puntos del PIB, las personas morales contribuyen con 15.8% y las físicas con 84.2%. Estados Unidos recauda 15.1% del PIB por ISR (16.5% de ese total proviene de las personas morales y 83.5% de las personas físicas) y Canadá 17.5 puntos del PIB (22.9% proviene de las personas morales y 75.4% de las personas físicas. El resto proviene de no residentes). México, con datos de 2008, recaudó 4.7 puntos del PIB de ISR, 42.6% proveniente de las personas físicas y 57.4% de las personas morales.<sup>61</sup>

La ley está llena de grietas y agujeros. En cuanto a los gastos fiscales (lo que se deja de recaudar por las exenciones, reducciones y desgravaciones), México ocupa el tercer lugar de América Latina en el alto peso que representan, según lo reporta Juan Pablo Jiménez, investigador de la Universidad de Columbia, y Economic Affairs Officer de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).<sup>62</sup>

Una transparencia mayor, de legislación reciente, nos ha permitido conocer mejor estos agujeros del llamado presupuesto de gas-

tos fiscales. Se estimó que para 2010, por ejemplo, fueron 502 500 millones de pesos lo que se dejó de recaudar por la aplicación de regímenes de excepción, equivalentes a 3.98% del PIB. De éstos, 42.4% correspondió al ISR, 33.2% al IVA, 16.5% al IETU, 6.7% a los impuestos especiales y el restante 1.2% a estímulos fiscales. El gasto fiscal por motivo del ISR significó dejar de recaudar 213 030 millones de pesos, mientras que por el IVA y el IETU no se recaudaron 166 860 y 82 790 millones de pesos, respectivamente. En cuanto al IVA, el gasto fiscal más alto proviene de la tasa cero, por la cual se dejó de recaudar poco más de 114 000 millones de pesos, lo que equivale a cerca de 1% del PIB.<sup>63</sup>

La persistencia de innumerables exenciones, aunada al juicio de amparo que las amplía, ha llevado a que tengamos una base gravable pequeña en México. En el capítulo 3 se discutirá cómo funciona el juicio de amparo y sus implicaciones.

Incluso impuestos en principio generales como el IVA están llenos de boquetes con implicaciones regresivas en la distribución del ingreso. En 2009, el IVA en México recaudó mucho menos que los países de América Latina y la OCDE, cuyo promedio de recaudación fue de 6.8 y 6.7% del PIB, frente a 3.4% en nuestro país.<sup>64</sup>

Los alimentos y medicinas tienen tasa cero, lo cual implica además que estos sectores pueden pedir el IVA que fueron pagando a lo largo del proceso productivo, por lo que se genera una gran cantidad de devoluciones de impuestos, 228 719 millones de pesos, casi la mitad de lo que se recaudó por el IVA en 2011.<sup>65</sup> El IVA recauda mucho mejor cuando es general. Están exentos también libros, revistas y periódicos, educación, medicinas, servicios de salud y algunos servicios financieros. En la frontera hay una tasa de 11%, en lugar de 16% del resto del país.

Cuando se aprobó el IVA en 1979, para entrar en vigor en 1980, la tasa general era de 10% y gravaba a 72% de lo que se consumía. Hoy la tasa es de 16%, pero sólo está gravado 54%, 26% de la base

tiene tasa cero y están exentos 20% de los productos que conforman la canasta que se consume.<sup>66</sup> La presión de grupos de interés con capacidad de enarbolar un supuesto interés general y lograr un trato fiscal privilegiado y la presión de los amparos exitosos que fue obligando a ampliar los bienes y servicios no gravados con IVA han hecho este impuesto muy poco eficiente en su recaudación, no sólo porque muchos productos están exentos o con tasa cero, sino que el amplio trato privilegiado permite a otros abusar del sistema.

Mientras que en Chile cada punto de la tasa del IVA recauda 0.39 puntos del PIB, en Colombia 0.36 y en Brasil 0.25, en México recauda 0.23 puntos. En los países miembros de la OCDE el promedio es de 0.41 puntos, y países como Canadá logran recaudar 0.67 puntos del PIB.<sup>67</sup>

En 2010, 33.8% del gasto que realizaba 10% de la población con más ingresos se encontraba exento del pago de IVA o tenía tasa cero.<sup>68</sup> Este subsidio es relativamente alto entre el sector de mayores ingresos porque, si bien el consumo en alimentos y medicinas como proporción de su ingreso es menor, en términos absolutos su consumo es muy alto en comparación con los otros deciles de ingreso.<sup>69</sup> Asimismo, otros bienes y servicios con tasa cero o exentos, como el consumo en periódicos y libros, registran un nivel de concentración muy elevado entre las clases con más altos ingresos. Lo mismo sucede con las colegiaturas de escuelas privadas<sup>70</sup> y servicios de salud.

Más allá de los sectores con tasas privilegiadas, los que se autoemplean y las empresas pequeñas están exentas del IVA y del ISR por estar sujetas al Régimen de Pequeños Contribuyentes.<sup>71</sup>

La ecuación se complica aún más ante la enorme evasión existente —la cual ha sido calculada por Marcelo Bergman—, cercana a 50% de la recaudación potencial.<sup>72</sup> Según Bergman, si el esquema tributario actual, el SAT, alcanzara un nivel de efectividad

similar al de las administraciones tributarias de España o Chile, se podría registrar un aumento en la recaudación del orden de 17 o 18%. Otras estimaciones calculan que para 2008 existía una evasión global de impuestos menos elevada, poco más de 20%, equivalente a unos 300 000 millones de pesos anuales.<sup>73</sup> En el caso del IVA, para ese mismo año, se estima que su incumplimiento representó 17.77% de la captación potencial de este impuesto.<sup>74</sup>

La baja recaudación de IVA se explica en buena medida por el exceso de huecos en la ley y en su interpretación por parte de la Suprema Corte. Sin embargo, habla también de una pobre capacidad administrativa. Por nuestro volumen de comercio exterior, las importaciones representan 30.92% del PIB,<sup>75</sup> y en la frontera, antes de que la mercancía ingrese al país debe cumplir con sus contribuciones fiscales. De hecho, 45% del IVA se genera en los 49 puntos de revisión de mercancías que tiene la Administración General de Aduanas.<sup>76</sup>

Mientras que los ingresos por impuestos en México casi no han crecido, sí lo han hecho en forma notable en el resto de América Latina. La carga fiscal total de Brasil pasó de 28.1% en 1990 a 32.6% para 2009, y la de Argentina de 16.1 a 31.4% en el mismo periodo.<sup>77</sup>

Hay también una baja recaudación por concepto de seguridad social. Según datos de la OCDE, mientras que países como Brasil o Argentina recaudaron 8.7 y 6.7 puntos porcentuales de su PIB en este rubro para 2009, y en promedio América Latina ingresó 3.3%, México sólo logró recaudar 2.9% del PIB para el mismo año.<sup>78</sup>

Las dificultades recaudatorias del gobierno no se limitan al nivel federal. En la Constitución, las potestades tributarias de los estados son amplias. Sin embargo, con la introducción del IVA y del ISR, las entidades federativas firmaron convenios de coordinación fiscal, cediendo estas potestades a la federación a partir de 1978.

A cambio, los estados recibían un porcentaje de la recaudación y de los ingresos petroleros a través de las llamadas participaciones.

El debilitamiento de las haciendas públicas locales es inmediato. En 1970, del total de los ingresos de las entidades federativas, 50% era por concepto de impuestos locales, mientras que tan sólo 14.6% provenía de las participaciones federales. Para 1980, año en el cual entra en vigor el nuevo Sistema de Coordinación Fiscal, la situación se revierte dramáticamente, y del monto de los ingresos totales de las entidades federativas sólo 9.2% lo representaban los ingresos por concepto de impuestos, mientras que 41% era a través de participaciones federales.

Es en ese periodo cuando la federación toma el control total del ISR, IVA, IEPS, ISAN (impuesto sobre automóviles nuevos) e impuestos al comercio exterior.<sup>79</sup> Según datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, en 1980 los ingresos estatales provenían: 9.2% de impuestos locales, 3.1% de derechos, 1% de productos, 10.4% de aprovechamientos, 39.9% de participaciones federales, 16.5% de deuda pública, 2.6% de cuenta de terceros, 14.3% de otros ingresos y 3% de disponibilidades.<sup>80</sup> Para 1985, el peso de los impuestos propios ya representaba tan sólo un 2.7% del total, y las participaciones oscilaban alrededor de 50%. De ese año a 1993, los ingresos de las entidades federativas observaron un incremento en términos reales de 48%.<sup>81</sup> Para 2010, sólo 2.8% de los recursos estatales provenía de los impuestos locales, mientras que 31.1% se debía a las participaciones federales y 50.9% a las aportaciones federales.<sup>82</sup>

Este acuerdo es cómodo para los gobiernos locales. No importa mucho cuánto recauden. Ellos no tienen que hacer el esfuerzo administrativo ni pagar el costo político de cobrar impuestos. En otras federaciones se recauda mucho más a nivel local, como sucede en Estados Unidos, cuyos estados y localidades obtuvieron de sus propias fuentes de financiamiento 77.8% de sus ingresos

totales en 2009, mientras que los de Canadá, Brasil y Argentina recaudaron 84.1, 60.3 y 31.6%, respectivamente.<sup>83</sup>

Un ejemplo de cómo se erosionó la capacidad local de recaudar es el caso del impuesto predial, probablemente la fuente impositiva con más potencial en manos locales. Este impuesto es potestad de los municipios con base en reglas estatales. La recaudación, salvo en el Distrito Federal, es mínima.<sup>84</sup>

Los estados reciben recursos de la federación, pero rinden cuentas muy pobres. Cada año el gobierno trata de imponer reglas más estrictas respecto a qué deben hacer las entidades en materia de gasto y corresponsabilidad de los recursos, pero cada vez que eso se intenta los diputados federales rechazan los cambios para dejar a los estados con amplio margen de maniobra en la forma en cómo gastan los recursos federales transferidos.

Una muestra de la debilidad del gobierno federal frente a las entidades federativas es que aquél no logra cobrarles a muchas entidades ni siquiera los impuestos federales que le corresponden. Lo mismo sucede a nivel local. Por ejemplo, durante dos legislaturas, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no pagó el impuesto sobre nómina (ISN), mismo que ellos legislan, pero que no pagan. El adeudo para 2011 suma 111 millones de pesos.<sup>85</sup>

## GASTAR MÁS SIN PAGAR MÁS IMPUESTOS

El contribuyente, a través de una ley fiscal llena de excepciones, de un amparo que da privilegios a los contribuyentes más acaudalados y poderosos y a estados y municipios que no recaudan, ha logrado mantener a raya al brazo recaudatorio del gobierno. Hay una suerte de equilibrio entre gobierno y contribuyentes en materia recaudatoria, expresada como proporción del PIB. En este mundo de abusos y abusivos los bienes públicos no importan de-

masiado. Cada quien defiende lo suyo. El gobierno mexicano sólo es capaz de aumentar el nivel del gasto público por medio del endeudamiento o de un ingreso petrolero mayor, pero no en forma constante a través de una recaudación más alta.

Cuando la estrategia de endeudarse más no es sostenible y las cuentas deben pagarse, el recorte le pega sobre todo al gasto. Esto se hizo evidente después de la crisis de 1982, que fue doble: por un lado, fiscal (el déficit público en 1981 fue de 10.4 puntos del PIB y en 1982 de 13 puntos del PIB<sup>86</sup>), y, por el otro, cambiaria (el 17 de febrero de 1982 el tipo de cambio pasó de 22 pesos por dólar a 70 pesos al día siguiente, llegando a 150 pesos para el 1° de diciembre).<sup>87</sup> Para enfrentar la crisis, el gobierno logró contraer el gasto, pero no cambiar de forma sustantiva la recaudación, aunque aumentó varios impuestos. Tampoco se logró después de la crisis de 1995, cuya causa más importante no fue un crecimiento de la deuda (el déficit fiscal en 1993 fue de 0.6 puntos y en 1994 de 0.4 puntos del PIB, aunque estaba el creciente peso de la llamada intermediación financiera de la banca de desarrollo),<sup>88</sup> sino el querer mantener a toda costa el peso a una tasa fija (dentro de una estrecha banda en la que se movía) y sobrevaluado (reflejado en un déficit en la cuenta corriente, es decir, de los intercambios de México con el resto del mundo de 8% del PIB).<sup>89</sup> Lo anterior, junto a una serie de eventos políticos traumáticos acaecidos durante 1994 —como la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas; los asesinatos de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, y de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del mismo partido, el 23 de marzo y 28 de septiembre, así como las diferencias respecto a qué política cambiaria seguir entre la saliente administración de Salinas y la entrante de Zedillo—, llevaron a una presión extrema contra el peso que terminó en la devaluación del 20 de diciembre, en un alza brutal en las tasas de interés y en una megacrisis financiera,

que aumentó el pago de la deuda de forma importante para el gobierno y obligó a un rescate de los bancos. El resultado fue una crisis fiscal que tampoco originó un cambio en materia de ingresos públicos, sino que dio lugar a un recorte en el gasto.

Este nivel de captación bajo no paga todo lo que se gasta. Aunque nuestro gasto público es bajo comparado con el de otros países, es mucho mayor de lo que se recauda. Esto ha sido sostenible gracias a los ingresos petroleros.<sup>90</sup> Éste no es un problema nuevo. Así como la Nueva España dependía de la plata como fuente principal de recaudación, para los primeros gobiernos posrevolucionarios el petróleo se convirtió en fuente importante y creciente de sus ingresos totales, llegando a ser poco más de 30% del total en 1922, lo cual fue una de las razones que explican por qué no hubo un esfuerzo mayor por imponer nuevos impuestos en esa época.<sup>91</sup> Como veremos en el capítulo 3, los derechos por extracción de petróleo que se pagan a la federación (cerca de un 30% que se va a las entidades) representaron en promedio 6% del PIB en los años ochenta y 2.79% en los años noventa. Las oscilaciones se explican por la volatilidad del precio internacional del petróleo y por la devaluación del peso, que hace a esta renta que se genera en dólares más valiosa como porcentaje del PIB.

La volatilidad ha crecido recientemente aún más. El precio del crudo pasó de 14.08 dólares por barril en 1998 a 48.95 dólares en 2005 y a 100.99 dólares en 2011.<sup>92</sup> Así, la renta petrolera representó un máximo de 7.4 puntos porcentuales del PIB en 2008 y un mínimo de 1.8% del PIB en 1999.<sup>93</sup> Esto se discute con más detalle en el capítulo 3.

La información anterior se basa en los derechos sobre los hidrocarburos y otros impuestos que cobra la federación a Pemex. Esto es lo que debe considerarse como la renta petrolera, ya que se trata del ingreso derivado de la posesión de reservas de hidrocarburos. No tiene sentido incluir los ingresos de Pemex, que vende

sus productos en el mercado mexicano, a veces incluso importándolos.<sup>94</sup>

Cabe señalar que se suele incluir dentro del rubro “ingresos del sector petrolero” los impuestos a gasolinas y otros combustibles, lo cual no es correcto, debido a que distorsionan la contabilidad gubernamental. Estos impuestos son el IEPS y el IVA. Con esa lógica, cuando la gasolina en México se vende más cara que en los mercados internacionales aumenta la renta petrolera, pero tiene el efecto contrario al invertirse los precios. Esto no tiene sentido. Los impuestos a las gasolinas y otros combustibles pueden ser poderosos recaudadores aun en países no productores de petróleo. No son renta petrolera, son recursos que paga el consumidor. Los países europeos generan 1.8 puntos del PIB a través de este impuesto y no son productores de petróleo. Por su parte, Argentina alcanza 1.06 puntos porcentuales con impuestos a los combustibles.<sup>95</sup>

Antes de la crisis de 1982 el subsidio a la gasolina en México era alto. Posteriormente el IEPS se volvió un buen recaudador, por una combinación de menores precios del petróleo en el mercado mundial y aumentos importantes en el precio nacional y, finalmente, como analizaremos en el capítulo 3, esto cambió con el reciente aumento de los precios del crudo.

Gracias a la renta petrolera hemos pagado menos impuestos dados los niveles de gasto público que tiene el país y, por lo mismo, debido a que no sale de nuestros bolsillos, hemos sido laxos en cómo se gasta. Hemos tolerado despilfarros y corrupciones que seguramente no habríamos aceptado si todo saliera de nuestros impuestos, y nos hemos comido una renta que debería de ser para todos los mexicanos, tanto los del presente como los que vendrán en el futuro, como se verá en los dos siguientes capítulos.

## CAPÍTULO 2

### Las razones detrás de la fragilidad tributaria

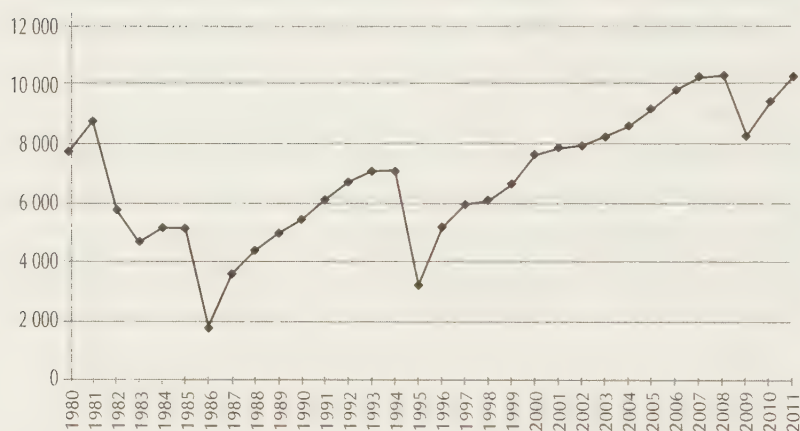
¿Por qué el Estado mexicano ha sido tan mal recaudador de impuestos?<sup>1</sup> No hay una sola respuesta para un tema que involucra a toda la sociedad como es la recaudación tributaria. Cuántos impuestos paga una sociedad y cómo se gastan es el resultado de una serie de decisiones y negociaciones políticas. Por ello, la explicación central de por qué unos gobiernos recaudan más que otros es fundamentalmente política. En otras palabras, el cobro de impuestos y su gasto tiene que ver con las relaciones de poder entre los distintos actores sociales y la capacidad burocrática del gobierno para hacer cumplir las reglas fiscales, la cual también es una relación de poder entre quienes encabezan la burocracia, la burocracia misma y de ésta con la sociedad.

#### LAS RAZONES ESTRUCTURALES

La baja recaudación en México, al margen de las razones políticas, se explica en parte por cuatro razones que limitan la capacidad de recaudación del gobierno. La primera tiene que ver con el bajo crecimiento económico promedio de los mexicanos observado desde 1981. Este bajo crecimiento per cápita, como lo he argumentado en mi libro *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*, es en buena medida resultado de las

decisiones políticas de las últimas tres décadas y de aquellas que se han dejado de tomar. Éstas se explican por el poder que ejercen ciertos actores y por el bajo crecimiento de México. Éste dificulta incrementar la recaudación. Las crisis recurrentes mantuvieron al PIB per cápita oscilando de 1982 a 1996 entre 5 640.70 y 5 085.04 dólares a precios de 2011, con leves aumentos desde entonces pero interrumpidos por la crisis de 2009, durante la cual disminuyó a 8 257.69, para luego repuntar a 9 455.55 en 2010 y a 10 311 en 2011<sup>2</sup> como se observa en la gráfica II.1.

GRÁFICA II.1. PIB PER CÁPITA DE MÉXICO, 1980-2011  
(DÓLARES CONSTANTES DE 2011)



NOTA: Es posible observar las oscilaciones constantes que experimentó el PIB per cápita entre 1982 y 1996. La recuperación se hizo presente a partir de 2010, tras la crisis global de 2009.

FUENTE: Elaboración propia a partir de cifras del PIB per cápita a pesos constantes del FMI, World Economic Outlook Database (actualizada a octubre de 2010).

En un país cuya economía crece, el gobierno es “socio” de todas las empresas registradas fiscalmente, lo cual incrementa la recaudación. Contrariamente, como es nuestro caso, cualquier aumento

impositivo se hace sobre un pastel que casi no ha aumentado en promedio, aunque haya sectores que sí lo han logrado; es decir, lo que cambia sobre todo es la composición del pastel, no su tamaño. A veces los ganadores son los que se encuentran en sectores menos gravados, como veremos más adelante. El crecimiento también hace más fácil formalizar a nuevos segmentos de la economía que logran salir de su pequeña escala y se vuelven a su vez, gracias a su mayor tamaño, más fáciles de vigilar por parte de la autoridad recaudatoria. Como se verá en el capítulo 4, la informalidad crece, y la recaudación como proporción del PIB se mantiene baja. El pedazo formal de la economía soporta realmente el grueso de la carga tributaria.

Ahora bien, las crisis económicas recurrentes que arrancan el 1° de septiembre de 1976 con la devaluación del peso en buena medida son resultado de los desequilibrios de las finanzas públicas. Sin embargo, una vez que se logró salir de este ciclo de crisis repetidas y estabilizar las finanzas públicas, el país no entró en una nueva fase de crecimiento alto, lo que dificultó la tarea de recaudar más a una sociedad cuyo ingreso se encuentra estancado desde entonces.

Las otras tres razones, de tipo estructural, escasamente vinculadas a los arreglos políticos, se basan en hechos inamovibles, o bien son extremadamente complicadas de modificar. La primera de estas razones estructurales es la frontera con Estados Unidos. La diferencia en términos de instituciones, de ingreso y de precio de diversos insumos (el más evidente es el salario) entre ambos países es tan grande que nuestra extensa frontera sirve, para usar una metáfora, como una suerte de esclusa que separa aguas de muy distinto nivel. La presión es tan fuerte que el agua tiende a moverse del lado de mayor altura, y este movimiento depende no sólo de la diferencia de precios entre los bienes y servicios en ambas economías, sino del marco legal vigente en cada uno de los mercados de bienes y servicios. Esta diferencia de altura en las aguas genera

el intercambio comercial, pero también el movimiento de ciudadanos y de inversión.

Cuando un gobierno intenta aumentar la recaudación de sus ciudadanos, sobre todo de quienes tienen más recursos, puede provocar que los capitales migren o incluso que lo hagan los propios contribuyentes que generan estos impuestos. Si este esfuerzo recaudador adicional está adosado a una ideología redistributiva agresiva, la fuga de capital financiero y humano, o incluso el intento de evasión del contribuyente, tenderá a incrementarse.

En México una presión fiscal adicional a los sectores más ricos de la población es relativamente fácil de esquivar por parte de los afectados si los capitales se trasladan al país del norte, ilegal o legalmente. Estados Unidos suele dar residencia legal a quienes invierten sumas importantes de recursos. La frontera fortalece la capacidad de los individuos y de los empresarios para transferir capitales o para amenazar con hacerlo en caso de que haya un incremento en los impuestos a sus ingresos. Muchos mexicanos ricos tienen cuentas bancarias o una propiedad en Estados Unidos y han movido recursos a lo largo de las sucesivas crisis devaluatorias, por lo que el costo de mover más recursos es particularmente bajo.

Existe una libertad cambiaria y de tránsito que no es fácilmente modificable dada la “porosidad” de la frontera y la fragilidad de nuestras instituciones. Cuando el gobierno mexicano impuso el control de cambios el 1° de septiembre de 1982, muy pronto aparecieron casas de cambio del otro lado de la frontera. Si bien no era legal sacar dólares de México, bastaba llevarse físicamente los pesos y cambiarlos allá por dólares. Dado el intercambio comercial tan intenso entre México y Estados Unidos, regresar esos pesos a la economía mexicana fue relativamente sencillo; entonces, el intercambio total por año era de 36 300 millones de dólares frente a los 700 500 millones de dólares en 2011.<sup>3</sup>

Cuando los impuestos son considerados excesivos, porque la sociedad está acostumbrada a un nivel más bajo o porque los del país vecino son menores, la inversión baja o bien se realiza del otro lado de la frontera. Una menor inversión mina el crecimiento y, por tanto, la capacidad de recaudación futura. Esto corre el peligro de convertirse en un círculo vicioso.

Ni siquiera se puede correr el riesgo de que los impuestos al consumo sean superiores a los de nuestro vecino, sobre todo en la frontera, por el peligro de que el consumidor se vaya a comprar al “otro lado”. Estados Unidos es el único país desarrollado que no tiene un IVA, el cual en el resto de los países miembros de la OCDE y en muchos de los de América Latina suele ser más alto que el de México, a veces hasta por arriba de 20%. Lo que tiene Estados Unidos es un impuesto a las ventas. En los estados fronterizos del sur este impuesto tiene las siguientes tasas para 2012: Nuevo México 5.13%, Arizona 6.6%, Texas 6.25% y California, el más alto, 7.25%.<sup>4</sup> Por esta razón, a partir de la presión política de los comerciantes mexicanos, el IVA en la frontera norte es de 11%, aun siendo esa zona más rica que el resto del país, donde se paga 16% de IVA.

Los casos más conspicuos sobre las dificultades de gravar en la frontera norte son los impuestos a la gasolina y el diesel. Estados Unidos tiene los impuestos a los combustibles más bajos de los países desarrollados. Mientras que en California el precio de la gasolina en 2011 era de 11.59 pesos por litro y en Texas de 10.25 pesos, en Francia era de 27.91 pesos el litro, en Alemania de 27.27 y en España de 24.55.<sup>5</sup> Las ocasiones en que el gobierno mexicano ha fijado precios a los combustibles superiores a los de Estados Unidos provoca contrabando hormiga de gasolina y una presión política para tener un precio preferencial similar al estadounidense. De hecho, esto fue lo que sucedió en 2002. Como resultado de la presión de los dueños de gasolineras en zonas fronterizas, cuyas ventas

disminuyeron considerablemente a partir de 1999, cuando los precios de combustibles en México se mantuvieron altos, a pesar de una caída del precio del crudo y de las gasolinas en los mercados internacionales se fijó un precio especial más bajo para la frontera. Paradójicamente, tres meses después, con el incremento del precio del petróleo, la gasolina en Estados Unidos subió en respuesta a ese aumento mucho más que la mexicana, cuyos incrementos no son automáticos, y en la frontera mexicana exigieron —con éxito— regresar al precio para el resto del país, ahora más bajo.<sup>6</sup>

Las dificultades para gravar que impone la frontera con Estados Unidos se han acrecentado con el tiempo en la medida en que aumenta el intercambio y se facilita aún más la elusión y la evasión, desde la subfacturación y la reclamación de IVA de productos no exportados hasta el contrabando, entre otros factores. La mayor sofisticación en los mercados financieros permite un acceso más fácil a los paraísos fiscales.

La globalización también hace factible una mayor movilidad de las personas, sobre todo las que tienen un mayor nivel de educación o capital, como ha sucedido con los mexicanos educados, sobre todo de los estados del norte, que emigran a Estados Unidos. Si bien el grueso de los mexicanos que emigran tiene baja educación, los migrantes más educados —aunque pocos respecto a los no educados— son un porcentaje alto del total de los mexicanos educados. Para 2009, 11% de los mexicanos con estudios técnicos o profesionales vivía en Estados Unidos, 17% de los que tenían maestría y 25% de los doctores.<sup>7</sup> Un número creciente de profesionistas se mudan a un país que brinda buenas oportunidades de desarrollo y que proporciona mejores servicios públicos, sobre todo seguridad pública. En este mundo global, los países que proveen mejores servicios atraen a muchos contribuyentes mayores de los países más pobres e inseguros, dispuestos a pagar el precio de entrada a una sociedad que les garantiza verdaderos derechos efec-

## LAS RAZONES DETRÁS DE LA FRAGILIDAD TRIBUTARIA

tivos o, por lo menos, la residencia, aunque deban pagar impuestos. Esto erosiona la base tributaria de la nación de la cual proceden.

Caso contrario es el de Canadá, que ha logrado sostener cargas fiscales superiores a México y Estados Unidos, como se observa en el cuadro II.1. En el caso de Canadá, el grueso de la actividad económica y de su población se encuentra cerca de la frontera, dado que en esa zona el clima es más benigno que en el resto del país, mientras que en México, sólo hasta fechas muy recientes, la frontera se ha poblado y desarrollado y todavía presenta una población relativamente más pequeña frente al resto del país. Dada la alta capacidad de recaudación del gobierno de Canadá, la fragilidad tributaria de México no se explica por el simple hecho de compartir una frontera grande con Estados Unidos.

CUADRO II.1. INGRESOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA DEL NORTE  
EXCLUYENDO CONTRIBUCIONES SOCIALES  
(% DEL PIB), 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Canadá	30.8	29.8	28.6	28.5	28.6	28.4	28.4	28.2	27.5	27.0	26.2
Estados Unidos	22.6	21.5	19.2	18.7	19.0	20.5	21.3	21.4	19.8	17.6	18.3
México	9.1	9.8	10.7	10.3	8.9	8.9	9.0	9.3	9.9	9.5	10.1

NOTA: Al menos desde el año 2000, las cargas fiscales federales de Canadá han sido superiores a las de México y aun a las de Estados Unidos.

FUENTE: Para Canadá y Estados Unidos: *Tax Revenue (excluding social security) as percentage of the GDP*, OECD Stat Extracts 2011, <http://bit.ly/hufZQh>. Para México: Elaboración propia a partir de datos de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Extraído el 23 de enero de 2012. La OCDE agrega los ingresos petroleros dentro de los tributarios. Nosotros no. Por eso usamos cifras de Hacienda. <http://bit.ly/pg4NgR>.

La segunda razón de tipo estructural es la enorme concentración del ingreso en México. Esta concentración tiene un impacto político y es defendida por quienes tienen más recursos, pero es estructural en la medida de que siempre ha existido y que es muy difícil cambiarla. Dada esta concentración del ingreso, un número pequeño de individuos paga una buena parte de los impuestos, incluso aquellos que gravan el consumo. Hay innumerables productos exentos del IVA que se encuentran en la canasta de bienes que consumen los más ricos; datos de 2010 revelan que 10% de la población con mayores ingresos paga 39.8% del IVA total recaudado, mientras que 10% de los más pobres sólo paga 1.1% de ese impuesto.<sup>8</sup> En México el consumo está tan concentrado que el IVA es un impuesto progresivo en términos absolutos, es decir, respecto al total de lo recaudado es más lo que paga el 10% más rico. Por ello, el pago proveniente del 10% más rico (es decir, el decil más rico) es 36.18 veces más que el que paga el decil más pobre. Ahora bien, como los más pobres consumen una mayor proporción de su ingreso, ya que no tienen margen para ahorrar gran cosa, y a pesar de que muchos de los productos que consumen están exentos o tienen tasa cero, enfrentan un IVA regresivo en términos relativos, es decir, que grava una mayor proporción de los ingresos totales de los más pobres respecto a los de los más ricos. Si no existiera la tasa cero en alimentos y medicinas, el IVA como proporción del gasto aumentaría más en los más pobres que en los más ricos, pero el monto de lo recaudado aumentaría en forma significativa, dado el consumo mucho mayor de los dos deciles superiores. Si estos recursos estuvieran bien gastados podrían ser un poderoso recurso para distribuir entre la población más desfavorecida. Sin embargo, como veremos más adelante, esto no es fácil de lograr dada la captura del gasto público por los sectores mejor organizados.

En el caso del impuesto al ingreso, es decir, el impuesto sobre la renta, la progresividad es mayor en términos absolutos y relativos

LAS RAZONES DETRÁS DE LA FRAGILIDAD TRIBUTARIA

(véase el cuadro II.2).<sup>9</sup> Para 2010, los más ricos en promedio pagaron una tasa superior a los más pobres y, como ganan mucho más, el decil más rico contribuyó con 57.9% de la recaudación total, mientras que el decil más pobre incluso tuvo una contribución negativa, dado que hay un subsidio al empleo para los asalariados con menores ingresos.<sup>10</sup>

CUADRO II.2. INGRESO, GASTO MEDIO Y CONTRIBUCIÓN  
A LA RECAUDACIÓN POR DECIL, 2010

Decil	ISR		IVA		
	Contribución a la recaudación	Incidencia del impuesto	Contribución a la recaudación (total)	Contribución a la recaudación (tasa general)	Contribución a la recaudación (exentos)
I	-0.2	-5.4	1.1	1.1	1.7
II	-0.1	-0.6	2	1.9	3.4
III	0.1	1.1	3.2	3	5.1
IV	0.9	4.8	4.1	4	5.5
V	2.2	8.1	5.7	5.5	8.2
VI	3.6	10.1	7.1	6.9	9.4
VII	5.7	11.9	8.6	8.5	9.2
VIII	10.7	15.2	11.7	11.8	11.3
IX	19	18	16.6	16.7	14.8
X	57.9	23	39.8	40.5	31.4

NOTA: El decil más rico, expresado con el número X, aportó más de la mitad de la recaudación total en 2010. Tal hecho contrasta con la actuación del decil más pobre, representado por el número I, que apenas se hizo presente en la recaudación total.

FUENTE: "Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2010", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, febrero de 2012, pp. 12 y 20. Disponible en <http://bit.ly/PnzsVk>.

Los impuestos directos, que son los que gravan el ingreso, como sucede con el ISR, son progresivos, es decir, le quitan más a los que más tienen, aunque en México no se gravan tanto como en otros países. Los impuestos indirectos, que gravan al consumo, de los cuales el más importante es el IVA, no tienen un impacto en la disminución de la desigualdad ni en la distribución de la riqueza, salvo si se gastan bien esos recursos.<sup>11</sup>

En principio suena fácil presionar más a los grupos que concentran una gran cantidad del ingreso nacional. Dada nuestra enorme desigualdad, queda claro que existe un margen para gravar más a estos sectores en la búsqueda de una sociedad más justa e igualitaria. Sin embargo, esta minoría, al concentrar un porcentaje tan alto de los recursos disponibles, tiene la capacidad, fuerza y recursos necesarios para oponerse política o jurídicamente, gracias a nuestra extraña lógica constitucional en materia de amparo (la que se analiza en el capítulo 3), o simplemente migrando sus capitales.<sup>12</sup> Por el contrario, los beneficiarios potenciales de un aumento en los impuestos están más dispersos y no tienen claro en qué servicios públicos de calidad derivan esos impuestos adicionales. Como están acostumbrados a poco gasto público y de mala calidad, es difícil que acepten que un impuesto nuevo que les va a afectar en su capacidad de consumo, como sería generalizar el IVA a medicinas y alimentos, se les puede regresar “completito y copeteado”, de suerte tal que a través de transferencias directas estarían mejor que antes de la reforma. Por ello, los más pobres en México, paradójicamente, no son un actor fácil de movilizar para lograr apoyos en una reforma fiscal que grave más a quienes más tienen, sobre todo a partir de impuestos generalizados al consumo.

La tensión entre esta minoría rica y movilizada y esa mayoría dispersa y poco organizada se ha resuelto con tasas impositivas bajas y un gasto público menor, amén de que éste es capturado en una proporción importante por sectores relativamente ricos. Desde el

punto de vista de las capacidades administrativas, es más fácil cobrar más impuestos a un grupo pequeño que a muchos contribuyentes dispersos, pero políticamente ha resultado ser muy complicado. Esa distribución regresiva del ingreso en México es una de las dificultades políticas mayores para incrementar la recaudación.

Sin embargo, éste no es un obstáculo insuperable. Tres países de América Latina, tan desiguales o más que México, como Argentina, Chile y Brasil,<sup>13</sup> gravan notablemente más que nuestro país y además han logrado aumentar su recaudación en los últimos 19 años, mientras que México se mantiene estancado<sup>14</sup> (véase el cuadro II.3).

CUADRO II.3. RECAUDACIÓN FISCAL EN BRASIL, CHILE, ARGENTINA Y MÉXICO (% DEL PIB), Y COEFICIENTE DE GINI DE DESIGUALDAD, 2010

	Ingresos tributarios incluyendo aportaciones sociales	Coefficiente de Gini
Brasil	29.2	53.9
Chile	18.7	52.1
Argentina	23	45.8
México	12	51.7

NOTA: La capacidad recaudatoria del Estado mexicano, en comparación con la de los tres países latinoamericanos que aquí presentamos, y sobre todo en relación con Brasil, es muy baja.

Conviene señalar que el coeficiente de Gini se mide del 0 al 1; 0 representa la igualdad absoluta y 1 la desigualdad absoluta. Para facilitar su lectura en este estudio, ese coeficiente se muestra multiplicado por cien.

FUENTE: Para datos de recaudación fiscal: Juan Gómez Sabañi, Juan Pablo Jiménez y Darío Rossignolo, "Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos", CEPAL, 19 de octubre, p. 8. Disponible en <http://bit.ly/HvSjL> (consultado el 10 de mayo de 2012). Para el coeficiente de Gini: UNDP, *Inequality-Adjusted Human Development Index*, 2010, <http://bit.ly/eDUlg8>.

Ahora bien, lo que es significativo de los cuadros anteriores es que una mayor recaudación no ha llevado a una menor desigualdad en estos tres países. Llevan mucho tiempo recaudando más que nosotros y siguen siendo tan desiguales como en el pasado, salvo una reciente y leve mejora en el caso de Brasil, cuyo coeficiente de Gini —un indicador que mide la desigualdad del ingreso, donde 100 significa que todo el ingreso lo tiene una sola persona y 0 que todos tienen lo mismo— mejoró de 62 en 1990 a 57 en 2009, en un contexto de alto crecimiento económico en los años más recientes.<sup>15</sup>

En los últimos años, México también ha avanzado en la distribución del ingreso. De 1996 a 2006 el coeficiente de Gini mejoró en casi cinco puntos. Pudiera ser una tendencia asociada a la democracia, los cambios demográficos, las remesas de los migrantes mexicanos que viven en Estados Unidos y ciertas políticas públicas, sobre todo las que proporcionan un acceso mayor a la educación y la creación de programas como Oportunidades, que no son ajenas a esos cambios democráticos y que son muy eficaces en redistribuir el ingreso.<sup>16</sup> Entre 1996 y 2006, el coeficiente de Gini pasó de 54.3 a 49.8, gracias al efecto directo de Oportunidades. Este programa costó sólo 4% de todo el gasto y 0.39% del PIB.<sup>17</sup>

Hay programas sociales que son eficaces en términos de su capacidad para distribuir los ingresos y otros que no lo son, que son capturados por grupos sociales que no los necesitan en dichos términos. Es decir, no solamente se requiere recaudar más, condición necesaria pero no suficiente, sino además asegurarse de distribuir entre los sectores de ingresos menores y desprotegidos, algo que, como veremos más adelante, no hemos hecho bien en México, ni en general en la región.

Un problema para gravar en países desiguales y menos modernos como los de América Latina es que, como lo ha señalado Vitto Tanzi,

la proporción del ingreso nacional que se va a sueldos y salarios es mucho menor que en los países industrializados. Esto significa que para generar un ingreso alto se requiere imponer altas tasas impositivas a sueldos y salarios o que los ingresos no salariales estén sujetos a tasas razonables. El problema con esto es que los ingresos no salariales que vienen de las grandes empresas o del sector público son difíciles de gravar.<sup>18</sup>

Varias son las razones que determinan esto, una de ellas es la dificultad de gravar ingresos al capital (intereses, dividendos, ganancias de capital en la compraventa de acciones, rentas, ganancias), ya que no resulta fácil saber cuánto vale y porque, si la presión fiscal aumenta, existe el riesgo de que se fuguen los capitales. El resultado es que los deciles más altos “reciben una apabullante proporción del ingreso personal [...] y pagan pocos impuestos”.<sup>19</sup>

En los países donde hay reglas justas en el gasto público, la desigualdad disminuye en forma importante una vez que se cobran los impuestos y se gastan en servicios públicos. Por ejemplo, mientras que Polonia tiene un coeficiente de Gini de 47 para mediados de 2000 antes de la política fiscal, después de ésta baja a 31.<sup>20</sup> En México y Brasil el cambio es mínimo. Disminuye de 51 a 49.4 en México, y de 56 a 54.3 en Brasil (véase el cuadro II.4).<sup>21</sup>

En México, la pobre disminución de la desigualdad se debe a que hay muchas partidas regresivas del gasto público; es decir, aquellas que en lugar de servir para redistribuir el ingreso terminan por concentrarlo más. Las más regresivas son la educación secundaria y superior, todo el gasto que se va al ISSSTE, el gasto de salud para los trabajadores de Pemex, Procampo y los subsidios eléctricos, conceptos que van de una mayor regresividad a una menor. Las partidas de gasto progresivas, también de más a menos, son las becas de Oportunidades, Oportunidades mismo, la educación preescolar, la educación primaria, el Seguro Popular,

CUADRO II.4. COEFICIENTE DE GINI DE DESIGUALDAD  
ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS FISCALES, 2011

	Antes de transferencias fiscales	Después de transferencias fiscales
Argentina	50.0	48.1
Brasil	56.0	54.3
Chile	47.2	45.6
Colombia	56.8	52.2
México	51.0	49.4
Perú	48.6	47.9
España	46.1	31.7
Polonia	47.0	31.0
Suiza	40.9	30.3
Corea	34.4	31.5
Japón	46.2	32.9

NOTA: Es posible observar la brecha que existe entre el coeficiente de Gini de los países de Europa y Asia y los de América Latina. Los primeros están por encima del promedio de los países de la OCDE; los segundos están por debajo. Hay que subrayar que el coeficiente de Gini de los países de Asia y Europa mejora notablemente después de las transferencias fiscales.

FUENTES: Para América Latina: OCDE, "Gini coefficients before and after taxes and transfers in developing countries", *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OCDE, noviembre de 2011, p. 131, <http://bit.ly/OZTo0j> (consultado el 19 de junio de 2012). Para España, Polonia, Suiza, Corea y Japón: OCDE, *Income Distribution-Inequality-Country Tables*, OECD Stat Extracts, <http://bit.ly/H13iH> (consultado el 19 de junio de 2012).

la pensión para adultos mayores y la educación media superior, es decir, preparatoria.<sup>22</sup>

La forma de cómo lograr hacer más progresivo el pacto fiscal es un problema bastante común. Por ejemplo, Estados Unidos está atorado en un pacto fiscal que grava poco a los que más tienen y

sacrifica los bienes públicos que ayudan a los más pobres y que, además, son programas discrecionales; es decir, que sí se pueden recortar, como son el gasto en educación, capacitación, nutrición infantil, o que son inversiones para el futuro, como la infraestructura. Los llamados en inglés *entitlements*, literalmente “entitulados” o, para ser más precisos, los derechos definidos como pensión y apoyo a gastos médicos, son más difíciles de recortar en cualquier país, y en Estados Unidos no benefician a los más pobres, dado que muchos de estos beneficios no son universales. Aunque el electorado pobre es una mayoría, vota menos que las clases medias.

El mayor sesgo en las decisiones fiscales en Estados Unidos es el peso del dinero. El presidente Barack Obama y los republicanos dependen del dinero de diversos grupos de interés y, por tanto, no es fácil legislar contra sus intereses. En el norte de Europa han logrado un pacto más exitoso con más impuestos, obteniendo gasto, crecimiento, vacaciones para los trabajadores más amplias, cuidado infantil, esperanza de vida y menos desempleo. Los bienes públicos compensan con creces el mayor pago de impuestos.<sup>23</sup> En México, como veremos más adelante, también un proceso político explica la naturaleza de nuestro ineficaz y desigual pacto fiscal.

La cuarta y más importante razón estructural que ha llevado a una baja recaudación son los ingresos petroleros. Éstos, como ya vimos en el capítulo anterior, han permitido sostener un nivel de gasto público mayor sin que se requiera incrementar los ingresos provenientes de los impuestos. Nuestra dependencia de los ingresos petroleros ha sido importante en los últimos 40 años, con un salto importante a partir de 2001 dado el aumento del precio internacional del petróleo, y entre 2003 y 2005 por el aumento en el nivel de la producción, aunque ésta haya caído en los últimos años. Durante la última década, los ingresos por la venta de petróleo crudo aumentaron de 7 479.62 millones de dólares en 1995 a 49 322.25 millones de dólares en 2011, un incremento de 559%.<sup>24</sup>

El petróleo nos ha permitido gastar y vivir por arriba de nuestros recursos.

Tener acceso a un billete de lotería ganador todos los años destruye la disciplina y la buena administración de los gastos en cualquier familia, e incluso vuelve perezosos a muchos individuos que fungen como cabeza de familia, ya que optan por trabajar menos. Desde nuestro primer *boom* petrolero, en 1976, era teóricamente claro lo que se debía hacer: no gastar en México estos recursos adicionales, sino invertirlos en el exterior y sólo traerlos al país para inversiones que tuvieran una rentabilidad superior al exterior. Esto fue lo que Arnold Harberger le sugirió al gobierno mexicano en un seminario que organizó en las oficinas de la presidencia a mediados del decenio de 1970. El gobierno mexicano, según Harberger, mostró su acuerdo con esta sugerencia.<sup>25</sup>

Se dice fácil en el papel, pero los ingresos petroleros generan demandas políticas difíciles de no cumplir una vez que se es rico, igual que sucede en una familia cuando se sabe que se ganó un premio mayor en la lotería. Ése era el sentido de la frase de José López Portillo cuando dijo que había que saber administrar la abundancia, como cuando se gana un premio de lotería y resulta fácil gastárselo inmediatamente. Así sucedió. No sólo nos gastamos lo que entró, sino que apostamos a que el precio del petróleo continuaría subiendo y nos endeudamos gastando lo que aún no teníamos en todo tipo de subsidios, gasto corriente y en inversiones faraónicas, como un gasoducto que iba de un lugar que no tenía gas a otro que en Estados Unidos, que no lo quería comprar al precio que Pemex quería venderlo. El déficit público llegó a 10.4% del PIB en 1981, empujado por un incremento en las tasas de interés en Estados Unidos y por una primera disminución en el precio del petróleo y una caída en la exportación de crudo, dado que la primera reacción del gobierno fue decidir que no bajaba el precio, como si los decretos sobre precios funcionaran en

el mercado internacional. Para 1982, el déficit alcanzaba niveles de 13% del PIB.<sup>26</sup>

El resultado de esta errática y equivocada política económica fue que una gran proporción de la renta del petróleo más la deuda externa contraída con la expectativa de que siguiera subiendo el precio terminaron en manos de agentes privados, los ahorradores mexicanos que sacaron de México sus capitales a tiempo.

El proceso fue muy costoso para la economía mexicana y debilitó severamente al gobierno. Los recursos excedentes que éste había adquirido a través de la bonanza petrolera, más la deuda externa asociada en gran medida a las reservas de crudo, habían incrementado inicialmente sus recursos y por lo tanto su poder, dada la capacidad distributiva que quedaba a su arbitrio. Sin embargo, cuando los mexicanos con recursos transfirieron su riqueza, o parte importante de ella al extranjero, incrementaron su propia autonomía respecto al gobierno, el cual carecía de poder para controlarlos.

La crisis fiscal llevó a un periodo de devaluación e inflación recurrentes y a un ajuste brutal en el gasto público. Los aumentos impositivos no lograron recaudar mucho más; el petróleo, que convertido en pesos valía más que antes, fue el sostén de la economía, aunque dependía de que su precio se mantuviera alto. Esto no sucedió, ya que el precio del crudo empezó a bajar a partir de 1986 para desplomarse en 1998, cuando llegó a 10.18 dólares el barril en términos reales a precios de 2011.<sup>27</sup>

### LAS RAZONES POLÍTICAS

El bajo crecimiento en las últimas tres décadas, la amplia frontera con Estados Unidos, la histórica desigualdad del país y los ingresos provenientes del petróleo dificultaron la tarea de construir un

pacto fiscal basado en mayores ingresos provenientes de impuestos y un gasto público mayor y mejorado. Sin embargo, hay que buscar en la naturaleza del régimen político emanado de la Revolución mexicana las razones de nuestra fragilidad tributaria. Cuatro características de nuestro sistema político han dificultado la posibilidad de construir un sistema tributario capaz de gravar más a una base mayor y gastar lo recaudado de manera más eficiente.

La primera es una baja legitimidad de la autoridad y de la legalidad; ambas están relacionadas. La segunda es un pacto corporativo entre los grupos de interés más poderosos y el gobierno, sustentado en privilegios discrecionales que erosionan la base gravable, y que concentra el gasto en los sectores bien organizados; por ende, dificulta al gobierno gastar bien por las ineficacias que resultan de los arreglos sindicales. La tercera es la ausencia de una administración pública eficiente, relativamente estable, aislada de la presión política y capaz de implementar adecuadamente las políticas tributarias y de gasto. No sólo una parte del gasto se va a programas capturados por grupos de interés poderosos en lugar de transferirse a quienes más lo necesitan, sino que existe una corrupción muy alta; aunque difícil de cuantificar y que erosiona la legitimidad de la autoridad. La cuarta es la centralización de la recaudación, que debilita las capacidades locales para recaudar. La federación se queda con la mayor parte de los recursos recaudados, a pesar de que la fracción que se transfiere a las entidades es muy superior a lo que éstas recaudan localmente, erosionando así los incentivos y esfuerzos por recaudar ingresos *in situ*.

Otros países de América Latina comparten algunas de estas características, en particular aquellos con largos episodios de gobiernos no democráticos y con ciertos rasgos corporativos. Sin embargo, en ningún caso el régimen autoritario duró más de siete décadas como en nuestro país, en parte por no contar con estructuras corporativas incluyentes (y por la rotación en el poder de

los gobernantes en todos los niveles). A pesar de que la longevidad del régimen fue notable, en México ese tipo de poder tenía dificultad de imponer los costos de una reforma fiscal que fuera capaz de incrementar en forma sostenida la recaudación y lograr un gasto público eficaz.

### *La baja legitimidad*

Todo recurso fiscal, salvo el que se origina en la explotación de los recursos naturales cuando son propiedad del Estado, proviene finalmente de la sociedad, la cual se resiste a ceder parte de lo que considera suyo. La coerción es el garante último de todo sistema tributario. El que no cubre sus impuestos es castigado y finalmente termina pagando una sanción que llega hasta la cárcel cuando el delito fiscal es grave. Por ello, llamar terrorismo fiscal a los esfuerzos hechos contra los evasores con los instrumentos propios de cualquier Estado que desea cobrar refleja nuestra peculiar relación con la legalidad.

Para los gobernantes, tener más recursos es tener más poder. En principio todos quieren más, pero el límite de su capacidad recaudatoria depende de su capacidad para enfrentar a los contribuyentes, cuyo deseo es pagar lo menos posible. Sólo con una alta legitimidad en el poder público es posible utilizar menos recursos coercitivos para gravar y, en general, gracias a esa legitimidad, gravar más. Por ello, no son los regímenes autoritarios los que más recaudan. El poder en estos gobiernos no es el suficiente para extraerle al grueso de la población una mayor proporción de los recursos que genera. Como lo ha mostrado Margaret Levi, sólo mediante mecanismos de representación y en un contexto donde los impuestos se perciben como justos y el gasto público de calidad se puede pretender alcanzar una carga tributaria mayor. En

esos casos, los representantes de los ciudadanos aceptan más impuestos porque están de acuerdo con los objetivos de gasto planteados y porque saben cómo se gastan los recursos y, por tanto, pueden convencer a los votantes de que el pago de impuestos es razonablemente justo y que obtendrán algo a cambio. Si bien a final de cuentas la coerción es garantía de pago, con el fin de evitar que haya “gorriones” que no paguen y contagien a otros que no quieren ser los que paguen por ellos, el ciudadano cumple en una forma casi voluntaria, en los términos de Levi, por la confianza que tiene en la equidad del sistema tributario y en el buen uso de los recursos.<sup>28</sup> Por eso, las democracias recaudan más en promedio que los regímenes autoritarios y los países que más recaudan son democracias.<sup>29</sup>

Los gobiernos han logrado aumentar su capacidad de recaudación en la medida que crece la demanda social y la necesidad de bienes públicos, tanto por razones de equidad social como para darle a las empresas posibilidades de competir con sus pares en el mundo. Sin ese gasto público no hay Estado moderno como el de los países desarrollados.<sup>30</sup>

En México, la democracia se mantuvo sólo como un ideal retórico durante los gobiernos del PRI. Incluso teniendo un gobierno efectivo en términos de crecimiento e inflación por varias décadas, el régimen enfrentaba un déficit de legitimidad. El gobierno gravaba poco, como ya lo vimos, y gastaba poco y mal, retribuyendo con bienes públicos escasos y de mala calidad y con limitados derechos universales para los ciudadanos.

Cuando el gobierno mexicano enfrentó los problemas políticos derivados del movimiento estudiantil de 1968 y los desequilibrios de un modelo económico agotado, su opción fue incrementar el gasto público para tratar de disminuir la presión política inmediata de los estudiantes y para no tener que romper un modelo de desarrollo basado en la asignación de protección econó-

mica a los empresarios. Se esperaba que ese mayor gasto estimulara el crecimiento, pero terminó por generar inflación. Estaba basado en una trayectoria de endeudamiento difícil de sostener y reventó por la cuerda más delgada: el tipo de cambio. Luego, a partir de 1977, llegó el petróleo, y la necesidad de gravar más para sostener ese gasto creciente se pospuso nuevamente.

Cuando este camino, aun con el apoyo de los recursos petroleros, se volvió insostenible y el ajuste macroeconómico fue inevitable, la aguda crisis económica —muestra contundente de la incapacidad gubernamental— redujo todavía más la legitimidad del gobierno y la posibilidad de imponer costos fiscales a la población. El gobierno logró ajustar por el lado del gasto, sobre todo a través de la inflación, que diluía el principal costo gubernamental, la nómina, ya que el perdedor era difuso, pero gravar más de forma significativa, como ya mencionamos, resultó imposible.

El autoritarismo mexicano se sustentaba en la discrecionalidad para premiar al individuo o al grupo aliado, por lo que el gasto público era poco transparente y estaba basado en redes clientelares de privilegios, no en derechos universales. En este contexto, donde además no existía el riesgo de la alternancia, la corrupción penetró diversos ámbitos de la burocracia y, ante la falta de transparencia, fácilmente se percibía a aquélla como amplia y generalizada. Quizá lo era. No tenemos forma de saber cuán extendida estaba, aunque abundaban los casos de políticos enriquecidos.

El arreglo corporativo, que se discute en la siguiente sección de este capítulo, llevó a un gasto de mala calidad. Una vez contratado, el empleado público no podía ser despedido, al margen de su desempeño. Sus derechos laborales pesaban más que el derecho ciudadano a un buen servicio. En situaciones tales, el gasto público no suele verse como un servicio al público que genera beneficios sociales mayores a los que podrían conseguirse individualmente con el gasto privado que se sacrifica por pagar impuestos.

En la medida en que un gobierno cada vez más ineficaz provee menos bienes públicos de calidad, los ciudadanos pagan con recursos privados los bienes o servicios que en otras sociedades son públicos. Un porcentaje amplio de la clase media alta no utiliza prácticamente ningún servicio público, sino que los compra, aunque ya haya pagado sus impuestos o sus cuotas de seguridad social, como es el caso de la educación, la salud, las pensiones (salvo la obligatoria por ley, que se obtiene al momento del retiro, pero que es muy baja), las guarderías y la seguridad. A pesar de todos los recursos disponibles, esta parte de la sociedad no puede comprar un buen Estado de derecho, ya que por definición éste es un bien público: es para todos o no es. Sin embargo, sí puede comprar abogados para tener protección jurídica cuando la necesite. Una persona con abogados capaces e influyentes tiene menos probabilidades de pisar la cárcel, aunque en los años de la hegemonía del PRI, si el gobierno decidía meter a alguien a la cárcel, importaba poco si era o no culpable.

La amplia economía informal, que se basa en un pacto donde se paga por la protección de la autoridad, pero no desde las instituciones formales, que se discutirá en el capítulo 4, dificulta aún más construir un pacto fiscal eficaz. Es evidente que muchos no pagan y que incluso reciben servicios públicos.

Una encuesta publicada en el diario *Reforma* levantada en 1 190 hogares durante el sexenio de Ernesto Zedillo —del 22 al 25 de mayo de 1996— da cuenta de la poca credibilidad en la aplicación del gasto público. Ante la pregunta de que si se prefería un aumento en los impuestos para financiar programas sociales e inversión pública o si se prefería que no aumentaran los impuestos para sostener su nivel actual de consumo, sólo 11% de los entrevistados entre 18 y 29 años prefirió el aumento de impuestos. Este porcentaje bajó a 8% entre las personas de 30 a 49 años, mientras que sólo 5% de los mayores de 50 años se decidió por el aumento.

Entre más pobres, menor disposición a pagar más impuestos. Preferían un aumento de impuestos 6% de los que ganaban menos de 800 pesos al mes, 8% de los que ganaban entre 800 y menos de 1 500, 9% de los ganaban entre 1 500 a 3 000, 13% si su salario era entre 3 000 y 5 000, y 12% de los que ganaban más de 5 000.<sup>31</sup> La desconfianza en el gobierno y la falta de compromiso compartido para disminuir las enormes desigualdades predisponen a la sociedad contra un aumento en los impuestos, sobre todo de los más pobres.

La reforma económica, basada en el principio de que se necesita menos Estado, dificultaba justificar los aumentos impositivos, ya que se argumentaba que queríamos un Estado más pequeño. Si el Estado no asigna correctamente los recursos, como se argumentó insistentemente para justificar las reformas estructurales, ¿por qué se requiere que el gobierno controle más recursos a través de una reforma fiscal?

Por otro lado, la búsqueda constante de nuevos mecanismos para gravar conduce a un cambio permanente de las leyes tributarias, lo cual erosiona todavía más la legitimidad. Dichos mecanismos dificultan a los ciudadanos entender las reglas del juego, lo que, aunado a unas culturas financiera y legal pobres, obliga a los contribuyentes a consultar y a pagar un especialista contable para llenar los formularios de Hacienda. La percepción dominante es que la ley fiscal es más compleja y confusa que en otros países, lo cual justifica no pagar. Esta complejidad también está relacionada con un régimen lleno de exenciones que obliga a hacer aún más enredada la ley y buscar más mecanismos de control.

Para hacer más complicado el escenario, a partir de la crisis de 1982 el gobierno tuvo que generar superávits fiscales primarios; es decir, tuvo que generar más ingresos (incluidos los petroleros) que lo gastado antes del pago de intereses. Había que hacerse cargo de los excesos en la contracción de la deuda del pasado y del au-

mento en las tasas de interés. Esto implica no devolverle al ciudadano de hoy servicios públicos por el pago de sus impuestos, que se usan para pagar la deuda contraída en el pasado. A través de la deuda, del rescate bancario y del creciente gasto en pensiones, una parte importante del gasto público federal estuvo atada a compromisos de gasto que provenían del pasado.

La inflación, una suerte de impuesto silencioso, regresivo y perverso que erosiona la capacidad de compra de todos los ciudadanos, sobre todo de los más pobres, permitió cerrar una parte de la brecha entre gasto e impuestos. Esto, sin embargo, dañó aún más la credibilidad del gobierno.

### *La lógica del corporativismo*

Las instituciones emanadas de la Revolución le dieron al país una estabilidad política notable gracias, en buena medida, a mecanismos discrecionales para repartir privilegios a grupos, sectores o incluso individuos en función de su capacidad de presión. Estos mecanismos, concentrados en el presidente, le daban al gobierno instrumentos para premiar a sus aliados o castigar a los enemigos y fueron el pilar que sostuvo su poder durante décadas. Sin embargo, era menos fuerte de lo que parecía, dado que implicaba no afectar los intereses de quienes lo apoyaban.

El modelo priista de centralización estaba basado en la negociación con la sociedad organizada o con los individuos con gran poder económico. Era un intercambio en el cual los actores no participaban como ciudadanos que se saben con derechos y se preocupan por el bien de su comunidad y no sólo por su beneficio personal, sino en el cual los actores formaban parte de grupos organizados, de ambulantes a empresarios, de maestros a campesinos. En principio, existían reglas constitucionales universales que

debían ser para todos; pero en la práctica los poderes locales o sectoriales tenían un espacio de autonomía que les permitía obtener privilegios y actuar con cierto margen de maniobra. En palabras de Juan Espíndola: “no son autoridad legal, pero tienen poder político real, que a veces le falta al Estado”.<sup>32</sup>

Esta representación tiene muchas veces bases legales que privilegian a los líderes vigentes. Los sindicatos representan por ley a todos los trabajadores de una empresa, aunque muchas veces el trabajador no lo perciba de esta manera. En los llamados contratos laborales de protección, en los que un sindicato es el titular del contrato colectivo, el trabajador no sabe siquiera quién es su representante.

Este modelo funcionó para los trabajadores, sobre todo los del sector público, quienes, como veremos más adelante, tienen condiciones laborales mejores que las de los trabajadores del sector privado. Las condiciones eran todavía mejores para los líderes sindicales. Era un buen arreglo para ellos y evitó el tipo de conflictos políticos prevalecientes en otros países de la región. En palabras de Joaquín Villalobos: “mientras los sindicalistas mexicanos se volvían millonarios, los de Centroamérica y Sudamérica eran asesinados”.<sup>33</sup>

El modelo de desarrollo, basado en una política económica de protección y subsidios, estaba íntimamente relacionado con este arreglo político que permeaba todas las relaciones entre el gobierno y la sociedad. El ámbito fiscal no fue la excepción: se recaudaba poco y no todos pagaban lo mismo.

Algunos de estos privilegios fiscales se justificaron en sus inicios como un instrumento para promover la inversión o por las dificultades que había para gravar ciertas actividades. Los otorgaba generalmente en forma discrecional el secretario de Hacienda o incluso los funcionarios de menor nivel. Justificado por razones económicas, este poder facultativo permitió la construcción de re-

des clientelares con diversos actores, redes que iban más allá de la racionalidad económica que pudo haber existido en sus inicios y que, una vez que los privilegios fueron puestos en marcha, resultaban muy difíciles de remover. Un privilegio se vuelve para su beneficiario un derecho aunque violente la idea de que su beneficio no puede ser aplicable para todos, ya que el gobierno se quedaría sin ingresos.

Diversos sectores de la sociedad se beneficiaron de la “presidencia dadivosa”; en un sistema autoritario como el mexicano, con la creencia de que la presidencia tiene el control absoluto, para las minorías poderosas u organizadas es más fácil pedir y conseguir favores del gobierno. El presidente, desde su discrecionalidad, concedía exenciones para evitar presiones incómodas. Los diversos grupos económicos pugnaron, muchas veces con éxito, por obtener tratos especiales o, de plano, exenciones totales.

En muchos ámbitos estos privilegios concedidos por el Ejecutivo partían de no aplicar la ley, pero en otros la propia legislación permitía, y aún lo hace, innumerables excepciones. Éstas pueden estar claramente estipuladas en la ley o bien ser permitidas siempre y cuando la autoridad lo juzgue conveniente.

Debido a la importancia de los empresarios en el modelo de desarrollo, los gobernantes no querían vulnerar uno de los fundamentos de la llamada “alianza para las ganancias”: altas utilidades con bajos impuestos siempre y cuando no intervinieran en la política.<sup>34</sup> Los compromisos adquiridos con los empresarios y el temor de enfrentar una caída en la inversión privada que debilitara los fundamentos del crecimiento dificultaban incrementar los gravámenes. Los diversos intentos por reformar el sistema tributario se frenaron con éxito por las redes de poder, siempre apoyadas en el temor del gobierno de propiciar una baja en las inversiones o fugas de capitales, o ejercidas por grupos de interés bien organizados, como el sector de los autotransportes, que tiene una gran capacidad de presión política.<sup>35</sup>

El corporativismo llevó además a un gasto público de mala calidad. Los trabajadores sindicalizados del sector público acumularon todo tipo de beneficios y el resultado no sólo fue un alto costo para el erario sino que se hizo muy difícil incentivar a estos trabajadores a tener un buen desempeño. La sociedad ha pagado el costo con servicios de baja calidad.

Sólo en algunos momentos, como en el sexenio de Carlos Salinas, que contaba con el apoyo de empresarios clave y con menos presión para estimular y atraer la inversión privada, ya que se habían implementado reformas que hacían atractivo invertir en México, se lograron revertir algunos privilegios tributarios. Sin embargo, no se tocaron los privilegios de los empresarios más influyentes y poderosos; quizás incluso obtuvieron tasas más bajas con la consolidación del ISR empresarial.

La relativa autonomía de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda a las presiones políticas en la implementación de estas reformas fiscales (fue entonces cuando surgieron las críticas al llamado terrorismo fiscal, que no era otra cosa que hacer que se cumpliera la ley) duró poco. Retornaron muchas de las exenciones; algunas reaparecieron desde el primer año de la reforma en 1989 mediante concesiones administrativas o simple renuencia a pagar de los sectores políticamente bien conectados o con capacidad de movilización. Esto ocurrió, por ejemplo, con el gremio de los intelectuales y de los medios de comunicación. A los gobiernos no les gusta que éstos escriban en su contra, y menos aún cuando la legitimidad está cuestionada, como era el caso del gobierno de Salinas, que necesitaba de notas positivas en la prensa. Cuando se pretendió cobrar impuestos por los ingresos derivados por derechos de autor con el ánimo de promover políticas fiscales sin exenciones y privilegios, la rebelión intelectual no se hizo esperar y el gobierno cedió. Les dio de vuelta la exención, aunque limitada en monto.<sup>36</sup> Otros, como el impuesto al activo (Impac), se sostuvieron para

no vulnerar del todo la reforma, pero se erosionó a través del juicio de amparo, cuya lógica y mecanismo de operación se discuten en el siguiente capítulo.

### *Fragilidad administrativa*

Uno de los instrumentos para dotar de estabilidad política al sistema era distribuir cientos de miles de puestos públicos entre los simpatizantes del presidente y su partido. Esto erosionó la distinción entre una burocracia profesional en cuyo reclutamiento y cuya actuación tienen prioridad los conocimientos, los méritos y las razones técnicas, y la de una clase política que es electa y cuya motivación central es mantener e incrementar su poder. El resultado fue la persistencia de cuerpos burocráticos débiles, con poca capacidad para implementar decisiones complejas, donde privó la lógica política y donde los márgenes de corrupción eran altos, y que no solían ser castigados, tanto por razones políticas como por incapacidad institucional para detectarlos y sancionarlos. Adicionalmente, en los niveles bajos de la burocracia, los llamados trabajadores de base, privó la lógica sindical propia del arreglo corporativista descrito en la sección anterior, que erosiona aún más la capacidad de operar adecuadamente.

El presidente o gobernador en turno tenía el poder para expropiar a un empresario rico pero incómodo políticamente; sin embargo, no podía administrar rutinariamente la fatigosa tarea de cobrarle impuestos, como se ve en las tasas de evasión ya mencionadas.<sup>37</sup> En el extremo, podía expropiar un sector completo, como cuando nacionalizó la banca, pero no lograr que se cumpliera plenamente el control de cambios impuesto también el 1° de septiembre de 1982.

México sí cuenta con una burocracia educada y capaz de diseñar políticas públicas adecuadas, incluidas las tributarias. Sin em-

bargo, esta capa profesionalizada es muy delgada y no tiene la capacidad política para instrumentar plenamente las reformas que diseña. Los bajos salarios frente a los empleos privados con este mismo nivel y tipo de estudios, junto a la incertidumbre laboral, hace difícil retener a funcionarios exitosos, los cuales pueden tener una promisorio carrera en el sector privado, ya sea nacional o internacional, donde se concentran los mejores fiscalistas, personas capaces de encontrar mecanismos para eludir el pago de impuestos. Entre ellos se incluyen antiguos funcionarios públicos que cuando lograron derrotar a uno de los grandes despachos fueron invitados a trabajar por ellos con un salario y prestaciones mucho mayores. Además, el jefe de la administración tributaria o el propio secretario de Hacienda tienen el poder último, y pueden usarlo para premiar y castigar a sus aliados o enemigos políticos. Una burocracia basada en la discrecionalidad, y que puede ser presionada por quienes tienen más poder, exhibe menos capacidad de cobrar impuestos a quienes más tienen.

Esta dificultad para construir una burocracia efectiva se hizo evidente en la reforma tributaria del gobierno de Salinas, promovida por su secretario de Hacienda, Pedro Aspe. Se buscó, correctamente desde el punto de vista técnico, eliminar impuestos especiales y ampliar la base. Sin embargo, a pesar del esfuerzo por renovar y consolidar la administración tributaria,<sup>38</sup> no se lograron construir mecanismos administrativos efectivos para ampliar sostenidamente la recaudación. Esto parece depender de la presión de funcionarios muy motivados por razones seguramente personales y dispuestos a pagar el costo político y personal de implementar el llamado terrorismo fiscal que, como ya se dijo, no es otra cosa que aplicar la ley. Sin embargo, este espíritu es difícil de sostener cuando el funcionario sale, lo cual sucede más pronto que tarde, dado el desgaste al que es sometido.

Cuando finalmente el Ejecutivo detecta una evasión, no es difícil que pierda el caso frente al Poder Judicial, ya sea por una

legislación mal diseñada, por la poca capacidad de los abogados del gobierno o por la corrupción de los jueces. Según el *Cuaderno de Estadísticas Judiciales en Materia Penal* publicado por el INEGI en 2000, con estadísticas para 1999, hubo únicamente 515 presuntos delincuentes del Código Fiscal registrados en los juzgados de primera instancia del fuero federal, de los cuales a 409 se les dictó auto de formal prisión. De éstos, sólo a uno se le dictó auto de sujeción a proceso y 105 fueron puestos en libertad por falta de elementos.<sup>39</sup> Para hacer todavía más complicada esta ecuación, es posible ampararse contra la constitucionalidad de las leyes tributarias.<sup>40</sup> Esta puerta se abrió en los años sesenta, pero se hizo más evidente y tuvo mayores consecuencias una vez que se democratizó el país, como veremos en el siguiente capítulo.

### *El pacto federal*

La presencia de poderes locales fuertes producto de la guerra de Independencia que hicieron de México un país federal, tras algunos fallidos intentos por regresar al centralismo vigente durante la Colonia, ha dificultado la creación de un Estado nacional fuerte. Como ya comentamos en el capítulo anterior, en el siglo XIX la federación tenía la potestad sobre muy pocos impuestos; el más importante era el de los aranceles y el comercio exterior. Los estados no participaban a la federación del resto de los impuestos, salvo en la ciudad de México, que estaba controlada por la federación. El resultado fue un Estado fiscalmente débil y frecuentemente quebrado. No fue sino hasta el gobierno de Porfirio Díaz cuando se pudieron equilibrar las finanzas públicas y construir un pacto con los poderes locales, basado en el principio de otorgarles autonomía para gobernar sus asuntos, siempre y cuando se limitaran a su entidad, no causaran problemas políticos que atentaran contra la estabilidad del régimen y aceptaran la autoridad presidencial.

La Constitución de 1917 dotó nuevamente a los estados de amplias facultades tributarias. En la pacificación del país, los gobiernos posrevolucionarios tuvieron que encontrar un equilibrio con los poderes locales. La no reelección permitió debilitarlos, ya que no construían una relación directa con el elector al que representaban, pero el presidente tenía muchas restricciones para imponer su voluntad en los estados, en parte por la autonomía fiscal que tenían. El centralismo priista dependía también de la negociación con los poderes locales, de aceptar su autonomía y capacidad de veto y, finalmente, del poder de los gobernantes para velar que no se afectara a los poderes locales.

Sin embargo, el gobierno federal, a través de la Ley de Coordinación Fiscal,<sup>41</sup> concentró, a partir de 1971, el grueso de los impuestos y del gasto. Como señala Luis Aboites Aguilar: “Esa misma ley señalaba el mecanismo de repartición: los estados, territorios y el Distrito Federal recibirían 40% del total recaudado en sus jurisdicciones por ese concepto”.<sup>42</sup> Esto le permitió al Ejecutivo federal mayor poder sobre los políticos locales, a la par que pudo construir una relación paternalista en la que el gobernante local no pagaba el costo de recaudar, pero tampoco tenía la libertad para gastar.

El resultado fueron autoridades locales con pocos impuestos para cobrar a su disposición y muy pocos incentivos para utilizar los impuestos que sí podían cobrar. La federación es la rica a la que se le puede presionar por recursos excedentes, con un menor costo político que el cobrar impuestos a la ciudadanía local. Varias defenestraciones de gobernadores ocurrieron precisamente porque trataron de cobrar impuestos.<sup>43</sup> De ahí la comodidad del actual pacto: no son ellos los que cobran.

Una legitimidad cuestionada, arreglos corporativos para el control político y la asignación de gasto, una calidad pobre de la administración y un acuerdo fiscal centralizador fueron las bases

políticas de nuestro pacto fiscal bajo un régimen semiautoritario. Los cambios democráticos suelen buscar reconstruir el pacto fiscal, dado que es la relación más importante entre el gobierno y la sociedad. El siguiente capítulo explica por qué esto no sucedió con la alternancia en México, tras el triunfo del panista Vicente Fox en julio de 2000.

## CAPÍTULO 3

### Después de la democracia

Las variables que vimos en el capítulo anterior y que dificultan la tarea de cobrar más impuestos no se pueden cambiar, o bien requieren reformas muy complicadas para lograrlo. Por ello, no era posible que esas restricciones desaparecieran por el simple hecho de que un partido distinto al PRI hubiera ganado la presidencia en el año 2000.

La primera restricción es el bajo crecimiento económico. Éste podría haberse mejorado si se hubieran aprobado reformas avalladas por los intereses de las mayorías en contra de los intereses particulares que han frenado esas reformas. Casi nada de eso se dio, como lo analizo en mi libro *Por eso estamos como estamos*.<sup>1</sup>

La primera variable estructural es la frontera con Estados Unidos. No es modificable. Cuando mucho, se podría esperar una mejor colaboración con ese país en materia de información tributaria, bajo el supuesto de que las autoridades estadounidenses confiarían más en un gobierno democrático, como lo hacen con el gobierno canadiense, con el cual el intercambio de información es rutinario. Pero eso no ha sucedido.

No sólo no se fortaleció la relación del SAT con su contraparte estadounidense, sino que durante las dos administraciones panistas el control sobre la frontera se hizo aún más débil, ya que el Estado no logró imponer el orden en los grupos criminales que controlan amplias zonas de los estados del norte del país. Ello es tema del capítulo 5.

Tampoco la democracia pudo cambiar la segunda variable estructural: la histórica desigualdad del país, a diferencia de cómo se ha observado en algunos países que transitan hacia un sistema democrático. Esto hubiera requerido una política social ambiciosa y eficaz que mejorara el acceso de los más pobres a los servicios educativos, de salud y otros de calidad, a la par de brindarles oportunidades de empleo crecientes. Para ello, se hubiera tenido que enfrentar a los intereses sindicales que capturan una buena parte del gasto mediante privilegios laborales, así como los de la burocracia que a través de todo tipo de ineficacias y actos de corrupción no proveen los servicios públicos de calidad que debieran. El PAN no enfrentó este mundo de abusos. Sólo incrementó el gasto en programas como Oportunidades y el Seguro Popular, que hacen menos desigual al país, pero no hizo una reforma de fondo sobre cómo se deben gastar los recursos públicos.

### EL AUMENTO EN LOS PRECIOS DEL PETRÓLEO

La tercera variable estructural es la renta petrolera. Con el incremento del precio del crudo, que se detalla más abajo, y un aumento en la producción petrolera (que a la larga resultó insostenible) durante los primeros años de la administración del presidente Vicente Fox, la renta proveniente de los hidrocarburos aumentó en forma importante. Por ello disminuyeron los incentivos para cambiar el pacto tributario basado en una baja recaudación y en una mala calidad del gasto público.

En este libro hemos calificado los ingresos del sector público en cuatro rubros básicos: ingresos petroleros del gobierno federal; ingresos no petroleros del gobierno federal; ingresos de Pemex; ingresos de las empresas u organismos públicos no petroleros.

El primer rubro es propiamente lo que más se acerca a lo que es la renta petrolera. Es el ingreso generado por Pemex a partir de las reservas que son propiedad de la nación y por las cuales no

pagó un centavo y que se transfiera al gobierno federal a través de impuestos, derechos y aprovechamientos. Desde la federación, una parte se distribuye a las entidades federativas; es decir, a los estados, Distrito Federal y municipios.

Como se muestra en el cuadro III.1 esta renta ha pasado de ser 1.8% del PIB en 1999 a 3.5% en 2003, 5.7% en 2006 y 7.4% en 2008. En 2009 cayó a 4.1%,<sup>2</sup> pero se compensó gracias a un seguro contratado por la SHCP para una eventual caída en el precio del crudo, lo que derivó en un ingreso de casi un punto del PIB (registrado bajo el rubro de aprovechamientos, no dentro de los ingresos petroleros).<sup>3</sup> Los ingresos petroleros se recuperaron y para 2010 llegaron a 4.9 puntos del PIB y a 5.9 puntos para 2011.<sup>4</sup> Para esos mismos años, el ingreso petrolero ha representado un porcentaje importante del ingreso total del gobierno federal, pasando de 10.2% en 1999, a 29.5 en 2008, 17.3 en 2009, 21.3 en 2010 y 24.9% en 2011.<sup>5</sup> En 2011, 16.9% de las participaciones de estados y municipios provenía de dicha renta, es decir, del petróleo.<sup>6</sup> Discutiremos más adelante si Pemex paga muchos o pocos impuestos.

El segundo tipo se divide en tributarios: la suma de todos los impuestos que pagamos (ISR, IETU, IDE, IEPS, IVA, ISAN, entre otros); y no tributarios: cobros por derechos (licencias, pasaportes, etc.), aprovechamientos (recargos, intereses moratorios, multas y ventas de activos) y otros. El tercer rubro es lo que Pemex genera por la venta de los bienes que produce o importa, como las gasolinas. En principio, a Pemex no le corresponde quedarse con la renta petrolera, aunque una parte se la queda por sus costos excesivos, sino que Hacienda le permite quedarse con los recursos necesarios para mantener sus activos productivos o crear nuevos, ya sean industriales, como una refinería, o exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Por último, se encuentran los ingresos de empresas estatales y paraestatales como el IMSS, ISSSTE, Capufe y otras. Todos estos rubros suman, como se puede observar en el cuadro III.2, un total de 3 425 200 millones de pesos en 2011, el 23.8% del PIB.<sup>7</sup>

CUADRO III.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO  
(PORCENTAJES DEL PIB)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	21	22.1	21.5	19	19	19.3	19.4	19.7	17.6	17.7	18.4	19	20.4	21.4	20.6	21.3	22.4	22.4	25.2	23.8	23.1	23.8
Petroleros del gobierno federal	2.9	2.7	2.5	2.3	1.8	3.4	3.8	3.5	2	1.8	3.4	2.9	2.2	3.5	4.6	5.7	5.7	4.9	7.4	4.1	4.9	5.9
No petroleros del gobierno federal	10.4	12.9	12.8	10.5	11	9.5	9.3	10.1	10.3	10.7	10.1	11.1	12.4	11.7	10.2	9.8	9.9	10.7	11.1	12.8	11.4	11.2
Tributarios	8.9	8.8	9.1	9.4	9.3	7.8	7.6	8.3	9.1	9.7	9.1	9.8	10.7	10.3	8.9	8.9	9	9.3	9.9	9.5	10.1	10
ISR	3.7	3.7	4.2	4.5	4.2	3.4	3.3	3.6	3.8	4	4.1	4.3	4.7	4.5	4	4.2	4.3	4.7	4.6	4.5	4.8	5
IEIU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.4	0.4	0.3	0.3
IDE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.s.	0.1	0.1	0.1	0
IEPS (a gasolinas)	0.6	0.6	0.9	0.9	1.3	0.8	0.7	0.9	1.4	1.6	1	1.3	1.6	1.2	0.6	0.2	0	0	0	0	0	0
IVA	3	2.8	2.2	2.2	2.2	2.4	2.4	2.6	2.7	2.8	3	3.1	3.2	3.4	3.3	3.5	3.7	3.6	3.8	3.4	3.9	3.7
Producción y servicios	0.7	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Importaciones	0.7	0.9	0.9	0.8	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2
Otros impuestos	0.2	0.3	0.5	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.3
No tributarios	1.5	4.1	3.7	1.1	1.7	1.7	1.7	1.8	1.2	1	1	1.3	1.7	1.4	1.3	0.9	0.9	1.4	1.2	3.3	1.3	1.2

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Derechos	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3
Aprovechamientos	0.7	3.3	3.1	0.7	1.2	1.1	1.3	1.3	0.5	0.6	0.7	1	1.3	1	1	0.6	0.6	1.1	0.9	2.9	1.1	0.9
Otros	0.4	0.4	0.3	0.1	0.2	0.4	0.2	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0	0
Pemex	2.8	2.2	1.9	1.8	1.8	2.3	2.5	2.3	1.8	1.9	1.6	1.6	2.2	2.3	2.2	2.0	3.1	3.3	3	3.2	3	2.8
Organismos y empresas no petroleras	4.9	4.3	4.3	4.4	4.4	4.1	3.8	3.8	3.5	3.3	3.3	3.4	3.6	3.9	3.6	3.8	3.7	3.5	3.7	3.7	3.8	3.9

NOTA: El ingreso total del gobierno federal como proporción del PIB ha aumentado recientemente gracias al mayor precio del petróleo. Sin embargo, los ingresos tributarios se han mantenido prácticamente constantes por la caída en los impuestos a la gasolina (IEPS), ya que el ISR sí ha aumentado en los últimos años. El IEPS a las gasolinas que aparecía en los cuadros de gobierno federal con signo negativo se dejó como lo que es: una recaudación nula. No existen los impuestos negativos, éstos son subsidios. Las siglas n.d. y n.s. significan no disponible y no significativo, respectivamente.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, "Ingresos presupuestarios del sector público", *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública*, consulta "avanzada", cuadro "pesos corrientes multianual", cifras en "porcentajes del PIB", periodo "1999-2011", extraído el 8 de junio de 2012. <http://bit.ly/pg4Ngr>

CUADRO III.2. INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	187701.7	254383.0	295478.2	290612.4	326858.3	418375.4	578981.3	734664.7	781947.6	954816.5	1178813.0
Petroleros del gobierno federal	25954.3	31007.1	34128.5	34861.4	31032.0	72369.3	112834.3	129557.6	89376.0	97588.4	218344.2
Derechos a los hidrocarburos	25600.2	31007.1	34018.8	34492.8	30880.70	64242.1	106104.3	122739.3	88778.0	90465.0	196143.2
Aprovechamiento de rendimientos excedentes	354.1	n.d.	109.7	368.6	151.3	8127.20	6730.00	6818.30	598	7123.40	22201.00
Impuesto a los rendimientos petroleros	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
No petroleros del gobierno federal	92711.1	148522.3	176968.1	160129.9	189070.3	207775.1	279731.6	379186.2	455799.7	576759.7	649923.4
Tributarios	79317.3	101641.5	126763.7	143154.3	160317.4	170305.6	226006.1	312115.3	404225.2	521682.4	581703.4
ISR	32972.1	42990.5	57944.7	69220.8	72900.4	73705.4	97162.0	135100.7	169476.4	216123.4	258754.2
IETU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
IDE	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
IEPS (a gasolinas)	5163.4	6951.0	12669.1	13568.5	21776.9	17329.2	20412.0	34383.7	61620.9	87461.1	66210.9
IVA	26635.6	32532.6	30451.6	33124.7	38536.9	51785.1	72109.6	97741.6	119871.3	151183.5	189606.0

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Productos y servicios	6039.4	5924.9	5520.7	5748.7	6168.2	7380.8	9283.2	10967.4	14977.4	19242.6	15333.2
Importaciones	6381.2	9915.9	12884.2	12683.5	12708.1	11144.9	14854.7	18102.6	21488.4	27302.8	32861.4
Otros impuestos	2125.6	3326.6	7293.4	8808.1	8226.9	8960.2	12184.6	15819.3	16790.8	20369.0	18937.7
No tributarios	13393.8	46880.8	50204.4	16975.6	28752.9	37469.5	53725.5	67070.9	51574.5	55077.3	68220.0
Derechos	3744.8	4141.9	4556.0	4920.5	4394.6	5235.5	7194.7	9352.3	16226.8	15908.1	14812.0
Aprovechamientos	6493.0	37725.9	41843.7	10291.6	20936.0	23418.3	39377.6	49246.5	23315.2	31292.6	46122.3
Otros	3156.0	5013.0	3804.7	1763.5	3422.3	8815.7	7153.2	8472.1	12032.5	7876.6	7285.7
Pemex	25474.1	25043.2	25597.9	27904.7	31272.5	49206.6	73353.3	85030.9	81873.4	102065.0	100943.1
Organismos y empresas no petroleras	43562.2	49810.4	58783.7	67716.4	75483.5	89024.4	113062.1	140890.0	154898.5	178403.4	209602.3

CUADRO III.2. INGRESOS PRESUPUESTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO  
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES) [continuación]

CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total	1271376.6	1387235.4	1600286.6	1772048.0	1947816.1	2305820.1	2534109.1	3078535.5	2817185.5	3016596.3	3425200.1
Petroleros del gobierno federal	195866.6	147784.6	270064.8	393987.7	525821.0	585841.8	554182.3	909704.6	489007.6	643754.4	852325.9
Derechos a los hidrocarburos	187606.6	140495.6	250744.3	354381.7	469205.1	577717.9	549188.9	905263.8	488087.0	641458.1	849307.4
Aprovechamiento, rendimientos, excedentes	8260.00	7289.00	17857.50	39606.00	54298.00	6514.60	1255.00	0	0	0	0
Impuesto a los rendimientos petroleros	n.d.	n.d.	1463.00	0	2317.90	1609.30	3738.40	4440.80	920.6	2296.30	3018.50
No petroleros del gobierno federal	743247.9	841568.7	862920.5	876957.2	886683.8	1015183.8	1205362.3	1357840.8	1511440.4	1492411.9	1622036.8
Tributarios	654870.3	728283.7	766582.4	770119.6	808193.0	930686.3	1047255.7	1207720.6	1128631.9	1314282.0	1445156.7
ISR	285523.1	318380.3	337015.5	345217.6	384521.8	448099.8	527183.6	562222.3	534190.6	626530.4	720445.3
IFIU	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	46586.00	44717.90	45069.20	47164.50
IDF	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	17700.3	15887.7	8022.2	0
IEPS (a gasolinas)	87188.5	112221.4	87579.4	53334.4	15186.4	0	0	0	3203.1	0	0
IVA	208408.1	218441.6	254433.4	285022.7	318432.0	380576.1	409012.5	457248.3	407795.1	504509.3	537142.5

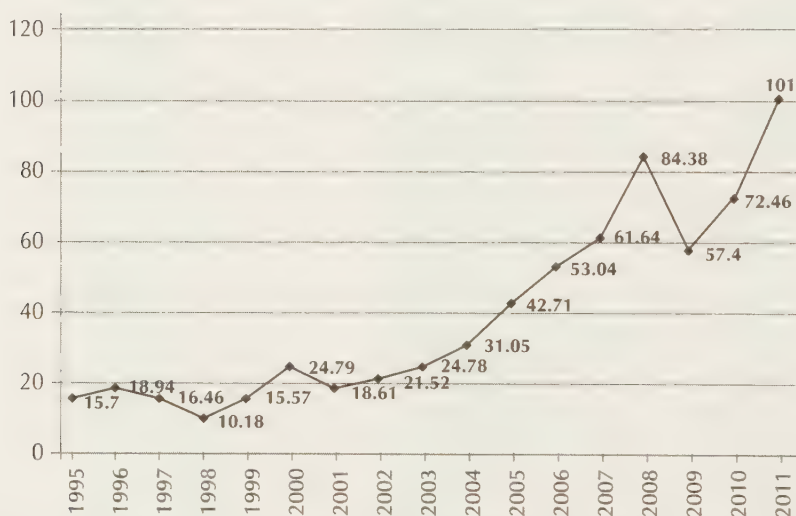
CONCEPTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Productos y servicios	23,500.3	24,035.8	30,178.8	31,910.6	34,440.7	36,975.9	41,532.2	49,283.9	47,364.3	60,617.1	69,245.6
Importaciones	28,902.1	27,233.0	26,897.8	29,521.0	26,820.4	31,726.4	32,188.0	35,783.1	30,196.4	24,531.1	26,881.2
Otros impuestos	21,348.2	27,971.6	30,477.5	25,113.3	28,791.7	33,308.1	37,339.4	38,896.7	45,276.8	45,002.7	44,277.6
No tributarios	88,377.6	113,285.0	96,338.1	106,837.6	78,490.8	84,497.5	158,106.6	150,120.2	382,808.5	178,129.9	176,880.1
Derechos	16,145.1	18,601.6	19,238.5	16,591.4	19,858.9	20,338.3	24,830.4	29,261.1	29,729.5	32,046.1	35,920.7
Aprovechamientos	65,585.2	89,417.4	71,917.3	84,809.8	51,268.2	57,184.1	126,490.8	113,958.1	346,381.4	141,902.0	136,299.8
Otros	6,647.3	5,266.0	5,182.3	5,436.4	7,363.7	6,975.1	6,785.4	6,901.0	6,697.6	4,181.8	4,659.6
Pemex	103,523.9	150,031.6	175,776.6	190,772.0	185,529.2	317,655.0	374,839.9	362,530.6	381,953.2	385,437.1	395,232.2
Organismos y empresas no petroleras	228,738.2	247,850.5	291,524.7	310,331.1	349,782.1	387,139.5	399,724.6	448,459.5	434,784.3	494,992.9	555,605.2

NOTA: Todos éstos son los ingresos del gobierno sin tomar en cuenta la inflación. Algunos impuestos que aparecen con signo negativo fueron puestos en cero para conocer el valor real de la recaudación. No existen los impuestos negativos, éstos son subsidios. Las siglas n.d. significan no disponible.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, "Ingresos presupuestarios del sector público", *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta "avanzada", cuadro "pesos corrientes multianual", cifras en "millones de pesos", periodo "1990-2011", extraído el 8 de junio de 2012), <http://bit.ly/pg4Ngr>.

El aumento en la renta petrolera fue posible por un incremento notable en el precio del petróleo (véase la gráfica III.1). En el caso de la mezcla mexicana, pasó de 15.57 dólares por barril en 1999 a 24.79 en el año 2000 y a 84.38 en 2008. Si bien cayó a 57.44 en 2009, regresó a niveles de 72.03 en 2010 y 100.98 en 2011.<sup>8</sup> Además, la producción subió de 3 012 000 barriles diarios en el año 2000 a 3 383 000 en 2004, cuando llegó a su pico más alto, para luego descender a 2 556 000 barriles diarios en 2011 (véase la gráfica III.2).<sup>9</sup> El resultado neto es un incremento de la renta petrolera que pasó de 320 356 millones de pesos en 2000 a 849 370 millones en 2011 (año base 2011). En términos reales, esto significó un incremento de 514 929 millones de pesos.<sup>10</sup>

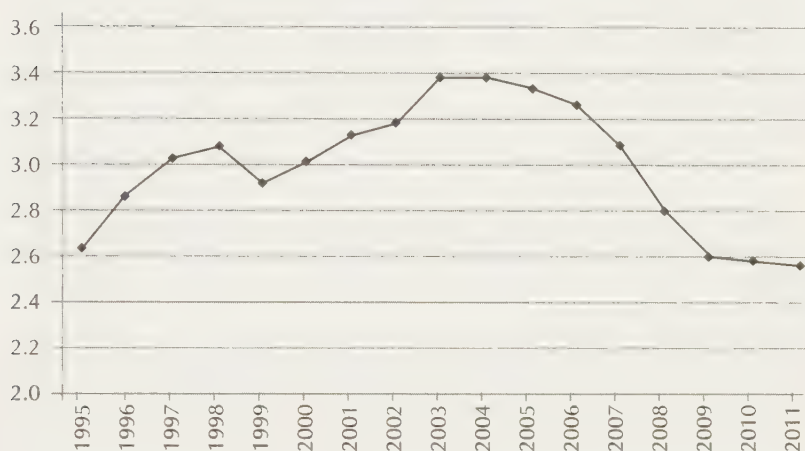
GRÁFICA III.1. PRECIO PROMEDIO DE LAS EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO 1995-2011 (DÓLARES POR BARRIL 2011 = 100)



NOTA: A excepción de las caídas registradas en 2001 y 2009, el precio del petróleo mexicano en dólares no ha dejado de ir en aumento desde 2001.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Indicadores de Hidrocarburos*, <http://bit.ly/gsosB2> (consultado el 15 de mayo de 2012).

GRÁFICA III.2. PRODUCCIÓN DE PETRÓLEO PROMEDIO ANUAL  
1995-2011 (MILLONES DE BARRILES DIARIOS)



NOTA: Tras alcanzar su pico máximo en 2003 y 2004, la producción petrolera se desplomó para estabilizarse a los mismos niveles de producción que el observado en 1995.

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, *Indicadores de Hidrocarburos*, <http://bit.ly/gsosB2> (consultado el 15 de mayo de 2012).

La llegada de la democracia coincidió entonces con un notable aumento de la renta petrolera, equiparable a una reforma fiscal eficaz. Esto, aunado a un endeudamiento mayor, que analizaremos más abajo, permitió elevar el gasto neto pagado de 2 024 millones de pesos en 2000 a 2 795 millones en 2006 y 3 631 millones de pesos en 2011 (a pesos constantes, año base 2011).<sup>11</sup> Como porcentaje del PIB, el gasto total del sector público pasó de 19.5 puntos porcentuales en 2000 a 21.8 en 2006 y 25.3 en 2011.<sup>12</sup> Dado que los ingresos fueron un poco menores a estos gastos, significó un déficit de 1% para 2000 y de 2.5 para 2011; es decir, de 60 453.2 millones y 360 235.8 millones de pesos para esos años, respectivamente.<sup>13</sup>

Este aumento en el gasto, gracias fundamentalmente al mayor precio del petróleo, es comparable al de una reforma fiscal y nos ahorró llevar a cabo una de verdad. Con el crudo a un precio mayor no había mucha razón para recaudar más. Incluso decidimos no cobrar impuestos a la gasolina y hasta venderla por debajo de su precio de mercado, como veremos un poco más adelante.

La única buena noticia es que en este segundo *boom* petrolero no nos hemos gastado mucho más de los ingresos petroleros como sucedió en la bonanza de la década de 1970. Sin embargo, no los hemos usado bien, lo que significaría invertirlos o guardarlos para los años complicados.

Hemos tenido un incremento en gasto importante, pero una buena parte se fue a gasto corriente. Éste pasó de 11.1% del PIB en 2000 a 12.9% en 2006 y a 15.1% en 2011. La inversión creció también, pasando de 2.3 puntos del PIB en 2000 a 3.1 en 2006 y a 4.9 en 2011.<sup>14</sup> Cabe subrayar que el gasto corriente no es necesariamente malo. Un nuevo maestro que se contrata para ampliar la cobertura de educación media superior es considerado gasto corriente. El problema es que hay mucho gasto corriente de mala calidad, tanto por excesos de personal como por el mal desempeño de los trabajadores del sector público, así como pensiones elevadas en comparación con las que vemos en el resto de la economía, y por todo tipo de despilfarros, desde los viajes absurdos de los funcionarios hasta el exceso de vehículos de la burocracia. Por el contrario, tampoco toda la inversión pública resulta buena. El polémico monumento Estela de Luz con el que se celebró a destiempo el bicentenario de la Independencia, cuyos costos estuvieron muy por encima de lo programado, es considerado inversión. También lo es la torre administrativa de Nuevo León, aún no ocupada. Sin embargo, esta erogación de recursos, catalogada como inversión, es bastante más inútil que una campaña ampliada de vacunación, la cual se considera gasto corriente.

Pero en todo caso, como ya se comentó, el petróleo se debe invertir bien o ahorrar para el futuro. No se debe gastar. Menos aún en sueldos y salarios o despilfarros. Se debe guardar para emergencias y para las generaciones futuras. La ausencia de un fondo petrolero para emergencias hizo que la crisis global de 2009 fuera particularmente dura. No teníamos, como Chile, una reserva para gastar en los años de vacas flacas.

El gobierno chileno gasta en función de lo que espera se recaude en el futuro a partir de las conclusiones de un comité de expertos independientes que proyecta la evolución realista de los precios del cobre y la producción del mismo, que son las variables clave para determinar el nivel de ingreso por concepto de ese mineral. En febrero de 2012, gastada ya una parte de ese fondo para evitar una recesión profunda en 2009, había acumulado adicionalmente un fondo de contingencia equivalente a 9 puntos del PIB.<sup>15</sup>

En nuestro caso, sólo pudimos compensar un poco la caída en la demanda externa de crudo con endeudamiento, que pasó de 21.2% del PIB en 2008 a 30% en 2009, aunque una parte del aumento se explica por la devaluación del peso en 2009, lo cual encarece en términos del PIB la deuda denominada en dólares, que era el 21% del total.<sup>16</sup> Los ingresos excedentes provenientes de exportación de petróleo, recursos fiscales y actividades económicas se gastan de forma regulada. Primero, se destinan para compensar la diferencia de lo gastado con lo presupuestado y para completar recursos que atienden desastres naturales. El sobrante se distribuye entre el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP), las entidades federativas y la inversión en infraestructura de Pemex. Asimismo, se trasladan recursos para cubrir el costo del aumento del subsidio a los combustibles. Nunca se consigue juntar más de un punto del PIB como reserva y se gasta el año entrante. Para 2012 se espera que el FEIP alcance únicamente alrededor de medio punto del PIB. No hay un fondo soberano, como sí tienen otros países

con recursos naturales no renovables, que contribuya a nuestro desarrollo de largo plazo.<sup>17</sup>

Como ha calculado Jorge Chávez Presa, si hubiéramos invertido financieramente todos los derechos pagados por Pemex a Hacienda desde 1980 con un rendimiento conservador de 3.5%, de 1980 a 2009 tendríamos “una cifra de 935 mil millones de dólares, la cual es ligeramente superior al valor del producto interno bruto que generó México en 2009, que fue de 919.1 mil millones de dólares. En otras palabras, éste sería el valor del patrimonio del cual dispondría México para las próximas generaciones de haber invertido de manera conservadora los ingresos del petróleo extraído”.<sup>18</sup>

No es fácil hacer de las materias primas, incluidos el petróleo, una palanca de desarrollo. Lo primero que suele suceder es una apreciación del tipo de cambio, dado que entran en la economía dólares que no son producto de la capacidad productiva de los mexicanos, sino de la fortuna de tener petróleo. Salvo si se está dispuesto a dejar esos dólares fuera de la economía en un fondo que no se invierta en México, como se sugirió desde la época de nuestro primer *boom* petrolero, o acumulando reservas cambiarias en cantidad similar a las ingresadas por el petróleo, la moneda local termina más fuerte de lo que estaría sin ese ingreso, lo cual hace que exportar sea más complicado para el sector industrial.

En nuestro caso, además, el incremento en el precio del petróleo se dio en el momento en que subían las remesas enviadas por los mexicanos que trabajan en Estados Unidos. Éstas pasaron de 3 673 millones de dólares en 1995 a 6 573 millones en 2000 y a 25 139 millones en 2008.<sup>19</sup> La apreciación del tipo de cambio asociada con esta entrada de dólares hizo más complicado sacarle provecho al TLC, el cual está basado en la expansión de la exportación de manufacturas.<sup>20</sup>

Hacer del petróleo una palanca de desarrollo es aún más difícil porque, en nuestro caso, la empresa encargada de ello es ineficien-

te, con amplios espacios de corrupción y ha creado un conjunto de rentistas; es decir, actores que ganan más de lo que les correspondería en un mercado competitivo. Los trabajadores están sobrepagados y con pensiones generosas. Hay corrupción de todo tipo entre algunos de sus administradores y en su entorno, como los contratistas de mala calidad pero bien conectados. También están los políticos locales y las comunidades que presionan a Pemex para obtener algún tipo de apoyo.

La creencia de que Pemex por sí mismo, sin cambio alguno en las condiciones monopólicas, y con las pésimas reglas vigentes que no le permiten operar como empresa, puede encontrar y explotar nuevas reservas, ha resultado en una caída de 800 000 barriles diarios frente al pico de producción alcanzado en 2004.<sup>21</sup> Es una caída mucho mayor a la que se esperaba según los reportes de Pemex, que suelen ser optimistas. Prometer más producción es el vehículo para pedir más dinero para poder incrementar sus inversiones.<sup>22</sup> Con todo, ha sido capaz de sostener la actual producción, algo que no se veía fácil cuando comenzó la declinación en la producción, y ha compensado la caída de Cantarell de tal forma que ha logrado incorporar, de 2005 a 2010, una producción adicional de 720 000 barriles diarios.

Según los datos de Pemex, las reservas susceptibles de ser recuperadas y las probadas ya desarrolladas son de 9 320 millones de barriles de petróleo crudo y condensados, y durarán 10 años. Este nivel de vida de las reservas se ha estabilizado, en la medida que finalmente se está encontrando nuevo petróleo equivalente al que se extrae. También se ha estabilizado la producción.<sup>23</sup> Con todo, ésta no va a recuperarse en el corto plazo, aunque hay algunos proyectos de exploración interesantes que pueden revertir esta tendencia, como el anunciado el 29 de agosto de 2012 en aguas profundas, en la zona conocida como “Perdido”, a 180 kilómetros de la costa de Tamaulipas. Tardarán por lo menos cinco años en ser productivos y no parecería que Pemex lo puede hacer por sí solo.<sup>24</sup>

Una parte importante en la caída de la producción es por los muchos años que, a partir de la crisis de 1994, se sacrificó la inversión y nos dedicamos a explotar un campo gigante y excepcional como ha sido Cantarell. Esto se revirtió a partir de 2002. Desde entonces hasta 2011 la inversión ha crecido a una tasa de 10% anual en términos reales.<sup>25</sup> A precios de 2011, Pemex invirtió 271 000 millones de pesos en 2009 y 278 000 millones en 2010. Si bien en 2011 cayó a 267 000 millones,<sup>26</sup> invertía 118 000 millones en 2002.<sup>27</sup>

En su documento técnico de trabajo “Clasificación de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos”, la Comisión Nacional de Hidrocarburos argumenta que la inversión en Pemex no está canalizada hacia los proyectos más rentables y con menor riesgo. Por citar un ejemplo, todos los proyectos en Chicontepec están clasificados dentro del grupo de “menor rentabilidad y mayor incertidumbre” pero, a pesar de ello, 75% de estos proyectos tiene recursos asignados en 2011 o 2012. El presupuesto ejercido en Chicontepec durante 2011 fue de 26 744 millones de pesos, 86% del presupuesto ejercido para exploración en ese año. En contraste, aunque 30% de los proyectos de mayor rentabilidad y volumetría son exploratorios, sólo 22% de este tipo de proyectos está fondeado.<sup>28</sup>

Sin embargo, estos ejercicios de rentabilidad son muchas veces sólo de escritorio. En Chicontepec se han invertido 2 082 900 768 pesos<sup>29</sup> y se produjeron 70 000 barriles diarios de petróleo en los primeros cinco meses de 2012.<sup>30</sup> Se prometió que para el periodo 2009-2017 se registraría una producción de crudo de 443 000 barriles diarios.<sup>31</sup> No ha funcionado como se prometió, pero se espera que la información hasta ahora obtenida, la cual ha permitido entender mejor este yacimiento tan complejo, sirva para llegar a por lo menos 300 000 barriles diarios por varios años, con lo cual se volvería una inversión muy rentable. Simplemente, las reservas

probadas que ya se incorporaron a las reservas de Pemex, gracias a Chincontepac, valen mucho más que lo invertido, aunque esto no responde a la pregunta de si no hubiera sido mejor invertir en otro lado, en aguas profundas, por ejemplo.

Con la producción estancada, con altos subsidios al consumidor y sin invertir más en Pemex vamos a tener que repensar nuestro pacto fiscal: qué y cuánto debe pagar el ciudadano y cómo y en qué debe gastar el gobierno. Esto, sin embargo, no se ha llevado a cabo. En el presupuesto para 2010 se optó por aumentar algunos de los impuestos ya existentes sin que esto tuviera un impacto importante en materia de recaudación, y hemos seguido sostenidos del ingreso petrolero porque los precios del crudo se mantienen altos e incluso crecientes.

Además, hemos endeudado a Pemex para no tener que cobrar más impuestos y poder sostener la producción petrolera, sin resolver sus ineficiencias y corrupciones, a la par de extraerle parte importante de sus utilidades, como veremos más adelante. La deuda neta de Pemex ha pasado de 150 200 millones en 2000 a 380 600 millones en 2006 y a 531 100 millones de pesos en 2010.<sup>32</sup> Para 2011, la deuda neta llegó a 665 700 millones de pesos.<sup>33</sup>

Según José Antonio Meade, secretario de Hacienda y Crédito Público, de las cuatro subsidiarias de Pemex solamente Exploración y Producción tiene un régimen fiscal distinto al resto de las empresas en México. El problema es que debe acarrear las pérdidas de las otras tres subsidiarias. Lo que se le quita a Pemex por usar el petróleo de todos los mexicanos está dentro de los estándares internacionales. Según datos de Pemex y de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el gobierno de Noruega cobró por renta económica 87% de las ganancias, Rusia 82%, Colombia 72%, Gran Bretaña 52%, mientras que Pemex Exploración y Producción pagó al fisco una tasa de 68.5 por ciento.<sup>34</sup>

Esos datos, sin embargo, no son comparables, dado que el estudio del Banco Mundial del que parten no incluye a México. Los

de México provienen de otra fuente y no está clara la metodología que sigue. Según Pemex, el problema está en que las reglas impositivas aplican por igual a campos gigantes y altamente productivos como Cantarell, y a campos de gas seco de muy baja rentabilidad. Tema muy costoso para Pemex es que el límite respecto a cuánto de lo que invierte puede deducir como gasto es tan bajo que termina pagando un alto impuesto, comparado con otras empresas del sector.

Según datos de Pemex, sí es de las empresas petroleras que más recursos le da al fisco. Si tuviera la misma carga fiscal que Petrobras, podría disponer de unos 80 000 millones de pesos adicionales y con eso podría enfrentar sus necesidades de inversión adicional, así como el saneamiento de sus finanzas. Es tan rentable el petróleo que para el país tiene sentido en el corto plazo invertir más, a pesar de las ineficacias de Pemex, dado que el costo del barril es un porcentaje bajo del precio de venta final; aun si fuera más ineficiente que otras, convendría invertir más.<sup>35</sup> Urge un estudio serio para saber cómo se compara la carga fiscal de Pemex con la de otras empresas petroleras.

Un problema adicional es el pasivo laboral; es decir, cuánto valen en pesos los compromisos de pensiones de Pemex con sus trabajadores. En el informe de resultados del cuarto trimestre de 2011 (al 31 de diciembre de 2011) el pasivo laboral, registrado como “Reserva para beneficios a los empleados”, alcanzó 731 017 millones de pesos. La deuda a largo plazo llegó a 672 275 millones de pesos.<sup>36</sup> Ambos han subido de forma vertiginosa. Estos pasivos eran de sólo 138 502 millones de pesos en el año 2000, registrados como “Reserva para jubilaciones y prima de antigüedad”.<sup>37</sup> Son reservas contables. Pemex, como ya se dijo, espera que sea el fisco el que las pague, aunque ya le cuestan en flujo anual. Se estima que a finales de 2011 el número de jubilados totales de Pemex haya sido de 76 100 personas y que se hayan desembolsado alrededor

de 55 000 millones de pesos para cubrir el costo anual de las pensiones.<sup>38</sup> Contablemente, Pemex pierde cada año y ha ido acumulando un patrimonio negativo de 192 088 millones de pesos en 2011.<sup>39</sup> Pemex Refinación perdió, en 2011, 139 491 millones de pesos.<sup>40</sup> No es por falta de inversión. De 2000 a 2011 la inversión total en refinerías fue de 190 339 millones de dólares.<sup>41</sup> No sirve demasiado invertir cuando se hace mal. A pesar de la inversión de 3 500 millones de dólares en la refinería de Minatitlán y de que la planta ya fue inaugurada con la promesa de que incrementaría la producción de gasolina en 125 000 barriles diarios, todavía no operaba en febrero de 2012.<sup>42</sup> Más allá de estos problemas operativos que no son triviales, una parte de las pérdidas se deben a que tiene que asumir un porcentaje de los altos subsidios de gas LP y una parte de la logística de la gasolina y diesel que se importan. Sin embargo, otras son por excesos administrativos, pensiones generosas que Pemex no ha enfrentado por tener a la mano los recursos que dejan Exploración y Producción y por problemas de eficiencia energética.<sup>43</sup>

Hemos dependido del petróleo y lo hemos malgastado. No sólo hay que repensar cómo usar la renta petrolera, sino cómo organizar ese sector. En la parte industrial de Pemex (refinación, petroquímica, distribución) tiene sentido generar empresas que no carguen con subsidios y abrir para que la competencia vaya disciplinando a una entidad que no tiene, para fines prácticos, una restricción presupuestal real y que opera lejos de los mejores estándares. En el segmento de exploración y producción también puede ser útil la competencia, pero siempre cuidando de no regular mal una industria cuya renta es muy alta. En todo caso hay que hacer de Pemex una empresa como tal y construir un sólido y bien pensado marco regulatorio que le permita asociarse con terceros para disminuir el riesgo de invertir en proyectos de alta incertidumbre, como son los de aguas profundas, y para incorporar las mejores

tecnologías disponibles. En el caso del gas, donde con la caída actual de precios no hay una renta importante, conviene abrir plenamente si se regula bien y se le permite a Pemex competir como un postor más. Si bien discutir las modalidades de esto van más allá de los alcances de este libro, en la medida que dependemos tanto del petróleo en nuestras finanzas públicas el equilibrio actual es altamente dependiente de lo que suceda en ese sector.

Los altos precios del crudo han permitido a Pemex y al gobierno un margen financiero importante para sus respectivos excesos e ineficiencias. Sin embargo, una parte de ese excedente, una parte de nuestra renta petrolera, la gastamos subsidiando gasolinas, dado que éstas no han subido de precio al mismo ritmo que sube el crudo. En los países que producen petróleo suele predominar la idea de que tener combustibles baratos es un derecho. No es evidente para dónde se va el gasto público, el cual, claramente, no siempre se transforma en derechos para todos o en crecimiento sostenido. En cambio, una gasolina barata se disfruta en cada viaje, mientras que cada aumento pega en el bolsillo, y si el gobierno es autoritario, lo que menos se desea es enfrentar una protesta por algo que parece pagable, dado que la población sabe que la exportación de crudo es mucha.

En Venezuela, el subsidio a la gasolina supera los cinco puntos del PIB,<sup>44</sup> mientras que en Irán los subsidios a la energía llegaron a representar 12% del PIB.<sup>45</sup> En este último país, las autoridades lograron hacer un cambio de fondo, subiendo el precio y transfiriendo recursos directamente a los más pobres a través de tarjetas de débito, primero a la población más marginal y luego, poco a poco, hasta expandirse a 80% de la población, lo que significó que 61 millones de personas obtuvieran dichas tarjetas. Poco antes de subir la gasolina, se depositaron los recursos en las tarjetas. El programa resultó exitoso con una alta tasa de aprobación, 98% entre todos los solicitantes.<sup>46</sup>

En México el subsidio a la gasolina y otros combustibles fue de 1.8% del PIB en 2008 (seis veces el costo total del programa Oportunidades en ese año), en 2009 bajó a 0.1% debido a la baja en el precio internacional del petróleo, para luego volver a subir y cerrar en poco menos de 1% del PIB en 2010.<sup>47</sup> En el primer trimestre de 2012 el subsidio a las gasolinas equivalía a más de 50 000 millones de pesos.<sup>48</sup>

Es un subsidio muy regresivo: favorece a quienes más tienen. El 20% de la población con mayores ingresos absorbe 55% del subsidio, mientras que el 20% de la población con menores ingresos sólo el 3.4 por ciento.<sup>49</sup>

Aunque la gasolina es más cara que antes y su precio aumenta mensualmente, desde 2007 está subsidiada, ya que ha subido menos que el aumento del precio del petróleo en los mercados mundiales, el cual se refleja en los precios de las gasolinas en el mundo. Por ello, mientras que de enero de 2008 a mayo de 2012 la gasolina Magna ha subido 25%,<sup>50</sup> en Estados Unidos ha subido 100.04 por ciento.<sup>51</sup>

El subsidio se calcula como el diferencial de precio entre el mercado internacional y el mexicano. En 2011, la mitad de la gasolina que se utilizó en el país fue importada. Pero el subsidio no tiene que ver con el origen de la gasolina; es decir, si se produce en México o es importada. Si toda fuera nacional y Pemex la vendiera por debajo del precio, igual la estaría subsidiando, ya que proporcionaría a los consumidores un producto más barato de lo que podría venderlo en los mercados internacionales. El IEPS a la gasolina, cuando no está subsidiada, es un impuesto más. No es un ingreso petrolero. Este tipo de impuesto lo tienen muchos países que importan todo su crudo y pueden recaudar varios puntos del PIB. Se contabiliza como un impuesto más. La Secretaría de Hacienda lo suele poner como ingreso petrolero, pero no es correcto hacerlo de esa manera. Es un impuesto que paga el consumidor

de productos petrolíferos. En todos los países de la OCDE y en general en América Latina, el precio de la gasolina depende de su valor en el mercado mundial, y sobre ese precio se cobra un impuesto.

Hay un pequeño impuesto estatal a las gasolinas que se da a las entidades aunque el precio esté subsidiado. No sólo es perverso un impuesto sobre un producto subsidiado, sino que no se entera plenamente a las tesorerías estatales por deficiencia administrativa o corrupción. De cada litro de gasolina, el consumidor paga 36 centavos si es Magna, 43 centavos si es Premium y 29 centavos si es diesel por concepto de impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS). Este dinero debe ser entregado a la Tesorería de los estados y del Distrito Federal, pero algunos dueños de las gasolineras se lo quedan. De acuerdo con datos de la SHCP, en 2011 se debieron haber recaudado 23 961 millones de pesos en las gasolineras de los estados por concepto del IEPS para las entidades, pero sólo 20 743 millones fueron entregados; es decir, se quedaron con el 13%. La debilidad recaudatoria de las entidades permite que esto pase. Baja California tiene el porcentaje de evasión del IEPS más alto con 30%, Tamaulipas y Coahuila casi 26%, Nuevo León 22%, Distrito Federal 11% y Jalisco con 10 por ciento.<sup>52</sup>

#### DEMOCRACIA SIN CREDIBILIDAD EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

Ya vimos que las variables estructurales eran muy complicadas de modificar por el solo hecho de haber experimentado un cambio de gobierno, pero las restricciones políticas se podrían haber enfrentado con menor dificultad. De eso se trata gobernar. No eran modificables de un día para otro, pero se debieron haber enfrentado estas restricciones y se debió construir un pacto fiscal nuevo; es

decir, una nueva relación respecto a la forma en cómo se recauda y para qué se usan los recursos fiscales. Esto no necesariamente implica subir los impuestos; requiere partir del principio de gastar mejor, construir el presupuesto con mayor participación ciudadana y con menos peso de los grupos de interés y, sobre todo, hacer más transparente el ejercicio del gasto y sus impactos y usar esa información para hacerlo más eficaz.

Para llegar al poder, la oposición había concentrado con éxito todos sus esfuerzos en modificar el arreglo institucional que regulaba las elecciones. El resto del sistema político, como el régimen de partidos, los sindicatos y el peso de ciertos grupos de presión, no había sufrido cambios. Se sacó al PRI de la presidencia, pero mantuvo 21 de 32 entidades federativas y un peso importante en el Poder Legislativo. El tercer partido, el PRD, tenía la ciudad de México bajo su control y, junto con el PRI, tenía la mayoría en ambas cámaras. El presidente Fox no supo cómo legislar cambios en materia de gasto con un Congreso donde no tenía mayoría y el PRD no usó su peso en el Poder Legislativo para avanzar en la agenda de mayor transparencia y rendición de cuentas y de mayor fuerza del Estado frente a los grupos de interés. Con el PAN hubiera podido hacer mayoría en el Congreso. El resultado fue que no se modificó ninguna de las características del régimen político anterior, no sólo la forma de gobierno, sino la debilidad del Estado frente a sindicatos y otros grupos con poder. Este arreglo institucional se volvió aún más disfuncional dada la relativa debilidad del presidente, que nunca pudo vencer las restricciones que le impuso el PRI y los grupos que se benefician con el mal gasto público y con los muchos agujeros de nuestro sistema impositivo.

La transición democrática podría haber permitido construir una relación nueva entre gobierno y ciudadanos. El gasto público ya era, en principio, potestad del contribuyente quien, a partir de sus instituciones representativas, podía presionar por un mejor uso de

las mismas, así como por un gasto que impulsara el interés general y no el de los grupos mejor organizados, incluida la burocracia.

Lo primero y menos complicado hubiera sido hacer creíble que la ciudadanía podía llamar a cuentas a sus gobernantes, empezando por los funcionarios federales, para conocer la forma en cómo se gasta. También hubiera ayudado una acción decisiva contra políticos involucrados en actos de corrupción. No hubo un solo pez gordo apresado, por incompetencia o por falta de voluntad. El presidente Fox llegó al poder con una fuerte crítica a la corrupción del PRI. Al no hacer nada, fue generando una gran decepción sobre las virtudes del cambio. Una acción más decidida en materia de transparencia y lucha contra la corrupción hubiera incrementado la percepción de que el electorado está representado a la hora en que se ejerce el gasto público y que la erogación de nuestros impuestos permite generar bienes públicos de calidad.

El nuevo gobierno poco hizo en materia de reasignación del gasto público, ni siquiera una estrategia simbólica de ahorrar en celulares, viajes, viáticos y otros gastos de los que se benefician los altos funcionarios gubernamentales. El nuevo gobierno no parecía tener una estrategia frente al reto de construir un nuevo pacto con la ciudadanía. Antes de mostrarle a la ciudadanía que podía gastar mejor, fue a pedirle al contribuyente más recursos a través de una ambiciosa reforma fiscal que pasaba por hacer del IVA un impuesto general.

La reforma del presidente Fox propuesta en abril de 2001 fue llamada la *Nueva Hacienda Pública Distributiva*. Pretendía incrementar la recaudación impositiva a través de llevar a los alimentos, las medicinas, los libros, las publicaciones y otros productos de la tasa cero de IVA a la tasa general de 15% entonces vigente, así como eliminar las muchas exenciones en bienes no comerciales como salud y educación. Lo mismo sucedería con la tasa de IVA vigente en la zona fronteriza, que pasaría de 10 a 15%. El ISR para las per-

sonas físicas también se pretendía generalizar a una tasa marginal máxima de 32%, en lugar del 40% entonces vigente. Se pretendía eliminar los regímenes especiales a los sectores de autotransporte, agropecuario, silvícola y pesquero. Se esperaba recaudar 120 000 millones de pesos, 2.2% del PIB de esa época.<sup>53</sup>

Al no tener mayoría en el Legislativo, el Ejecutivo no podía realizar estas reformas sin el apoyo del PRI o del PRD. Sin embargo, tampoco convenció a la sociedad sobre la virtud de su propuesta. Según una encuesta levantada por GEA,<sup>54</sup> el rechazo de la población a la reforma fiscal siguió siendo amplio luego de la alternancia en la presidencia. En marzo de 2001, 89% de los mexicanos pensaba que el gobierno no debía cobrar más impuestos. Sólo 13% creía que funcionaría mejor si cobrara más impuestos.

A pesar del enorme esfuerzo del primer gobierno panista para convencer a la población de las bondades de una reforma que permitiría regresar con mayor gasto “completito y copeteado”, en palabras de Vicente Fox, el impuesto cobrado a las familias más pobres, en agosto de ese año, 64% de los mexicanos encuestados creía que el gobierno contaba con suficientes recursos para cubrir sus necesidades, 84% que no se debían cobrar más impuestos y 91% se oponía al IVA en medicinas y alimentos.

La confianza de que recursos adicionales podían ayudar a tener un mejor gobierno era muy baja. Sólo 16% pensaba que cobrar más impuestos permitiría al gobierno funcionar mejor. El 59% consideraba que el gobierno utilizaba en forma incorrecta el dinero de los impuestos y 80% pensaba que si se redujera el gasto gubernamental no se tendría que incrementar el cobro de los impuestos.

Como lo muestran las encuestas de GEA-ISA, los intentos de reforma fiscal con el gobierno de Calderón tampoco lograron convencer a la ciudadanía. Un 56% de los encuestados en 2007 y 60% en 2009 pensaban que no debería hacerse una reforma fiscal para

que el gobierno contara con mayores ingresos. En 2007 y 2009, 48 y 54%, respectivamente, opinaron que el gobierno funcionaría igual aunque se hiciera de mayores recursos a través de los impuestos, mientras que 26 y 31% pensaron que funcionaría peor.<sup>55</sup> A pesar de que el gobierno buscó empaquetar una de las propuestas de aumento al IVA como una contribución contra la pobreza, no tuvo mayor credibilidad.

Debido a nuestra historia de despilfarros y corrupción, no es gratuito que la ciudadanía no haya apoyado ninguno de estos intentos de reforma fiscal. No es fácil saber con detalle en qué se erogan los recursos públicos. A la tensión ineludible que deviene de la dispersión en los beneficios del gasto público y el costo directo en el bolsillo del contribuyente se debe agregar la baja calidad de una buena parte del gasto público y la opacidad con que se presentan en la mayoría de los casos las finanzas públicas. Finalmente, los excesos de gasto, sueldos, autos, viajes y los aumentos inexplicables en el patrimonio y modo de vida de más de un funcionario hace fácil concluir que se quieren más impuestos para robar mejor.

No es fácil convencer a una ciudadanía que no se siente representada y que no está informada de que existen razones de interés común para pagar más impuestos. Cambiar las percepciones es siempre un asunto muy complicado. Sin embargo, en la medida en que el gasto siga siendo opaco, de baja calidad, y mientras exista evidencia de que la corrupción continúa, el simple hecho de tener representantes electos democráticamente e incluso haber avanzado en proveer más información sobre las erogaciones públicas no da certidumbre al ciudadano sobre el destino de sus impuestos.<sup>56</sup>

Los ciudadanos pueden castigar al gobernante en turno no eligiéndolo en elecciones futuras, pero en el caso mexicano esto está limitado a no elegir nuevamente al partido en el poder, ya que no se permite la reelección, lo cual vuelve esta facultad del votante mucho más débil; de ahí el sentido de permitir la reelec-

ción consecutiva. Además, la elección de senadores y diputados de representación proporcional por medio de listas que fija el partido permite que lleguen al Poder Legislativo algunos personajes de dudosa honorabilidad y que están allí por el voto de su partido, no directamente por el del ciudadano. La débil rendición de cuentas que este sistema genera, más lo novedoso de la alternancia, no llevaron a que el mero triunfo de Fox le diera al ciudadano la confianza como para aceptar dotar al gobierno de mayores recursos.

Después del fracaso de la primera reforma fiscal, el gobierno propuso una ley de acceso a la información y la creación de un Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), lo cual fue aprobado en diciembre de 2002 y entró en vigor el 2 de junio de 2003. La nueva legislación permite una mayor transparencia en el uso de recursos públicos erogados por la administración pública federal.

No es claro que esto haya conducido a una menor corrupción, pero sí ha hecho públicos excesos que, paradójicamente, terminan por erosionar la legitimidad en el uso de los recursos públicos, sobre todo porque los escándalos que se han evidenciado parecen tener pocas consecuencias. Además, esta transparencia se da sobre todo a nivel de la administración pública central federal. Entidades como Pemex y la UNAM no son sujetas a la jurisdicción del IFAI y se suelen regir con reglas más opacas. En el caso de los estados y municipios, la opacidad y la oportunidad para actos de corrupción son todavía mayores.

La calidad del gasto sigue siendo baja. El gobierno, en todos sus niveles, suele comprar más caro que el sector privado. Por ejemplo, un estudio del Centro de Análisis México Evalúa destaca que nuestro país tiene el costo administrativo del sector salud más alto entre los miembros de la OCDE (según datos de esta misma organización), lo que equivale a casi 9% del total del gasto en salud. De 1991 a 2008 hubo un incremento de 153% en el gasto público en

salud per cápita en México; sin embargo, nuestra oferta de servicios de salud se encuentra por debajo del promedio de los países de la OCDE.<sup>57</sup>

A esto hay que agregar el pago excesivo por casi todos sus empleados y el gran número de ellos. En general, gana más un empleado público que su equivalente en el mundo privado. Hay excepciones, por ejemplo en los sueldos de los puestos clave de la Secretaría de Hacienda, que son más bajos que los del mercado. Sin embargo, si los especialistas son competentes, cuando pasan al mercado privado pueden ganar muy bien, en gran medida por su paso por el sector público. No hay salarios diferenciados en la alta burocracia. Muchos funcionarios menos calificados cobran sueldos muy similares a los de sus pares en secretarías de mayor responsabilidad, además de que sobran funcionarios en buena parte del sector público. Hay extremos, como en el Poder Judicial, por lo menos a nivel de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde los sueldos son los más altos del mundo de una muestra amplia de países. En 2009, el sueldo de un ministro en México fue de 4 169 957 pesos anuales; mientras que en Canadá fue de 3 860 227, en Estados Unidos de 2 889 923, en Alemania de 2 573 182, en España de 2 240 024, y en Colombia de 1 777 920 pesos.<sup>58</sup>

Adicionalmente, el personal de base cuenta con salarios más altos que en el mercado privado para el mismo nivel de calificación y sin que tenga muchas consecuencias si trabaja poco. Pongamos el caso de los maestros, quienes tienen salarios y condiciones de trabajo mucho mejores que sus contrapartes en el sector privado. Esto es particularmente acentuado al inicio de la carrera de un maestro contratado por el sector público. Luego se cierra la brecha, pero sigue siendo tan atractivo que hay muy poca movilidad. Con estas condiciones, muy pocos maestros dejan su plaza.<sup>59</sup> La actitud de muchos de ellos respecto a la responsabilidad frente a sus alum-

nos es conocida por la ciudadanía después de cada marcha, algunas con el mero objetivo de no ser evaluados. A pesar de que en el magisterio hay gran cantidad de maestros entregados a su docencia, también hay muchos que caen en la tentación de trabajar poco, ya que no existe sanción alguna por un mal desempeño. A esto hay que agregarle los 22 353 maestros con plaza educativa, denunciados por Mexicanos Primero, pero que trabajan para el sindicato en distintas modalidades. En 2011 costaron 1 700 millones de pesos. Esto es 65 veces más que el Programa Nacional de Lectura.<sup>60</sup>

Hay exceso de personal en todos lados. A cualquier funcionario que se le pregunta en privado cuánta gente sobra en su oficina, responde que por lo menos 30%. Sobra gente, pero no hay controles básicos sobre quiénes trabajan y qué hacen.

Los fraudes han de ser comunes aunque pocos se ven con tanta claridad como el siguiente ejemplo. Funcionarios del Instituto Nacional de Ecología (INE) se daban la gran vida en un yate en Puerto Vallarta gracias a que desviaron recursos de la nómina. Entre ellos se encontraba Juan Luqueño Bárcenas, ex director de Recursos Humanos, quien cobró por la primera quincena de agosto 107 350 pesos de nómina, mientras que su sueldo oficial era de 9 098 pesos. En total, recibió durante su cargo 3.2 millones de pesos más de lo que le correspondía. Otros servidores públicos del INE cobraron por medio de su nómina mucho más de lo oficial a través de quincenas módicas de 11 198 a 255 834 pesos o bonos extraordinarios de 200 000 pesos. De acuerdo con el diario *Reforma*, el instituto fue “ordeñado” desde 2006 sin que exista ninguna investigación legal al respecto.<sup>61</sup>

Nadie niega que en Pemex sobra gente. Al cierre de 2010 había 184 090 trabajadores —sin contar los contratados por obra determinada—, de los cuales 82.3% estaba sindicalizado.<sup>62</sup> Solamente Pemex Corporativo tenía 31 206 empleados. Sin embargo, aunque la plantilla laboral aumentó 11.4% respecto a 2009, la producción

de crudo disminuyó 1%.<sup>63</sup> Comparado con estándares internacionales, el incremento de la planta laboral de Pemex resulta atípico. En el caso de la brasileña Petrobras, para el mismo periodo contaba —incluyendo a los 7 893 que laboraban en el exterior— con 80 492 trabajadores.<sup>64</sup> De éstos, menos de 50% se encontraba sindicalizado.<sup>65</sup>

En Pemex y muchas otras empresas públicas hay decenas de miles de empleados que, literalmente, no realizan trabajo alguno, y a quienes no se les puede remover por razones sindicales. Cuando existía, la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) requería 44 514 trabajadores, entre sindicalizados y de confianza.<sup>66</sup> Ahora la zona a la que prestaba servicio opera con 12 322 trabajadores,<sup>67</sup> aunque también es cierto que algunas de esas tareas están subcontratadas, en cuyo caso no implican costos de seguridad social para el erario. A esta empresa sólo se le pudo poner en orden liquidándola y a un precio fiscal alto, dado que los trabajadores cesados se llevaron liquidaciones muy por arriba de las que marca la ley. Según el informe final del Sistema de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) enviado a la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el costo de operar LyFC en 2009 fue de 44 000 millones de pesos y liquidarla representó una erogación de 45 605 millones.<sup>68</sup> Era tan ineficiente que el costo de operarla un año fue equivalente al de las altas liquidaciones, aunque el gobierno sigue cubriendo cada año las pensiones de los trabajadores que ya estaban jubilados.

La lógica peticionaria de casi todas las entidades, en las cuales casi nunca se rinden cuentas de cómo se cuida el dinero público, contrasta con el informe de labores del Poder Judicial Federal de Estados Unidos para 2008, el cual da cuenta de los muchos esfuerzos de ahorro en su presupuesto.<sup>69</sup> De acuerdo con su informe de labores publicado en diciembre de 2008, todo el gasto del Poder Judicial (que incluye la Suprema Corte, las cortes federales, las oficinas administrativas y el Centro de Justicia Federal) sumó 6 200

millones de dólares, es decir, 0.2% de todo el gasto federal. Los esfuerzos del Poder Judicial se enfocaron en reducir costos en renta, mediante auditorías que regulen los pagos extras y construcciones innecesarias; en sueldos, reduciendo el número de contrataciones, especialmente en personal administrativo, secretarías y asistentes, e invirtiendo en desarrollo tecnológico para crear programas que sustituyan el gasto administrativo.<sup>70</sup> En ninguna de nuestras instituciones autónomas existe algo parecido en sus informes o declaraciones públicas.

En este sentido, son reveladoras las palabras del rector de la UNAM, José Narro Robles, quien en el marco de las gestiones para la asignación presupuestal pidió “congruencia” a los diputados y señaló que no era el momento para que fueran “a darnos lecciones de aritmética para tratar de convencernos de que con una reducción de 1, 2, 3 o 4% al presupuesto no pasa nada. Sí pasa, y lo que necesitamos es invertir más, porque la educación superior es un área estratégica para el desarrollo de México”.<sup>71</sup> Sin duda es un área estratégica, como lo son tantas otras. El punto es que los recursos de casi toda entidad pública se pueden usar mejor. ¿Realmente no hay margen de ahorro en la UNAM? Basta ir a cualquiera de sus oficinas para saber, sin hacer mayor indagación, que sobra personal. Como veremos en el capítulo 4, en la UNAM hay espacios, que son recursos públicos, ocupados por terceros cuyo responsable de administrarlos bien no hace nada al respecto. Pero siempre es más fácil pedir más dinero que hacer más delgada la plantilla administrativa.

## CORPORACIONES CADA VEZ MÁS FUERTES

La democracia estuvo lejos de limitar el poder de los sindicatos y otros grupos corporativos. Al erosionarse el poder del presidente,

se debilitó el actor que podía acotar el poder de los líderes sindicales. En ello ganaron margen de maniobra que han usado para obtener más recursos.

El caso más evidente es el del SNTE. Su lideresa, Elba Esther Gordillo, entendió bien la lógica de la recién estrenada democracia; se acercó a ambos presidentes panistas, con Vicente Fox una vez que ganó la presidencia, con Felipe Calderón desde que era candidato, y logró cargos para su gente más cercana en instituciones que manejan dinero y poder, como el ISSSTE y la Lotería Nacional, que quizá sea la única lotería del mundo que pierde dinero.<sup>72</sup> En la administración del presidente Calderón, puso a su yerno como subsecretario de Educación Básica. Además, cambió los estatutos del SNTE en 2004 para reelegirse y formó su propio partido político en 2005, el Panal, que se alía estratégicamente con un partido grande en la mayoría de las elecciones estatales y federales y ha logrado extraer recursos para el gremio.

Los trabajadores del sector público están bien organizados y acostumbrados a los privilegios. Los sindicatos gozan de un servicio automático de recaudación de cuotas de sus agremiados que no es auditado. Según un informe de la SEP, de 2000 a 2011 esta dependencia le entregó al SNTE 1 377 millones de pesos por concepto de cuotas sindicales. En 2006 se pagaron 92 millones y en 2011 el monto había crecido a 124 millones.<sup>73</sup> Esos recursos sirven para movilizar todo tipo de apoyos cuando se necesita.

En el debate público no se cuestionan los derechos laborales de los trabajadores de base, algunos de los cuales provienen de nuestro marco legal, pero otros muchos se han ampliado en las sucesivas renegociaciones del contrato colectivo. Es absurdo que los derechos de los trabajadores sean intocables aunque no trabajen o su puesto ya no sea útil. Por supuesto, la alternativa a no tocar sus intereses laborales es pagar su trabajo con nuestros impuestos; si no salieran tan caros y no fueran tan ineficientes habría mejores

servicios públicos o nuestros impuestos serían menores, con lo cual el sector privado podría contratar más trabajadores y generar más riqueza. Mientras que en este sector los trabajadores pierden el trabajo, en el sector público lo tienen garantizado, no importa qué pase, no importa qué hagan.

La inamovilidad de los burócratas explica, en buena medida, la ineficiencia del sector público. El trabajador sabe que no pueden correrlo y que una entidad pública no es una empresa que pueda quebrar. No existe, por lo tanto, una cultura de servicio al cliente, pues los costos del mal servicio jamás serán pagados por los responsables de proveerlo. Sólo se les ha podido bajar el salario en época de inflación. Esto por un tiempo corto y a cambio de mejores pensiones y condiciones laborales más generosas que pagamos los demás. No hay visos de que el gobierno o la oposición vayan a enfrentarlos.

No se necesita ser un sindicato poderoso para tener una mayor capacidad de maniobra gracias a los espacios que abrió el debilitamiento de la figura del presidente. Un caso de florecimiento presupuestal y amplia autonomía a partir de la democracia es el de la UNAM. El rector Juan Ramón de la Fuente se dio cuenta de que el poder se había movido al Congreso, y en materia presupuestal a la Cámara de Diputados, y desde ahí logró negociar presupuestos crecientes, saltándose los esfuerzos de control de la SEP. Los resultados, continuados por su sucesor, están a la vista. De un presupuesto de 17 454 millones en 2000 la UNAM pasó a 29 223 millones en 2011, en términos reales a precios de 2011.<sup>74</sup> ¿Qué hemos obtenido como ciudadanos con ese exponencial crecimiento de su presupuesto? No queda claro, pero sí sabemos que ya no está en el índice de la revista *Times Higher Education* de las 500 mejores universidades.<sup>75</sup>

En muchos órganos autónomos hemos visto presupuestos que han crecido año con año sin justificaciones reales. Un ejemplo: la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos es, hasta donde llegan mis datos, la más cara del mundo y, sumada a las comisiones de las entidades federativas, para 2010 consumió 1 102 millones 566 000 pesos, mucho más que todas las comisiones equivalentes de América Latina.<sup>76</sup> En 2010 su presupuesto fue de 2 300 millones de pesos, un aumento en términos reales de 24% frente al de 2000.<sup>77</sup>

Nuestro costo por voto es, hasta donde se sabe, quizás el más alto del mundo. El costo total de las elecciones en México fue para el año 2000 de 921 millones de dólares, mientras que en Argentina fue de 8.4 millones de dólares para 2003. Las elecciones de 2009 nos costaron 20 887 millones de pesos, 268 pesos por ciudadano inscrito en el Padrón Electoral.<sup>78</sup> En 2007 la legislación fue cambiada perversamente para que los recursos fiscales que por ley se canalizan a los partidos sea con base en los ciudadanos registrados en el padrón, no con base en cuántos votos obtuvieron. Así, si la gente no sale a votar, no varían las prerrogativas de los partidos políticos.

Los dispendios y duplicidades son muchos. El IFE podría organizar las elecciones nacionales sin un costo adicional importante. Por ejemplo, en 1997, cuando Cuauhtémoc Cárdenas fue electo como primer jefe de Gobierno del Distrito Federal, el IFE organizó la elección federal y la local sin problemas. Fue mucho más fácil que tres años después cuando tenía que coordinarse con el IEDF, ya que toda entidad requiere de su propio instituto, y el Distrito Federal creó el suyo en enero de 1999. Sin embargo, tener un instituto local es más controlable para los gobernadores. Permite repartir puestos a los aliados y dar financiamiento directo a los partidos para las contiendas locales. Para la elección de 2012, el IEDF costó 1 679 millones de pesos.<sup>79</sup> Según datos de Marco Mena, el costo total de los organismos electorales locales y de las prerrogativas que reciben localmente los partidos es de 16 pesos por habitante en

año no electoral y de 30 pesos en año electoral en promedio, sumando para 2009 un total de 2 551 millones de pesos.<sup>80</sup>

Pero éste no es el mayor costo de nuestras elecciones. Lo más preocupante es lo mucho que los partidos gastan de recursos públicos y privados que no queda registrado. El dinero público viene de nuestros impuestos, pero el dinero privado se paga luego con obras públicas caras o algún otro beneficio económico para quien dio la aportación, lo cual mina las finanzas públicas.

Ese dinero sucio en campaña eleva las barreras para la participación de quienes no tienen dinero. Corrompe la política, tanto por el dinero público que se desvía y las obras caras que se pagan con recursos para la campaña como por la manera en que se construye la relación entre gobierno y ciudadanía: el gobernante paga con los recursos del ciudadano su permanencia en el poder a cambio de regalos.

La competencia política probablemente encareció este juego. Ahora la ciudadanía los pone a competir, no con mejores bienes públicos, sino con dinero para promesas y favores. Además, como veremos más abajo, al descentralizar el gasto hacia los gobernadores se hizo aún más difícil el control de esos recursos.

Hay que gastar más en muchos rubros, pero no en elecciones. Más y mejor salud o educación pública, por citar dos servicios que siempre son más escasos de lo que la ciudadanía quisiera, son, por supuesto, deseables. Sin embargo, si sobra gente en el sector, ahorrar dinero y despedirla no disminuiría el nivel del servicio; al contrario, lo haría más eficiente. Lo importante es la calidad y la cobertura del servicio, no el tamaño del presupuesto, como quieren verlo quienes administran los recursos públicos y que gustan de medir el éxito en su gestión no en función de lo que hacen sino del dinero que controlan.

Un rubro particularmente caro es el de las pensiones de los trabajadores del sector público. Se trata de compromisos que tie-

nen las empresas paraestatales, el gobierno federal, los gobiernos y universidades estatales, y el IMSS como patrón con sus trabajadores. Se calcula que hay 4.1 millones de pensionados en los más de 105 sistemas públicos de pensiones. No están bien reservados, por lo que en 2010 el pasivo laboral de esos sistemas de pensiones valía un poco más que el valor total del PIB de ese año. Sirva como referencia que la deuda total del gobierno mexicano para esa fecha era de 31% del PIB.<sup>81</sup>

Esas pensiones se dieron en un contexto demográfico distinto, cuando la esperanza de vida era mucho menor y los tratamientos médicos disponibles eran pocos y menos caros. Lejos de cambiar la edad de pensión en la medida en que fue aumentando la esperanza de vida y aumentado la contribución del trabajador al pago de la misma, se fue incrementando el monto y condiciones de las pensiones. Además, a diferencia de los trabajadores del sector privado, cuyas pensiones fueron reformadas en 1997 con base en la contribución del trabajador, aunque con un piso garantizado por el gobierno federal consistente en una pensión de dos salarios mínimos, en esas entidades o no se ha hecho nada o se hizo mucho después (hasta 2007 en el caso del ISSSTE) a partir de pensiones que de entrada eran más generosas. El gasto en pensiones del gobierno federal en todas sus modalidades ha crecido 16% al año y para 2012 se programó que ascenderá 367 000 millones de pesos, pero se calcula que el gasto real supere los 400 000 millones de pesos.<sup>82</sup> Esta cifra es el 46% de la recaudación del ISR esperada para 2012.<sup>83</sup>

No es un dilema ético y político menor el que los ciudadanos con sus impuestos paguen esas pensiones, cuando el trabajador o el jubilado que se va a ver beneficiado con ese gasto no pagó ningún costo; a lo mucho, se ha logrado que la pensión de los trabajadores nuevos esté bajo un esquema distinto. En otras palabras, al ciudadano hay que quitarle recursos para que el pensionado, que en un momento se esperaba viviera muchos menos años, pueda

pensionarse tranquilamente y, en algunos casos, por más años de los que trabajó. Muchas de las instituciones públicas tienen tal pasivo laboral que éste es superior a sus activos. Para fines prácticos, ya están privatizadas a favor de sus trabajadores. Así se tuvo que resolver el costo de las pensiones de Ferrocarriles Nacionales de México. Cuando se vendieron, el pago total que recibió el gobierno, que fue de poco más de 2 000 millones de dólares, se fue íntegro a un fondo para pagar las pensiones de los entonces 50 000 jubilados de la empresa. Al principio parecía que iba a alcanzar para solventar esos costos, pero malos manejos han llevado a pérdidas en el patrimonio de ese fondo que seguramente deberá ser rescatado con recursos fiscales.<sup>84</sup>

Un caso revelador de esta inequidad es el IMSS. De acuerdo con su Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2011-2012, se tiene proyectado que su déficit de operación pasará de poco más de 9 900 millones de pesos en 2012 a casi 73 800 millones en 2018 (cifras en pesos de 2012).<sup>85</sup> Esto es resultado en parte de un pobre crecimiento del empleo y un débil incremento de la cotización, dado que el salario real o el declarado es menor que antes. Durante 2011 crecieron los asegurados del IMSS en 6.11%.<sup>86</sup> Las cuotas obrero-patronales lo hicieron en 7.2%. Una buena parte de los elevados gastos del IMSS lo explica el costo anual del Régimen de Jubilaciones y Pensiones (RJP) de los trabajadores de ese instituto, el cual pasará de casi 49 000 millones de pesos en 2012 a 81 000 millones en 2018 (en precios corrientes).<sup>87</sup> Resulta caro porque los trabajadores del IMSS tienen la pensión de ley asociada a cualquier afiliado al IMSS más un régimen complementario mucho más generoso. De 1966 a 2011 el RJP ha costado en pensiones 541 700 millones de pesos (cifra en pesos de 2011).<sup>88</sup> Sólo 8.4% de ese gasto lo aportó el propio trabajador con sus cuotas.<sup>89</sup> El resto tuvo que pagarlo el IMSS, cuyo presupuesto depende en poco más de 75% de las cuotas obrero-patronales de sus afiliados.<sup>90</sup>

El crecimiento de la nómina del RJP entre 2006 y 2012 ha sido de 12% anual en términos reales.<sup>91</sup> Es un crecimiento insostenible. En una reunión del Consejo Técnico realizada en agosto de 2010 —cuya grabación luego fue filtrada a la prensa—, el director de Finanzas del IMSS, Eduardo González Pier, avalado por Daniel Karam, director general del instituto, expuso entre lo más grave que “hay una muy alta probabilidad de que el Instituto no tenga para pagar sus nóminas, o a finales de 2012 o a principios de 2013. Estamos hablando de no comprar medicinas. No vamos a poder pagar la nómina”.<sup>92</sup>

En esa reunión, la Dirección del IMSS puso sobre la mesa la liquidación de los casi 320 000 trabajadores del instituto y su recontratación para ahorrar pensiones, así como la depuración y fiscalización de las nóminas activa y de jubilados para disminuir su costo excesivo. Al respecto, Eduardo González Pier añadió: “No omito recordar que la opción más drástica, aunque muy difícil, es liquidar a la población, los 319 000 trabajadores que tenemos ahorita; liquidar a todos los trabajadores del IMSS cláusula 56, que es la cláusula que da 150 días más 50 por año, [y] cuesta 152 000 millones [de pesos]”.<sup>93</sup> Asimismo, existen todo tipo de abusos que encarecen las ya de por sí muy generosas pensiones. En palabras de González Pier, por ejemplo, las “viudas que ya no son viudas o huérfanos que ya tienen más de 25 años”. Es también absurdo que se retiren “cirujanos de 55 años de edad”<sup>94</sup> que dejan al instituto con una pérdida de capital humano. Para 2012, el total de jubilados que el IMSS tendría en nómina será de 230 000.<sup>95</sup> Nuevamente en las palabras del director de Finanzas, según la ya citada filtración: “Todo lo que ingresa adicional cada año el IMSS por sus ingresos de ley se va íntegramente y no alcanza a pagar los incrementos de las dos nóminas, la de activos y la de jubilados; no queda un solo peso para aumentar el gasto en materiales y suministros, servicios generales”.<sup>96</sup>

La otra opción es trasladar al gobierno federal el pasivo que tiene el IMSS por los compromisos de pensión con sus trabajadores. Según lo planteó González Pier: “Ya no pagar la atención médica de la salud de [las aportaciones de] la nómina, sino pagarla de un impuesto general”.<sup>97</sup>

La primera opción es lo justo. ¿Por qué debe el fisco, es decir, todos los contribuyentes, pagar un plan de pensiones mucho más generoso que el que tienen los afiliados al IMSS, quienes con sus cuotas financian a ese instituto que se creó para darles a ellos seguridad social? Sin embargo, esta primera opción es políticamente muy complicada, amén de que no es claro cuánto costaría ni quién pagaría esa liquidación propuesta.

Ésta es una institución que nos brinda un mal servicio, tan malo que muchos de los que ya pagaron su cuota no la usan. Tan malo que en 2007 las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relacionadas con la mala atención en el IMSS ocuparon el primer lugar. En los años posteriores pasaron al segundo lugar después de la Secretaría de la Defensa Nacional, no porque haya disminuido el número de quejas del sector salud, sino porque aumentaron considerablemente las del sector seguridad, como consecuencia del incremento de los operativos federales contra la delincuencia organizada. Si se suman las quejas del IMSS y del ISSSTE, el número de demandas supera las de la Sedena.<sup>98</sup>

El IMSS es tan mal administrador que pierde dinero en el manejo de sus tiendas. Una operación que parece sencilla resulta complicada. De acuerdo con el capítulo décimo del Informe del IMSS presentado al Ejecutivo y al Congreso de la Unión titulado “Pasivo laboral y otros riesgos del Instituto”, las 136 tiendas del IMSS presentaron pérdidas de alrededor de 337 millones de pesos por año desde 2006. Se espera que esta tendencia continúe al alza para llegar a casi 400 millones de pérdidas para 2016.<sup>99</sup>

El déficit en las tiendas se debe, primero, a una disminución de los clientes, que pasaron de ser 12.4 millones en 2002 a 5.5 millones en 2011,<sup>100</sup> pero el problema mayor son los altos costos laborales. Ganan dinero cuando se le resta a las ventas el costo de haberlas comprado, pero no cuando se le agrega el gasto corriente que agrupa (no lo presenta desglosado) sueldos, gastos de mantenimiento y renta de inmuebles. No queda claro cuántos inmuebles son del IMSS y cuántos renta. En el caso de los locales propios no parece contabilizarse el costo de tener ese capital en esas tiendas.

Algunos dirán que no es tanto dinero para una institución del tamaño del IMSS, pero el problema es lo que refleja: una incapacidad operativa para hacer rentable un negocio sencillo como vender productos de uso común, y una preocupante pereza o incapacidad política para enfrentar de fondo el problema, que es cerrar las tiendas. No puede hacerlo porque ello implicaría pelear con el sindicato y con las redes de corrupción detrás de la operación de las tiendas.

Muchas instituciones como el ISSSTE y la UNAM tienen sus propias tiendas y todas con problemas similares. En su origen, el acceso estaba limitado sólo a los miembros de las respectivas instituciones afiliadas al sindicato. Durante la época de inflación proveyeron un buen servicio a sus agremiados, seguramente porque no actualizaban los precios con celeridad, con un costo para el erario, pero desconocemos el monto de esas pérdidas. Ahora están abiertas a todo el público. A juzgar por la caída en el número de consumidores, en el caso del IMSS la demanda por sus servicios va en picada, pero es más fácil pedir más recursos fiscales que cerrar las tiendas, que es lo que haría si no pudieran pasarle la charola al contribuyente.

Otras entidades también esperan resolver sus problemas de pensiones con la cómoda propuesta de trasladar su costo al fisco, empezando por Pemex. De acuerdo con una nota publicada por

*Reforma*, Juan José Suárez Coppel, director de la paraestatal, hizo del dominio público que la petrolera tiene un pasivo laboral de casi 700 000 millones de pesos. Éste no está fondeado y ya para 2011 una tercera parte del gasto corriente se va al pago de jubilados. A fines de 2010 había 72 000 jubilados de Pemex, casi la mitad de la plantilla activa, y ese número crecerá muy rápido en los siguientes años, dado que el promedio de edad de los trabajadores es de 40 años, y con 17 años de antigüedad, con lo cual están muy cerca de la edad de retiro. Se calcula que en los siguientes cuatro años se jubilarán otros 20 000 empleados.<sup>101</sup> Para Suárez Coppel, los accionistas de la empresa, es decir los mexicanos, deben cubrir ese costo, lo que significa 20 700 pesos por cada uno de los contribuyentes.<sup>102</sup> Ciertamente el accionista se ha llevado un gran porcentaje de lo que genera Pemex, y no lo ha presionado para que resuelva su problema de pensiones, pero la empresa tampoco ha tenido prisa en arreglarlo porque espera que todos nosotros lo terminemos pagando. Esto sucede en casi todas las entidades públicas.

En materia de pensiones, para el ISSSTE está programado un gasto de 81 653 millones de pesos para 2012, 43.6% superior a lo presupuestado en 2011. Incluso esos recursos pueden no ser suficientes, siendo que desde 2007 siempre ha costado más de lo presupuestado: en 2007, 18%; en 2008, 63%; en 2009, 90%; en 2010, 64%, y en 2011, 86 por ciento.<sup>103</sup>

Sólo en 2009-2010 se retiraron más trabajadores en el ISSSTE que de costumbre, dado que existía una edad mínima para el retiro; antes bastaban 30 años de cotización. La reforma del ISSSTE bajó el pasivo laboral, pero el gobierno, Hacienda, nosotros los contribuyentes, tenemos que hacernos cargo de fondear las pensiones viejas. Las nuevas ya están bajo el régimen de contribuciones.

Según Alberto García, especialista en seguridad social y presupuesto, “en cuanto la gente tiene acceso al derecho a pensionarse

bajo el sistema del artículo décimo transitorio, lo hace. Esto genera una presión financiera enorme porque son personas que se están yendo con 53 años (hombres) y 51 (mujeres) en 2012 y que se suman al pasivo pensionario existente”.<sup>104</sup>

De todas las entidades públicas, la que más gasta por empleado jubilado es la CFE, 23 800 pesos mensuales en promedio para 2010. Ese monto ha subido mucho recientemente, ya que en 2005 “era de 14 800 pesos, lo que significa que en un lustro aumentó 60.8%, según los datos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)”.<sup>105</sup> Quienes no tienen el privilegio de estar en el gobierno, sino cotizar a través del IMSS, “reciben en promedio cada mes 2 300 pesos”. En Pemex un trabajador pensionado recibe un pago promedio de 16 600 pesos y uno del IMSS 18 000 pesos.<sup>106</sup>

Por otra parte, en 2010, la CFE tenía 33 828 pensionados, los cuales se han incrementado 6.8% anualmente, mientras que la plantilla de trabajadores activos aumenta sólo 3.4% anual. La ASF establece que “por cada diez trabajadores en activo, la paraestatal ya tiene seis jubilados”.<sup>107</sup>

Si bien hay esfuerzos por aumentar los años de retiro entre los trabajadores del sector público, lo demandado como sacrificio a los nuevos trabajadores en años de retiro es muy poco respecto a lo que se muestra en el sector privado. Para un trabajador con 30 años de servicio, para los hombres, y 28 años, para las mujeres, en 2028 apenas habrá subido la edad para pensionarse a 60 años para los hombres y a 58 años para las mujeres. Hoy un trabajador del IMSS se retira a los 60 años de edad (aunque puede trabajar hasta los 65 y aumentar su pensión).<sup>108</sup>

Ya pensionado no hay duda de que tiene que honrarse la pensión, aunque nada está escrito sobre qué tantos impuestos debe pagar por ese ingreso. En el caso de los que aún no se retiran y los que han contribuido, no se puede fondear lo que cuesta su pensión, por lo que es razonable que paguen más, sobre todo si

la alternativa es que paguemos los contribuyentes, que quizá tengamos peores pensiones que aquellos a quienes vamos a financiar con nuestros impuestos.

Dada la dificultad de limitar los derechos de los pensionados, el presidente Lula da Silva en Brasil enfrentó el problema con la idea de gravar las pensiones. Tiene sentido. ¿Por qué el contribuyente debe pagar con sus impuestos por pensiones que no fueron reservadas y no pagan impuestos para el nivel de ingreso que tiene? La iniciativa de Lula no tuvo el éxito esperado. El informe de pensiones de la OCDE 2011 menciona que las pensiones brasileñas no están gravadas por ningún impuesto.<sup>109</sup>

Lejos de gravar con el ISR las pensiones, en México se ha ido subiendo el límite de ingreso mensual de pensiones exento de pagar el ISR. Con la reforma del 11 de abril de 2012 aprobada por el Senado, dicho límite pasó de nueve salarios mínimos a 15. Por lo menos no a los 25 que aprobó la Cámara de Diputados.

Es una medida injusta en favor de los pensionados, muchos de ellos miembros de alguna empresa pública o que lo fue, como el caso de Telmex. Mientras que un hombre mayor que no tiene pensión y que aún trabaja tiene que pagar impuestos, uno que tiene el privilegio de la pensión no los paga. La lógica para justificar el exentar pensiones del pago del ISR es que los trabajadores ya lo hicieron cuando ahorraron para cubrir sus pensiones. Sin embargo, hay esquemas para deducir el ISR de una parte importante de esos fondos que se fueron retirando para pagar la pensión en el futuro. Pero la mayor injusticia detrás de esa medida es que muchos de los pensionados, sobre todo en el sector público, no ahorraron nada o muy poco; es decir, no contribuyeron con su salario para fondear sus futuras pensiones, que ahora los demás debemos pagar con nuestros impuestos. Alguien que tiene 65 años, no tiene una pensión del gobierno y gana 28 000 pesos, pagaría un ISR de 5 027.85<sup>110</sup> aproximadamente. Un jubilado a los 65 años que tie-

ne una pensión de ese monto, pagada con nuestros impuestos, no pagaría el ISR. Y, en caso de que tenga otro ingreso, no queda claro si éste se suma al de la pensión.

### UNA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ASEDIADA JUDICIALMENTE Y DÉBIL

Es fácil imaginarse al presidente antes de la transición democrática como un dios todopoderoso. No era así. Como ya hemos dicho, tenía muchas restricciones y, medido por su capacidad de recaudar, era débil. Había incluso una cierta separación de poderes. La Suprema Corte declaraba leyes inconstitucionales, tal vez no las electorales pero sí las fiscales. En un país donde el Estado de derecho era endeble y la autoridad actuaba con gran discrecionalidad, en materia fiscal se fue construyendo un sofisticado cuerpo doctrinario para defender, muchas veces con éxito, al contribuyente a través del juicio de amparo. Sólo cuando el tema era muy importante se terminaba por imponer el Ejecutivo, pero había un espacio para que el privado litigara y ganara.

¿Por qué en este aspecto sí se ha desarrollado un Estado de derecho sofisticado que limita a la autoridad desde entonces? Porque a la élite política y económica así le ha convenido.

La naturaleza de este acuerdo es reveladora. Uno de los instrumentos centrales para impugnar un impuesto es la constitucionalidad del mismo, pero una declaración de inconstitucionalidad sólo protege a quien impugna el impuesto.<sup>111</sup>

El amparo fiscal ha llevado a que ciertos contribuyentes se hayan visto beneficiados con la exención de impuestos, mientras que otros sí deben pagar, dado que en el sistema jurídico mexicano la declaración de inconstitucionalidad de las leyes a través del juicio de amparo sólo beneficia a aquellos que buscan la protección de la justicia (la llamada doctrina Otero).

Esto cambia una vez que se sienta jurisprudencia con cinco sentencias en el mismo sentido. En este caso, cualquiera puede buscar la exención, aunque para el que no se amparó no sería retroactivo. El resultado es que el amparo en materia tributaria lleva a tasas efectivas reales muy distintas entre empresas en función de su capacidad y fortuna para litigar.

Con el apoyo de los despachos de abogados especialistas, que han ido desarrollando toda una sofisticada técnica para defender al contribuyente, el juicio de amparo se ha convertido en un instrumento jurídico poderoso en manos de quienes pagan impuestos y pueden pagar buenos abogados. Toda ley nueva puede ser impugnada por sus supuestos vicios de inconstitucionalidad. Dada la baja recaudación en México, la necesidad de aumentarla ha llevado a permanentes cambios en la legislación, con lo cual siempre queda espacio para buscar el amparo.

El hecho es que en México los contribuyentes gozan de la protección de la justicia con una cobertura probablemente mucho mayor a la de cualquier otro país del mundo.<sup>112</sup> Esa protección no existió durante casi 100 años, ya que el artículo correspondiente viene de la Constitución de 1857. El texto constitucional no cambió. Sencillamente, a partir de los años sesenta fue interpretado de manera distinta, de suerte tal que se ampliaron los derechos de los contribuyentes.<sup>113</sup>

Las bases constitucionales a partir de las cuales se ha construido toda una jurisprudencia de protección para el contribuyente son endeble. Se encuentran en la fracción IV del artículo 31 constitucional, que establece como obligación de los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.<sup>114</sup>

Estos principios no figuran en el capítulo de garantías individuales, los primeros 29 artículos de la Constitución.<sup>115</sup> Sin em-

bargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) decidió, a principios de los años sesenta, sostener que la violación de dicho artículo sí viola las garantías de los contribuyentes. Con este criterio se garantizó la procedencia del juicio de amparo contra leyes que imponen contribuciones y que presuponen violaciones al artículo 31 de la Constitución.

El amparo sin duda sirve para evitar abusos del gobierno en todos sus niveles. En un país que ha tenido gobernantes tan arbitrarios, se comprende que haya surgido y sea defendido como una figura importante para los ciudadanos mexicanos. Sin embargo, ha llevado a una justicia particularmente complicada en la cual las incidencias procesales se multiplican. Mientras que en muchos ámbitos el ciudadano no tiene derechos, en materia de constitucionalidad de las leyes fiscales hay una robusta práctica para proteger los derechos de los contribuyentes.

La pequeña enfermedad de ampararse comenzó a ser epidemia después del impuesto al activo; muchos abogados empezaron a aprender la utilidad de este mecanismo y lo rentable que era para sus despachos. Cuando se fortalece a la Suprema Corte con la reforma de Ernesto Zedillo, ese espacio de litigio para el contribuyente se abre aún más, ya que el gobierno no sabe inicialmente litigar.

La democratización implicó una descentralización del poder y más pesos y contrapesos, sobre todo a nivel federal. El Ejecutivo tiene menos capacidad de presión sobre el Poder Judicial y puede perder casos importantes. Además, las sentencias judiciales son ahora mucho más difíciles de evadir.

Como el Poder Judicial define la constitucionalidad de las leyes, y lo hace con gran detalle, una parte significativa de la política tributaria se fue trasladando del Poder Legislativo al Judicial y, en última instancia, a la SCJN. Esto implica problemas de representatividad importantes, al no ser la corte un cuerpo electo pero que termina definiendo qué impuestos existen en México.

Tanto litigio fiscal inunda a un Poder Judicial que deja de atender otros asuntos. Ya que nuestro Poder Judicial es caro, pero no se cobra por su uso, termina siendo un subsidio indirecto para quienes recurren a él. Finalmente, la corte podría estar más activa en temas de derechos fundamentales y responder con más celeridad a los que ya tiene si no tuviera que utilizar parte importante de sus esfuerzos en los temas tributarios.

Con la democratización, el amparo en materia tributaria se volvió un problema más complicado para la autoridad fiscal. No tiene mayoría en las cámaras y hay legisladores más independientes o representantes de ciertos intereses que hacen mucho más difícil reformar las leyes, ya que hay que negociar con los partidos de oposición y con el propio partido en el poder. Dada la falta de regulación en el tema del cabildeo en México, hay legisladores trabajando para los intereses afectados en caso de cambios en las leyes tributarias. Como resultado de ello, no es difícil que este tipo de leyes se publiquen con contradicciones y resquicios que hagan de ingresos potenciales importantes por devoluciones un motivo de amparo para algún sector o empresa determinados, que pueden ser representados por algún legislador, sin que llegue a saberse, ya que no hay la obligación de reportarlo.

Además, tanto la Suprema Corte como los empresarios ganaron independencia frente al Ejecutivo. Son menos vulnerables a las presiones aun en casos muy visibles y costosos para el fisco, por lo que la industria del amparo fiscal tendió a florecer por ser más rentable.<sup>116</sup> Tenía las bases jurídicas para hacerlo. La visión “garantista” dominante se tomó como dada por la comunidad interesada; es decir, los abogados y sus clientes, e incluso por una comunidad más amplia de actores, en la clase política, en la academia y en los medios de comunicación, que no la han cuestionado sino hasta hace muy poco y con cierto rigor.

Para los litigantes de este jugoso mercado, el amparo en la materia es, nada que sea sorprendente, un derecho fundamental de los

mexicanos y parte medular del pacto fiscal. Romperlo, argumentan, sería un atentado contra los derechos de los mexicanos. Para la mayoría de los abogados, educados dentro del mismo tipo de escuela y doctrina, es difícil incluso entender lo extraña que es esta figura desde el punto de vista del derecho fiscal comparado.

Por su parte, el Congreso no reclamaba su espacio. Se entiende por qué. Apenas empezaba a ser independiente y el conflicto central era con el Ejecutivo. Una parte de ese espacio lo ocupan algunos legisladores bien conectados con los intereses potencialmente afectados, que han ganado una gran influencia en sus respectivos partidos. No se le contrapone dentro del Congreso una institución fuerte, parte de la administración misma del Congreso, que evalúe el impacto de cambios pequeños en la ley con dedicatoria a algún grupo de interés.

A su vez, el Poder Ejecutivo no estaba inicialmente preparado para enfrentar la avalancha creciente de amparos en los tribunales. Su influencia derivaba de la concentración de poder, que podía usarse en caso de que fueran amenazados sus intereses fundamentales, no en su capacidad de litigio. Ese poder quedó seriamente debilitado con la llegada del PAN a Los Pinos, un partido con poca experiencia de gobierno y vinculado a grupos que litigan mediante el amparo, y sin mayoría en ninguna de las dos cámaras.

Sólo hasta hace relativamente poco se ha empezado a cuestionar la validez y legitimidad del amparo fiscal. Esto, aunado a una mejor capacidad de litigio del gobierno y a una mayor sensibilidad de la SCJN para declarar la inconstitucionalidad de leyes fiscales (decenas de miles de amparos harían muy grande el costo fiscal de una decisión de inconstitucionalidad), ha llevado a que en los últimos casos (IVA y IETU, por citar dos muy notorios) se hayan negado los amparos correspondientes.

El amparo es un proceso oneroso. En general, se cobra una cuota fija por presentar el asunto, más cierto porcentaje de ingreso

adicional, que oscila entre 3 y 10% de lo recuperado, en caso de éxito. Si bien en teoría está al alcance de todos los contribuyentes y en la práctica llegan buenas demandas que involucran a empresas pequeñas o medianas, en ocasiones el afectado es un pequeño empresario (el caso del artículo 2-C de la Ley del IVA), con lo cual el amparo fiscal tiene sobre todo sentido para quienes poseen amplios recursos y cuyos asuntos involucran montos fiscales potenciales en disputa. Esto es así porque para los más grandes el costo de invertir en un amparo es menor al tener ya un cierto *expertise* jurídico de calidad. Además, invertir recursos adicionales se justifica con más facilidad por el enorme potencial de ganancia en caso de ser exitoso. Este potencial es significativo en la medida en que la SCJN optó no sólo por frenar la acción del Ejecutivo, sino por exigir la devolución de los impuestos declarados inconstitucionales, incluidos impuestos indirectos, es decir, pagados por el consumidor, esto último por lo menos hasta 2004.

Mientras que para los grandes contribuyentes tiene sentido actuar judicialmente contra las autoridades hacendarias, para los contribuyentes de menor tamaño esta inversión no es tan rentable dados los costos fijos de entrada. Quienes no optan por la pura evasión,<sup>117</sup> se suelen enfrentar a una autoridad que puede ser discrecional y autoritaria. Así, el gobierno tiene limitaciones sólo frente a una minoría de contribuyentes, los más importantes, mientras que frente a la gran mayoría tiende a ser una autoridad más discrecional y abusiva.

El sistema no sólo es caro fiscalmente, sino que erosiona la capacidad de las instituciones hacendarias para realizar su trabajo, al requerirles un gran esfuerzo en temas que en otros países no se litigan. Que la Procuraduría Fiscal esté concentrada en temas fiscales no es extraño, aunque sí sorprende el número tan alto de casos que tiene que atender y que pueden llevar a errores o a acciones dolosas que beneficien solamente a algunos actores. Lo que sí pa-

rece fuera de toda proporción es el número de casos tributarios que se ven en la SCJN, que por momentos parece un tribunal fiscal de última instancia.

La interpretación de lo que es “proporcional” y “equitativo” ha llevado a una escolástica barroca en la que quejosos, autoridad y jueces tratan de darle coherencia a dos conceptos por naturaleza abiertos y que se entienden en forma distinta en función de la época o el asunto. La cantidad de energía gastada en esta discusión distrae el talento que podría canalizarse en otras actividades, pero que no se hará mientras sea rentable encontrar un resquicio en esta moderna escolástica. En otros países, esos recursos no se gastan en este ámbito.

La inequidad permanente del sistema fiscal al que conduce el amparo, al hecho de que algunos puedan evitar el pago de sus contribuciones, erosiona la legitimidad del recaudador y finalmente ayuda a justificar la búsqueda de espacios de protección o de evasión. Para que la ley sea legítima debe tratar en forma pareja a todos, se hayan o no amparado.<sup>118</sup>

El reto que tenemos como sociedad es encontrar la manera de dismantelar esta industria, dejando un piso de protección para los contribuyentes contra abusos evidentes por parte de la autoridad cuando viola la ley en el ejercicio de sus esfuerzos por recaudar. Este equilibrio existe en todas las democracias del mundo.

Desde el punto de vista político, los principales grupos empresariales del país tienen intereses en la industria del amparo. Sin embargo, en la medida en que perciban cambios que les den a todos un piso más parejo, podrían oponerse menos a una reforma si permiten que, en caso de éxito de un amparo a leyes por parte de una empresa, todas las demás puedan acogerse a la inconstitucionalidad de la ley.

Los principales opositores serán los despachos de abogados para los cuales es altamente rentable el negocio del amparo fiscal.

También se opondrá el gremio de abogados, que ha sido educado con una visión de lo que son los derechos de los contribuyentes. Sin embargo, sin un cambio profundo en la materia será muy difícil construir un pacto fiscal basado en obligaciones parejas para todos los ciudadanos, que es la base de una democracia, ni tampoco tendremos unos poderes Ejecutivo y Judicial que se concentren en los asuntos que no se han podido resolver adecuadamente.

El sofisticado amparo fiscal termina siendo una restricción y una distracción para una administración de por sí débil y que, a pesar de muchos esfuerzos por modernizarse, aún está muy rezagada. Quizás el ejemplo mayor de esa debilidad institucional es lo que sucede en las aduanas.

Las aduanas son, por más intentos que se han hecho por modernizarlas, los lugares por donde pasa buena parte de los insumos de la economía ilegal y criminal. Ropa, piratería, mercancía subfacturada de China, autos *chocolate* suelen entrar por las aduanas. También precursores químicos para producir drogas sintéticas, cocaína y armas. Ahí, como en pocos lugares, se ve la debilidad del Estado mexicano y el peso del crimen organizado, tema que veremos en el capítulo 5.

Aunque a un paso muy lento, pareciera que el SAT tiene hoy más recursos jurídicos y administrativos que hace 10 años y litiga mejor que antes. Tiene acceso a datos bancarios del contribuyente con mucho mayor facilidad que en el pasado y lo conoce mejor a través de impuestos como el IDE y el IETU. Falta ver si logra mostrar que ese poder se usa para recaudar más sin proteger a quienes tienen poder.

Falta ver si logra controlar a sus propios empleados. Es común que los agentes del Estado privaticen los beneficios de su cargo. En lugar de dedicarse a sancionar a los que no pagan, cobran por arreglar el problema. Cuántos lo hacen es difícil saberlo; son pocos los que quedan videograbados, como aquel funcionario del IMSS que

exigió a un empresario 8 000 pesos por desaparecerle una multa de 43 000 pesos.<sup>119</sup>

Un signo de debilidad adicional es cuántos créditos fiscales no puede cobrar Hacienda. En el primer trimestre de 2012, los montos de créditos fiscales disputados al SAT por los contribuyentes aumentaron a 488 298 millones de pesos. Esto significa un incremento de 93% desde que empezó el sexenio. Mientras aumentan los créditos fiscales controvertidos, disminuyen los montos factibles de cobro, que pasaron de 135 031 millones en 2011 a 133 294 millones en los primeros meses de 2012.<sup>120</sup>

#### ENTIDADES RICAS, FEDERACIÓN COBRADORA

Con la democracia ganó peso el Congreso, y dado que el partido del presidente no controla la Cámara de Diputados desde 1997, la asignación de recursos presupuestales se ha movido del Ejecutivo, que tradicionalmente controlaba el gasto, a los pasillos de San Lázaro.

Entre los legisladores de esta cámara, los gobernadores suelen tener un peso importante y en la negociación presupuestal han ganado los intereses de las entidades. El resultado fue una descentralización creciente de los recursos fiscales, impulsada en una primera instancia por el PAN y el PRD cuando eran oposición, pero a partir de 2000 fue encabezada con éxito por el PRI.

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), donde se encuentra todo lo que el gobierno federal va a gastar, aprobado para el ejercicio fiscal 2012, calcula transferir a las entidades federativas y municipios un billón 67 974.2 millones de pesos, 3.3% en términos reales más que en 2011. Esos recursos son el 29% del PEF para 2012 y, en promedio, representan 82% del presupuesto de las entidades federativas, ya que éstas recaudan muy poco. De 2000 a 2011, el gasto federalizado; es decir, todos los recursos federales

que se mandan a las entidades, creció en términos reales 3.4% al año. Pasó de 718 163.6 millones de pesos a precios de 2012 en el año 2000 a 1 067 millones en 2012.<sup>121</sup>

Estas transferencias se componen de varias partidas. La primera es el llamado Ramo 28. En 2012 se programó un gasto de 503 606 millones.<sup>122</sup> Son las participaciones a entidades federativas y municipios de los impuestos que recauda la federación y que constitucionalmente están compartidos entre federación y entidades. Las participaciones representan lo que les corresponde por compartir sus potestades tributarias con el gobierno federal. Son la fuente principal de recursos para los municipios. Las entidades pueden manejarlas con absoluta libertad de acuerdo sólo a sus legislaturas, lo cual permite una pobre rendición de cuentas.<sup>123</sup>

La segunda es el llamado Ramo 33, y para 2012 se programaron 481 750 millones.<sup>124</sup> Son las aportaciones que se reparten de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal con el objetivo principal de atender las actividades relacionadas con áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas, y para los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, seguridad pública, educación tecnológica y de adultos. En principio, son recursos mejor auditados ya que son federales,<sup>125</sup> pero en la práctica la vigilancia tiene muchos agujeros.

Existe también el Ramo 25 con un valor de 42 299 millones de pesos previsto para 2012.<sup>126</sup> Son las previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos. Comprende los recursos que la SEP destina para la prestación de los servicios de educación básica, especial y normal.<sup>127</sup> El margen de maniobra de los estados en el manejo de estos recursos es más alto del que prescribe la ley ya que no existe, por ejemplo, un padrón de maestros completo.

Finalmente se encuentra el Ramo 23, con un monto calculado de 38 567 millones de pesos para 2012.<sup>128</sup> Este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para el cumplimiento del balance presupuestario, el control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos, y la operación de mecanismos de control y cierre presupuestario.<sup>129</sup>

La Cámara de Diputados se volvió el espacio donde se asigna el gasto y donde se imponen candados al gasto del gobierno federal. Sin embargo, cuando estos recursos se van a los estados es también el lugar donde se evita la rendición de cuentas de los recursos públicos. La información anecdótica y periodística de los estados señala que, en ese nivel de gobierno, la corrupción y desviación de estos recursos suelen ser mayores que en el federal, pero la prensa local suele ser mucho más complaciente y casi no denuncia. Lo que no es anecdótico es la diferencia en la transparencia del gasto entre la federación y la mayoría de las entidades, como lo ha documentado el Instituto Mexicano para la Competitividad (Imco),<sup>130</sup> para deleite de muchos gobernadores, sobre todo en época electoral.

Si el pacto fiscal entre federación y entidades llevaba a una centralización de los recursos en ocasiones asfixiante, ahora es fuente de excesos injustificables. Mucho de ese gasto se ha ido en emplear gente. En las entidades federativas, el gasto en nómina ha crecido 29% a nivel estatal y 68% a nivel municipal desde 2001.<sup>131</sup>

Si a los gobernadores o presidentes municipales les parecen insuficientes los recursos fiscales obtenidos, pueden, además, endeudarse poniendo como garantía las participaciones federales futuras. El caso extremo es Coahuila. Su deuda pasó de 196 millones de pesos en 2005,<sup>132</sup> al inicio de la administración de Humberto Moreira, a 34 000 millones de pesos en marzo de 2011,<sup>133</sup> cuando tomó el poder el nuevo gobernador electo, su hermano Rubén.

Este aumento desmedido se dio en medio de todo tipo de irregularidades, ocultamiento de los montos de deuda, falsificación de documentos ante la SHCP al momento de garantizar nuevas deudas con las participaciones futuras, recursos que no se sabe a dónde fueron a dar, concentración de la deuda en un par de bancos pequeños que sabían por el monto que estaban prestando que la deuda reportada era falsa. Es el caso extremo, pero no el único.

Sin embargo, aunque la deuda se disparó en varias entidades, su crecimiento económico promedio fue muy mediocre. En Coahuila, entre 2007 y 2011, la deuda se disparó 7 237.5% y el crecimiento fue de sólo 1.81% al año en promedio. En Tamaulipas, la deuda aumentó 799.3% con idéntico crecimiento. Hay de todos los colores. El quinto estado con mayor crecimiento en este sentido es Jalisco, gobernado por el PAN cuyo endeudamiento creció 190.4% y la economía sólo 1.47% en promedio anual.<sup>134</sup>

En el país hay un entorno de bajo crecimiento, y la crisis de 2009 fue muy pronunciada, pero no hay evidencia de que este endeudamiento se haya canalizado, como marca la Constitución y las leyes locales, para inversión productiva. Primero, hay un efecto de sustitución. Dinero del presupuesto que antes se usaba para inversión, ahora se gasta en sueldos y salarios. Segundo, pareciera que una parte de la inversión no se va hacia proyectos que detonen crecimiento, como muestra la moda de hacer torres administrativas en los gobiernos locales.

Finalmente está la corrupción y la ineficacia. La más conspicua es federal: la absurda, cara y retrasada Estela de Luz,<sup>135</sup> que no estuvo acabada para las fiestas del bicentenario de la Independencia, por más que desde el principio del sexenio se pudo planear algo que sabíamos que sucedería desde hace 100 años. Pero en las entidades abundan también las obras caras, retrasadas e inútiles. También los regalos a cuenta de la federación. En Oaxaca o Durango, los gobernadores, antes de concluir su periodo, pueden subir el

aguinaldo a los maestros de 40 a 90 días y la que debe enfrentar el problema y sacar el cheque es la federación.

La Cámara de Diputados pide recursos para las entidades, pero también evita tener facultades para cobrarlos directamente. Los esfuerzos de las autoridades federales, a partir de 1997, de dotar a las entidades federativas de mayores capacidades tributarias han sido bloqueados por todos los partidos. Tal fue el caso de un impuesto local de 2% a las ventas, propuesto en 1998 y 1999 por el gobierno federal. Otro ejemplo ocurrió en 2007, dentro de la “Reforma Integral de la Hacienda Pública”, propuesta por el Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2008, de permitir un impuesto local a la venta con la autorización de sus congresos locales, hacer de la tenencia de automóviles un impuesto local y modificar las fórmulas de las participaciones para premiar la actividad económica y los esfuerzos de recaudación locales.<sup>136</sup> La reforma en cuestión no obligaba a cobrarlo, sólo ampliaba las facultades tributarias potenciales de los estados. Ningún gobernador apoyó públicamente la reforma y la propuesta fue rechazada por el Congreso.

Por las razones anteriores, no ha variado uno de los mayores vicios de nuestro pacto fiscal federal: los pocos incentivos de las autoridades locales para recaudar. La evidencia disponible muestra que, al menos en el nivel municipal, dado el reciente incremento de recursos, ha disminuido el interés por incrementar la recaudación. Finalmente, tanto para el municipio como para las entidades federativas, resulta políticamente más sencillo solicitarle a la federación que se encargue del incómodo papel de cobrar impuestos y presionar por un aumento en las participaciones federales que aumentar impuestos locales.

Caso revelador es el de la tenencia de automóviles. Por años fue un impuesto federal, pero que se iba íntegro a las entidades. En 2007 se convierte en un impuesto local que debe legislar cada una de las entidades. Esta reforma entró en vigor en 2012. Treinta

entidades lo eliminaron o acotaron.<sup>137</sup> Includo el gobierno capitalino, el cual en 2011 obtuvo 5 074 millones de pesos por concepto de tenencia, mientras que en 2012 espera obtener sólo 1 648 millones de pesos, los cuales serán pagados por los propietarios de automóviles cuyo valor sea mayor a 350 000 pesos.<sup>138</sup>

La democracia dio a los gobernadores una autonomía notable, ya que en sus estados suelen controlar casi todo: desde el Congreso local hasta el Poder Judicial, pasando por los órganos supuestamente autónomos como los institutos electorales y las comisiones de derechos humanos. Pero lo más notorio es el control que tienen sobre los montos crecientes de recursos, tanto para utilizarlos en la construcción de alianzas políticas como para hacer negocios propios.

El pacto fiscal federal ha dado origen a una serie de actores locales que ganan con esas transferencias. Cambiarlo no es ya sólo una tarea intergubernamental; existe una gran cantidad de actores metidos en la ordeña del gasto público y con gran capacidad de movilización. Además, cuando se genera una deuda garantizada con participaciones futuras, casi se garantiza que éstas no bajen nunca.

Ahora bien, parece que este reparto a las entidades se queda chico frente a lo que la gente quiere. Según la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, 38.1% cree que los gobiernos de los estados deberían quedarse con la mayoría de los impuestos recaudados, frente a 27.1% que cree que la división debe ser en partes iguales.<sup>139</sup>

## EL GASTO EN UNA DEMOCRACIA

Con todo, la democracia ha llevado a un gasto social mayor, pero no debidamente financiado ni gastado de la mejor manera. Un

estudio sobre la situación de las finanzas públicas del gobierno dice que “el gasto programable del gobierno federal ha crecido en 5.6 puntos del PIB entre 1998 y 2009, sin haber acompañado estas erogaciones con un aumento de ingresos recurrentes”.<sup>140</sup> Si nos remontamos a un pasado más lejano, el gasto social pasó de representar 1% del PIB en 1930, a 9.6% en 2000 y 12% en 2012. Como proporción del presupuesto total, éste pasó de 10% en 1925 a 60% en 2000 y 2010.<sup>141</sup>

Se han realizado esfuerzos para hacer más eficaz el gasto público. Con el fin de evaluar los programas sociales y usar mejor los recursos, el Congreso de la Unión dispuso en 2004 la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). El objetivo expreso de su creación fue “normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.<sup>142</sup>

El Coneval inició sus funciones en agosto de 2005 y ha sido capaz de generar estudios significativos de la evaluación del gasto. Sin embargo, los diputados ignoran esos estudios a la hora de asignar el presupuesto. Si acaso la SCHP los utiliza para limitar algunos programas, que luego la Cámara de Diputados devuelve tras la presión de los grupos afectados. Por ejemplo, mientras aumenta el presupuesto a programas que apoyan a los productores más ricos—como los programas de apoyo al ingreso objetivo y a la comercialización de activos productivos—, a los programas de infraestructura y de atención a la pobreza en el medio rural los deja sobrevivir con los recursos que les envía el Ejecutivo.

Un claro ejemplo de programa que no es lo suficientemente progresivo es Procampo, que en 2010 costó 15 116 millones de pesos. Procampo—al igual que todos los otros programas de apo-

yo a los productores— se distribuye en forma altamente regresiva entre los productores beneficiados, lo que llevó a una mayor concentración del ingreso entre 1994 y 2010.<sup>143</sup> El punto de partida de ese programa es que, entre más tierra posee, mayor subsidio le toca al agricultor.<sup>144</sup> El 10% de los productores con más tierras concentra 45% de los beneficios del programa.<sup>145</sup>

Por otra parte, tal como ha demostrado Mauricio Merino, los principales beneficiarios no han ofrecido resultados en términos de incremento de la producción, la productividad o la competitividad agregadas del campo mexicano, aunque sí fueron notoriamente eficientes en el mantenimiento de la presión política para que el subsidio no decayera en todos estos años y para incrementar sus ganancias.<sup>146</sup>

John Scott ha comparado los distintos programas sociales para saber qué tanto mejoran o empeoran la desigualdad social. Cerca de la mitad de los principales programas son progresivos; es decir, nos hacen un país más igual. A la cabeza está el programa Oportunidades, seguido de Piso Firme, Empleo Temporal y diversos programas de salud, como el Seguro Popular. Pero los que la empeoran son más o menos otro tanto, y algunos mucho más, como Ingreso Objetivo (tierras), becas distintas a Oportunidades o el Programa de Apoyo a Adultos Mayores del Distrito Federal. En agregado, la desigualdad empeora un poco, dado el mayor peso de los programas regresivos.<sup>147</sup>

El gran programa social de la administración del presidente Calderón, el Seguro Popular, costó en 2011 cerca de 65 000 millones de pesos.<sup>148</sup> El Seguro Popular alcanzó una cobertura de 52.6 millones de afiliados para abril de 2012. La mayoría se ubica en los deciles más pobres de la población: 45% reside en zonas rurales y 9% pertenece a comunidades indígenas. En 2002, antes de la implementación del Seguro Popular, sólo 41.5 millones de mexicanos tenían acceso a un sistema de protección en salud, a

través de los sistemas de seguridad social laboral, como el IMSS y el ISSSTE, o afiliados a seguros privados. Para 2011, aproximadamente 110 millones, 98% de la población, contaban con algún tipo de seguro médico gracias a la implementación del Seguro Popular.<sup>149</sup>

Hay, sin embargo, dudas de qué tan real es el seguro en términos de acceso a estos servicios. Un estudio publicado por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Coneval muestra cómo para 2011 se había alcanzado una cobertura de 69.5%; comunidades con altos niveles de marginalidad quedan fuera de los beneficios. Como no existe un padrón del Seguro Popular en esas regiones del país, es imposible diferenciar entre los afiliados y los que tienen acceso formal al seguro, que está condicionado a que las clínicas reciban el financiamiento y los insumos, lo cual no se logra en todas las zonas de alta marginalidad.<sup>150</sup>

Más allá de este debate, su impacto ha sido modesto en términos de mejoras en las estadísticas de salud. Hay aumentos en la cobertura de ciertos padecimientos, pero los números que se dan en la literatura académica no cambian de forma importante los grandes indicadores de salud. Por ejemplo, existe un progreso en la prevención de enfermedades y temprana detección. Es el caso de la detección de cáncer cérvico-uterino y el tratamiento contra el virus del papiloma humano (VPH). Desde 2008 se aplican vacunas para el VPH en 125 municipios, en niñas desde nueve años y adolescentes. El tratamientos contra el cáncer de mama se ha vuelto accesible. Cifras del Instituto Nacional de Cancerología muestran que, en 2005, 30% de las 600 mujeres diagnosticadas con cáncer abandonaban el tratamiento después de un año; en 2010, menos de 1% de las 900 mujeres diagnosticadas lo abandonaron.<sup>151</sup>

La gente está asegurada, pero los servicios de salud no son accesibles o no son de la calidad adecuada, en alguna medida porque el gasto lo ejercen las entidades con reglas que no propician la

rendición de cuentas, como se verá en el capítulo 4. También en ese capítulo veremos que hay alguna evidencia de que este tipo de programas podría estar castigando la creación de empleos formales y, por lo tanto, podría estar propiciando la informalidad. En la medida en que unos mexicanos tienen que pagar cuota de seguridad social para tener servicios y otros no, es tentador pertenecer al segundo grupo.

Es una buena noticia que haya aumentado la cobertura. Sin embargo, de todos los países de la OCDE, es en México donde existe más gasto de bolsillo; es decir, gasto privado no cubierto por la seguridad social o por un seguro privado, lo que representó 47.8% para 2011.<sup>152</sup> Ni siquiera se observa que haya bajado en forma congruente con la idea de que exista algo cercano a la cobertura universal; en 2000, el gasto de bolsillo fue de 53.5%.<sup>153</sup> Alta cobertura, pero baja calidad en la oferta. La gente tiene que seguir pagando de su bolsillo, aunque hay aparentemente un beneficio del Seguro Popular. Con todo, parece haber disminuido el costo, para los más pobres, de un evento de salud catastrófico.<sup>154</sup>

A pesar de este incremento en el gasto social, la desigualdad sigue siendo muy alta (véase la gráfica III.3), como vimos con los datos del coeficiente de Gini en el capítulo 1. Otra forma de medir la desigualdad es comparando cuántas veces más ingreso tiene el 10% de la población más rica frente al 10% de la población más pobre. En el caso de México, fue 25.2 veces para 2010, mientras que en 2008 era un poco más mala, con 27.3 veces.<sup>155</sup> La democracia no ha representado un cambio importante ante la desigualdad, aunque por lo menos la tendencia del cambio es la correcta.

La corrupción sigue siendo elevada o es peor. Es difícil saberlo; sin embargo, la evidencia que aparece en las noticias parece indicar un descontrol sin límites. No sabemos dónde está una parte del incremento brutal en la deuda de Coahuila, mientras que el organismo administrador del sistema de aguas, la Comisión Estatal



de Aguas y Saneamiento (CEAS), pidió 2 000 millones de pesos en mayo de 2011, pero sólo le llegó la mitad.<sup>156</sup> Hay hospitales en Oaxaca cuyo equipo fue pagado y no llegó; presumiblemente está en un hospital privado en la ciudad de México propiedad de la familia del ex gobernador Ulises Ruiz.<sup>157</sup> En el IMSS, un funcionario de bajo rango pudo robar 24 millones de pesos con cheques que firmaba a su nombre sin que hubiera sido detectado a lo largo de un año.<sup>158</sup> Con esa falta de controles, un gobierno no puede pretender aumentar los impuestos.

Luego, hay partidas indefendibles en una democracia donde el dinero es de los ciudadanos. Una de ellas es la publicidad gubernamental. El gasto en imagen de los políticos es un rubro escandaloso. La Presidencia de la República tiene presupuestado gastar casi dos millones de pesos en 2012.<sup>159</sup> Un gobierno estatal, como el de Puebla, tiene presupuestado ejercer 180 millones de pesos.<sup>160</sup>

La ley parece estar diseñada para no rendir cuentas. En Oaxaca, la Auditoría Superior del Estado no sabe cómo se gastaron cerca de 19 mil millones de pesos ejercidos por los municipios entre 2008 y 2010. La ley permite a la Auditoría Estatal fiscalizar sólo a aquellos municipios que entregan su cuenta pública, pero no impone sanción por no entregarla.<sup>161</sup>

El gobierno es tan ineficaz que no tiene rubor en explicar que, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF), de las 12 000 denuncias que se reciben al año en promedio, más de 55% son infracciones de tránsito, cuyas multas van de 200 a 500 pesos. El juicio por una boleta de tránsito puede tener un costo de hasta 20 000 pesos a cargo del erario. La recientemente electa presidenta del juzgado promete un cambio, pero no está claro que vaya a lograrlo.<sup>162</sup> ¿Cómo hasta ahora alguien se preocupa por tal ineficiencia?

Otro ejemplo es el caso de Pemex. Compra equipo antiordena, invirtiendo más de 105 millones de dólares, y aparentemente

no lo usa.<sup>163</sup> Como veremos en el capítulo 5, los robos en ductos continúan.

Aunque luego hay sorpresas. En enero de 2012, finalmente el Poder Judicial federal dejó de usar disquetes de 3.5 pulgadas en los juzgados. Eran obligatorios y se enviaban por mensajería de un tribunal a otro.<sup>164</sup> ¿Se imaginan una empresa privada que hiciera eso? Por supuesto que no. Es su dinero. Lo cuidan.

Los ciudadanos perciben esta baja calidad de los servicios públicos: 45.7% piensa que los servicios que recibe no corresponden a los impuestos que paga, 20.1% cree que sí corresponden y 25% considera que en parte.<sup>165</sup> Y eso que los impuestos que paga el ciudadano (ISR, IVA, IEPS y otros menores) representan sólo 39% del gasto total.<sup>166</sup>

Estos datos sintetizan cuán mal funciona nuestro pacto fiscal. La mala calidad del gasto público es una de las principales razones, como hemos visto en este capítulo, pero otra muy importante es que millones de mexicanos no entran en este pacto. Se encuentran en otro, uno de naturaleza ilegal, como veremos en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO 4

### El pacto ilegal

En un pacto fiscal justo todos pagan más o menos lo mismo si tienen un nivel de ingreso similar y todos los ciudadanos tienen un piso de derechos verdaderos provistos por el gobierno gracias a esos recursos fiscales. Como ya vimos, nuestro pacto fiscal está lleno de agujeros. Unos no pagan porque la ley se los permite, otros porque tienen recursos económicos suficientes para contratar un abogado experto y ganan sus causas con un amparo, otros porque ingeniosamente aprenden a evadir impuestos y no pagan las consecuencias por hacerlo. No sólo se recauda poco y mal, lo que dificulta el financiamiento de los derechos universales verdaderos, sino que además se observa una alta corrupción, un gasto público muchas veces capturado por ciertos sectores y una burocracia que se queda con una buena parte de los recursos que tiene a su cargo, ya que no siempre se le exige cumplir con su trabajo a cambio de su sueldo.

Con pocos recursos recaudados y mal gastados, las instituciones del Estado no son lo suficientemente incluyentes y sólidas como para relacionarse con todos los ciudadanos con base en la ley. Lo que ésta y los reglamentos dicen no es lo que en realidad sucede entre una parte del gobierno y de los ciudadanos. Hay innumerables intermediarios que regulan la relación con la autoridad en un intercambio donde quienes deberían hacer que la ley se cumpla negocian el no cumplimiento de la ley a cambio de una cierta cantidad de recursos monetarios. Gracias a esta negociación, por

ejemplo, se pueden asentar en la vía pública cientos de miles de comerciantes ambulantes que, además de ocupar la calle y de no pagar impuestos ni cuotas de seguridad social, muchas veces venden mercancía de contrabando, pirata o robada.

Se trata de una suerte de pacto fiscal ilegal. Hay un intercambio de recursos del ciudadano con agentes de la autoridad y hasta la construcción de una suerte de lealtad hacia ella. Los recursos no van al erario, sino al bolsillo de los funcionarios o para financiar campañas políticas y las movilizaciones de ciudadanos el propio día de las elecciones. Las lealtades se manifiestan cuando se les solicita en actos políticos generalmente vinculados con las elecciones. Curiosamente esta relación del ciudadano que paga a cambio de un servicio es más explícita y visible para el ciudadano que la que se da en el pacto formal. En el capítulo anterior vimos cómo muchos de los contribuyentes no ven en qué se fue el dinero de sus impuestos.

Existe en México una red de organizaciones que actúan como intermediarios frente a los agentes del Estado en la que se encuentra todo tipo de actividades económicas, desde las dudosamente legales hasta las claramente ilegales. Así es como opera la llamada economía informal. Una parte de ésta, en estricto sentido, es ilegal, como lo es que una empresa, aunque esté asentada en la calle, tenga la obligación de pagar impuestos y contribuciones para la seguridad social y no lo haga. Por ello, al pacto del que deriva lo llamaremos *el pacto ilegal*.

Ahora bien, hay una parte de la economía informal que no parte de pactos como éstos sino de la mera fragilidad e inoperancia del Estado. Éste no puede regular en lo más básico a millones de sus ciudadanos más pobres y marginados. Son informales en sentido estricto. Hacen trabajo de subsistencia o doméstico. Es tan poroso el Estado, como tantos en América Latina, que en la región el 11% de las personas no están registrados, es decir, no tienen acta

de nacimiento.<sup>1</sup> No hay datos de cuántos corresponden a México, pero las cifras del INEGI indican que en 2010, último dato disponible, de los 2 643 908 registrados, sólo 79% tenía menos de un año, lo cual indica que por lo menos hay un serio rezago.<sup>2</sup>

Existe otro “pacto”, impuesto desde la fuerza, el cual veremos en el capítulo siguiente: el de las extorsiones y los pagos de protección. Se trata de una imposición criminal en la que un grupo armado y bien organizado pretende el control de un territorio y su población. En ambos casos se trata de procesos cuya información es fragmentada, de acceso difícil y poco sistemática. Sin embargo, se requiere conocerlos, estudiarlos y tratar de entenderlos para comprender la dinámica del pacto fiscal.

Las fronteras entre el pacto ilegal y la imposición de los criminales no son siempre muy claras, como veremos a lo largo de este capítulo y en el siguiente, pero sí debemos puntualizar que son en principio de naturaleza distinta. En el pacto ilegal hay grupos cuya vinculación con el Estado se da por avenidas fuera de las instituciones formales, pero en buena medida participan de manera voluntaria. El involucrado puede buscar otra opción de ingreso, formal o no, si no quiere ser sujeto de ese pacto. Las organizaciones que lo representan no le disputan la soberanía al Estado, aunque tienen fuerza propia como para “colgarse” del servicio eléctrico impunemente, como veremos más adelante. Incluso algunos de los recursos económicos pagados al intermediario son utilizados para tratar de ganar elecciones. Son los agentes del Estado los que permiten, a cambio de dinero, que exista este pacto fiscal ilegal. En el caso del “pacto” criminal, no hay pacto alguno. Es una imposición. Las organizaciones delictivas pretenden suplantar al Estado, a veces con la colaboración de sus agentes, a los que tienen comprados o amenazados, a veces también apoyando a algún candidato en una elección local, incluso con algún apoyo social, pero el control de la relación está en el crimen organizado.

La existencia de un pacto fiscal ilegal en una parte no trivial de la economía hace aún más complicado estructurar un pacto fiscal más robusto y equitativo. Los aumentos impositivos suelen recaer sobre quienes están en la economía formal y quienes dentro de ella ya pagan impuestos, muchas veces en forma cautiva, como es el caso de los asalariados, cuyas retenciones son una gran parte del ISR recaudado. Una reforma fiscal que implique mayor carga impositiva para este sector puede hacer que los formales encuentren atractivo irse a algún tipo de ilegalidad, con lo cual el esfuerzo de recaudar puede llevar a incrementar la economía ilegal, ya sea porque empresas completas migran a la ilegalidad o porque una parte de sus ingresos dejan de pagar impuestos porque se canalizan a través de la llamada economía informal.

En todos los países hay una parte de la economía que es informal y otra que es abiertamente ilegal. Sin embargo, su peso relativo varía mucho. En el nuestro la informalidad ha sido grande a lo largo de su historia. Ya en 1870, el entonces secretario de Hacienda, Matías Romero, sostenía que la complejidad de financiar las necesidades de la población derivaba del “hecho que nuestro erario tiene las necesidades de una nación de ocho millones de habitantes, con la riqueza y producción de un pueblo que apenas llega a dos millones”.<sup>3</sup>

Como lo han argumentado Edna Jaime, Pilar Campos y Nydia Iglesias, la informalidad es “una manifestación de la incapacidad del gobierno de generar reglas del juego en el ámbito económico que faciliten las transacciones económicas, reduzcan costos de información y transacción y garanticen derechos de propiedad”. Asimismo, como señalan,

además de las reglas inadecuadas, el gobierno mexicano enfrenta otro grave problema que se refleja también en la informalidad: la incapacidad para hacer cumplir la ley [...] La impunidad es resultado

tanto de la incapacidad del aparato gubernamental para monitorear y obligar al cumplimiento de la ley, como de la lógica de un sistema político que se estructuró en buena medida en la violación sistemática de la ley.<sup>4</sup>

La informalidad surge en el contexto de nuestro débil Estado, pero en algún sentido es inevitable cuando la economía no genera suficientes empleos formales, bien remunerados, y no hay un seguro de desempleo para quienes pierden su trabajo. La gente tiene que hacer algo para comer. El crecimiento suele ser el motor principal para llevar a la formalidad a muchos trabajadores. En nuestro caso, desde 1982, los empleos generados en la economía formal han sido menores que el número de los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo.<sup>5</sup>

En 2011 se generaron 590 000 empleos formales registrados ante el IMSS, pero se necesitaban 900 000 como mínimo.<sup>6</sup> Quienes no tienen un empleo formal para cubrir sus necesidades deben migrar o recurrir a lo que sea para sobrevivir. Por ello, nuestra tasa de desempleo es baja, comparada con la de los países de la OCDE, aun durante épocas de crisis. Pocos se pueden dar el lujo de no trabajar. Incluso nuestra definición de empleo formal desde el punto de vista legal es particular. Quienes trabajan por su cuenta o son comisionistas, es decir, reciben un porcentaje por una venta o una propina en la proporción de un servicio, no están obligados a registrarse ante el IMSS, como lo estarían en muchos otros sistemas análogos en otros países. No contribuyen con cuotas de seguridad social ni en muchos casos han de pagar impuesto sobre la renta. Pero no son informales en sentido estricto, sólo están fuera de la seguridad social avalados por la ley.

De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo para el cuarto trimestre de 2011, de los 47.8 millones de personas ocupadas, casi 30% (14 millones) laboraba dentro

del sector informal. Además, la población subocupada, es decir, los que desearían trabajar más si se les diera más trabajo o encontraran otro empleo, alcanzó 4.3 millones.<sup>7</sup> En México, los salarios de los informales sólo son un poco más bajos en comparación con los que están en la formalidad. Son los salarios rurales donde el ingreso es mucho menor.<sup>8</sup>

Antón, Hernández y Levy miden la informalidad de otra forma, en función de los datos del Censo Económico 2008. Éste, como los autores notaron, capta la actividad económica que tiene lugar en los establecimientos urbanos fijos, mientras que deja fuera a quienes se emplean en la calle, en establecimientos no fijos o en el campo. De acuerdo con ese censo, en 2008 había 3 724 019 establecimientos, pero el IMSS solamente tenía registrados 795 466. La discrepancia entre ambas cifras se explica por el pobre registro de las empresas más pequeñas, medido por el número de trabajadores empleados. Mientras que en el IMSS se encuentran sobre todo las empresas más grandes, la mayoría de las registradas en el censo son empresas pequeñas, 95% de las cuales tiene menos de 10 trabajadores. Muchas de éstas evaden el pago de cuotas, es decir, son informales.<sup>9</sup>

Según esos autores, el censo subestima la actividad económica en México, ya que sólo capta 51% de todos los trabajadores en el sector privado, es decir, 19.6 millones de un total de 38.4. Incluso entre los que sí están en el censo, los informales son 10.9 millones frente a 8.7 millones de los formales. Aún más: la mayoría de los trabajadores no captados por el censo son informales (16.8 de 18.8 millones).<sup>10</sup>

## SU NATURALEZA

Un parte de esta economía informal, no la más numerosa pero seguramente sí la que más recursos genera, no es simplemente un

mundo de libertades que aprovecha la debilidad del Estado como a veces se quiere retratar. Es un mito que los informales sean siempre meramente pobres que venden en la calle sin restricciones. Muchos de quienes trabajan en ese mundo viven en una suerte de Estado paralelo. Se encuentran al margen de las reglas estatales, pero bajo el yugo de otras reglas que imponen condiciones a quienes participan en ese mercado. Si cumplen estas reglas, incluido el apoyar a las autoridades en campañas y elecciones cuando se les pide, obtienen protección frente a las autoridades, cuya responsabilidad es hacer que la ley se cumpla, incluida la fiscal, pero que no lo logran por falta de instrumentos jurídicos o no lo desean porque reciben dinero y apoyo político de los representantes de los trabajadores informales o directamente de éstos cuando no están organizados.

Los informales, ya estén organizados o no, también reciben protección frente a otros vendedores que les quieran hacer competencia en ese mismo espacio. No es que el primero en llegar ocupe la esquina y venda tranquilamente. La toma quien está protegido por el líder local o por la autoridad que recibió un pago. Tan no es un mundo de libertades que un individuo aislado no puede llegar a ofrecer su mercancía en una calle donde ya hay ambulantes establecidos y dedicarse a vender. Hay barreras de entrada. En general, no son los inspectores de alguna entidad pública quienes se lo prohíben, sino los mismos vendedores ambulantes ya establecidos, quienes pueden “mandarles” a los inspectores cuando el vínculo monetario entre ambos es sólido.

Esta informalidad que vende productos robados, piratas, drogas o lo que se ofrezca se encuentra simbolizada en el llamado barrio bravo: Tepito. Barrio bravo parece un cumplido, pero lo que encierra ese término es un espacio del territorio de la ciudad de México donde los comerciantes suelen imponer las reglas. Es un espacio más de nuestro territorio donde queda claro cuán tenue es

la frontera entre la informalidad y la criminalidad. Esto fue evidente el 27 de junio de 2012 cuando unos policías, previa denuncia de que en un local se vendían televisores robados, procedieron a detener a los presuntos responsables y decomisar la mercancía. No hubo violencia excesiva de los uniformados, pero cuando estaban llevándose a los tres presuntos responsables, los comerciantes y habitantes del barrio reaccionaron incendiando dos camionetas, asaltando dos gasolineras, atacando vehículos que se encontraban en la zona y lanzando piedras y petardos contra los policías. Tuvieron que entrar decenas de policías antimotines para contener los actos vandálicos.

Bajo las reglas informales se rige todo tipo de actividades, algunas que son casi de subsistencia, como vender chicles en un cruce-ro, y que pueden estar menos “reguladas”, pero que muchas veces son parte de una red de distribución de productos que sí está bien organizada; otras que son muy rentables, como puestos de comida en calles bien ubicadas; algunas claramente ilegales, como la venta de mercancía de imitación o robada, la manufactura de productos pirata, la prostitución, los taxis piratas y el narcomenudeo. Este último producto se inserta como manifestación de un fenómeno social distinto, que es el crimen organizado, y que suele venir aparejado con la capacidad de intimidación para extraer recursos de la sociedad a través de la extorsión. Esto se verá en el siguiente capítulo. Hay otras actividades que se sitúan en algún tipo de vacío legal, como es el caso de muchos ambulantes, dado que rige el supuesto de que alguien que toma por un cierto tiempo la calle genera derechos a su favor. Veremos este caso más adelante con mayor detalle.

También hay un vacío legal para quien ocupa más de cinco años una propiedad que no es suya.<sup>11</sup> Una buena parte de la vivienda habitada en las grandes ciudades es informal. Ante la expansión demográfica y la inmigración de los años sesenta en adelante y la

incapacidad del Estado para proveer más viviendas o generar las condiciones para que los particulares las ofrezcan, la gente invadió lo que encontró deshabitado y se organizó para relacionarse con la autoridad desde los espacios que ocupaba.

Este tipo de vivienda informal se asentó en muchos casos mediante invasiones organizadas de terrenos privados, federales y ejidales, aunque en el caso de estos últimos en muchas ocasiones hubo una transacción acordada entre el nuevo ocupante y el ejidatario. Sin embargo, como este último no tuvo la facultad de vender sus tierras sino hasta 1992, dichas transacciones quedaron en un limbo legal.

Si la propiedad no estaba debidamente acreditada, menos se podía esperar que cumpliera con las reglas de uso de suelo, de impacto ambiental y otras regulaciones. Así, una parte importante de los habitantes de las grandes ciudades no tiene una relación fiscal real con el Estado. No existe en el catastro, menos aún paga impuesto predial. La negociación de la regularización de las tierras en las que habitan ha sido un importante mecanismo de control y cooptación de quienes viven en la incertidumbre jurídica.

Otras actividades, como el llamado juego paralegal, muchas veces protegido por los gobiernos locales, se escuda en que son juegos de destreza, no de apuestas. Los primeros regulan a nivel municipal, los segundos están ordenados por el gobierno federal. Estos casinos simulan ser casas de juegos de destreza y cuentan con el apoyo del gobierno local, para el cual es una buena fuente de financiamiento de campañas; en realidad son casas de apuestas que evaden la tributación y regulación federal.

También hay actividades regidas en la práctica por reglas informales. Si bien hay un mercado de transportistas públicos piratas, la gran mayoría de los microbuses suele tener permiso para trabajar una ruta que fue concesionada por la autoridad. Sin embargo, suelen gozar de una libertad que no está en los reglamentos de tránsito

u otros en lo que se refiere a las condiciones de mantenimiento y limpieza de sus unidades, los paraderos, la circulación fuera de la ruta autorizada cuando a los choferes, por razones de tráfico, les parece mejor desviarse de ella y la forma irresponsable de conducir, tan peligrosa, que con cierta frecuencia mueren peatones o pasajeros completamente desprotegidos. En 2010, diariamente chocaron en promedio 40 microbuses en el Distrito Federal. Entre 2011 y el primer trimestre de 2012 murieron 26 usuarios y 157 resultaron heridos, esto sin contar a los peatones lesionados o muertos.<sup>12</sup>

Por supuesto, estos comportamientos están penados por la ley. Sin embargo, los choferes pueden evadirla y hacer sus propias reglas, gracias a la protección de los líderes, quienes suelen comprar o amedrentar a las autoridades regulatorias, amén de que a otras autoridades les son muy útiles en periodo electoral. Las autoridades hacen de las reglas a su cargo un espacio para alcanzar mayor poder político, para ganar una elección, o para el enriquecimiento propio, no para la creación de bienes públicos de calidad para los ciudadanos, como el que los microbuses cumplan con las normas vigentes, lo cual le daría más seguridad y comodidad al usuario.

Los empresarios formales, sobre todo los más poderosos, también pueden escapar del brazo regulador del Estado, como lo analizo en el capítulo 8 de mi libro *Por eso estamos como estamos*. Sin embargo, lo hacen a través del Poder Judicial, sin que se pueda saber qué tanta corrupción haya en los muchos litigios que utilizan para no ser regulados. En materia urbana, por ejemplo, es común que violen el uso del suelo bajo la protección de un amparo, que bien pudo ser obtenido de forma corrupta. Un caso revelador es el llamado amparo multiusos, que por un largo tiempo permitió a un individuo violar el uso del suelo en todo la ciudad.<sup>13</sup>

Otro ejemplo de cómo opera este pacto ilegal son los contratos laborales de protección, muy comunes en la industria de la construcción y que son una de las muchas formas que tienen los

patrones para reaccionar a una ley laboral tan rígida que incentiva a muchos a quedarse fuera de ella. Al constructor se le obliga a comprar una placa donde reconoce que sus trabajadores están supuestamente afiliados a un sindicato de la industria de la construcción. Pero este gremio sólo cobra una cuota por el uso de esa placa, pues no suele proteger a sus supuestos agremiados, quienes laboran en la economía informal sin estar registrados en el IMSS. Se trata de una suerte de extorsión, pero el resultado es que, con la participación de los responsables de obra que no tienen la escala como para registrar a sus trabajadores o que prefieren estar en la informalidad, una parte de los trabajadores del sector está fuera de las reglas fiscales, de seguridad laboral y de seguridad social.

Hay falsos sindicatos en muchos sectores productivos que estrictamente sirven para extorsionar a los empresarios. Se presentan ante una empresa establecida que paga sus impuestos, pero que no tiene un sindicato, como es el caso de muchos prestadores de servicios de consultoría o de actividades similares. Amenazan a los dueños o a los directivos de las empresas con declarar una huelga si no pagan una cantidad. Muchos empresarios pagan por temor a pérdidas mayores dado que el proceso de mostrar que la huelga es un invento es largo e incierto, pues la ley asume que los trabajadores son buenos y, por tanto, en principio actúan de buena fe y hay que creerles, mientras que los empresarios son abusivos y mentirosos. La ley proporciona amplios espacios para todo tipo de peticiones laborales y quienes están bien conectados con las juntas de conciliación y arbitraje pueden ganar las peticiones más extravagantes si su contraparte no tiene un buen abogado. Pueden estar empleados por tres meses y, tras un largo juicio, ser reinstalados y compensados con los salarios caídos durante el tiempo que dure el juicio, quizá varios años. Además, usan la fuerza, llegan armados con palos para presionar a quien no cede a sus chantajes. Se requeriría escribir otro libro para explicar las perversiones asociadas con

la ley laboral que, bajo la premisa de proteger a los trabajadores, ha llevado a todo tipo de prácticas corruptas debido a la enorme rigidez de la ley, a la corrupción en las juntas de conciliación y arbitraje y a la evasión fiscal y del pago de las cuotas de seguridad social, partes fundamentales del problema detrás de la informalidad y la extorsión.

### LOS AMBULANTES

El ejemplo más evidente y visible del pacto ilegal es el del ambulante, que se puede observar en cualquier ciudad del país. Una organización que los representa cobra una cuota al agremiado a cambio de protección de las autoridades. Alguna porción del pago llega a los funcionarios del gobierno para hacer realidad que los comerciantes y sus representantes puedan delinquir sin riesgo. En muchos casos el intercambio incluye que el líder y sus agremiados deban apoyar a algún político durante los periodos electorales a través de contingentes en los mítines y marchas, un apoyo en especie (el transporte de acarreados es típico), dinero y votos. Al final, puede ser una participación más valiosa para el político que la del ciudadano no organizado que vota si quiere y raras veces acude a un acto político.

Los ambulantes alegan que están protegidos por el artículo 5° de la Constitución, que otorga el derecho al trabajo y que dice

a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad.<sup>14</sup>

La clave de ese artículo es, por supuesto, el término *siendo lícitos*. No es lícito vender mercancía pirata. En muchos lugares es ilegal ocupar la calle e incluso, cuando hay una cierta legalidad para hacerlo, los ambulantes deberían cumplir con el resto de sus obligaciones ciudadanas, como estar inscritos en el IMSS y pagar impuestos.

En muchas zonas el ambulante está tolerado. En otras es claramente ilegal, como en el centro de la capital de nuestro país. En palabras de Meneses: “Una buena parte de las personas que han comerciado en las calles del centro lo han hecho de manera ilegal pero, como menciona Antonio Azuela, después de comprobar el grado de irregularidad de las prácticas urbanas de la ciudad de México habría que preguntarnos ‘¿Y qué?’”.<sup>15</sup>

Cuando en los años treinta se hizo ilegal comerciar en el centro capitalino, lo único que se logró fue que los ambulantes se organizaran mejor. Esto les permitió resistir los esfuerzos de la autoridad para echarlos del centro. Esas organizaciones también obtuvieron “reformas reglamentarias o acuerdos gubernamentales que lograron cambiar el contenido de las leyes para que la autoridad permitiera el comercio ambulante en la zona a cambio del pago de una contribución fiscal y otras obligaciones”.<sup>16</sup> Además, una de las organizaciones, la Unión de Vendedores y Expendedores del Distrito Federal, “logró negociar con la autoridad administrativa una excepción para que sus miembros pudieran comerciar libremente en las calles del centro de la ciudad, pues la distribución de periódicos era un elemento de interés público protegido constitucionalmente”.<sup>17</sup>

La relación tensa entre las autoridades capitalinas y los comerciantes ambulantes refleja la fuerza de los segundos. Entre negociaciones y falta de voluntad política no se logró sacar a los ambulantes del primer cuadro como se lo propuso la autoridad en ese entonces. “De acuerdo con cifras censales, a comienzos de la década de 1950 operaban en las calles de la ciudad de México un to-

tal de 162 278 trabajadores ambulantes, número que para la década siguiente se incrementó en más de 60 por ciento (270 214)".<sup>18</sup>

Al organizarse y lograr ventas crecientes, los ambulantes fueron construyendo un conjunto mayor de agremiados. Al tener más dinero y mayor capacidad de presión política, se volvieron un problema de difícil solución para los gobiernos locales. A los ojos de la clase media, se mostraban como la cara más visible de la corrupción y la incompetencia de las autoridades; para los consumidores de sus productos, más baratos que los de la economía legal, se convirtieron en una necesidad económica. Regularlos era un requerimiento popular entre los sectores con mayor peso y voz, que finalmente son minoritarios, pero aceptar que estuvieran en las calles y usarlos como base de movilización electoral resultaba políticamente más rentable.

Con todo, el regente Ernesto P. Uruchurtu, a partir de 1953 y hasta el fin de su mandato en 1964, para la satisfacción de la clase media, logró meter en cintura a muchos de los ambulantes mediante un ambicioso programa de construcción de mercados públicos. Sin embargo, rápidamente surgieron nuevas organizaciones que tomaron las calles que aquéllos dejaron libres.<sup>19</sup> Es la historia de casi todos los esfuerzos de reordenamiento. En los casos exitosos, como la creación de los mercados públicos en la época de Uruchurtu, éstos se ocupan, pero cuando quedan lejos del flujo de consumidores se mantienen vacíos o sirven como bodegas que dan soporte logístico a los ambulantes que no abandonan las calles por donde circula el consumidor.

El regente Manuel Camacho (1988-1993) hace el primer intento fallido de desalojar a los ambulantes del Centro Histórico. Lo hace debido a la presión de los comerciantes formales, quienes a través de un movimiento llamado Procentrhico presionan a las autoridades pidiéndoles que los retiren, pues son competencia desleal que además propicia el crimen. Una de las medidas de pre-

sión de los comerciantes formales es dejar de pagar impuestos. Tiene sentido, ¿si los otros no pagan, porque debe pagar impuestos quien además paga un local y no usa la calle? Nueve meses se ocuparon en desalojar a los ambulantes. El proceso empezó en febrero de 1992, en una reunión con delegados, líderes de las organizaciones de ambulantes, asociaciones civiles, el Patronato del Centro Histórico (formado por académicos, empresarios y otros miembros de la sociedad civil), la Canaco y Procentrónico, con el fin de formalizar los objetivos del programa de mejoramiento del comercio popular. Entre julio y noviembre de 1992 se realizaron 1 186 reuniones de trabajo para firmar convenios con distintas organizaciones de ambulantes, en tanto que empezaron a construirse centros donde reubicar el comercio. El año de 1993 transcurriría sin ambulantes en las calles, pero éstos volvieron un año después. Problemas de desempleo tras la crisis de 1994 y un nuevo jefe de Gobierno terminaron en el regreso de los ambulantes al Centro Histórico.<sup>20</sup>

Los ambulantes operaban en un vacío legal, lo cual les facilitaba la negociación política. Es hasta 1997 cuando queda legalmente establecido que se les puede penar por hacer negocio en la vía pública. La nueva legislación “sirvió como un medio para iniciar, entre enero de 1999 y junio del 2002, un total de 2 431 averiguaciones previas, hecho que aparentemente reflejaba la disposición de las autoridades por castigar a los líderes del ambulante”, aunque al final sólo concluyeron 65 casos en juicio.<sup>21</sup>

Poco se avanzó.

Con base en informes de dirigentes de esa actividad, se estima que sólo en el centro de la ciudad operan treinta mil vendedores callejeros, de los cerca de 200 mil que existirían en todo el Distrito Federal, aunque hay otras versiones que consideran que esa cifra podría oscilar entre los 300 y 500 mil. [...] A la indeterminación de las

cifras debemos agregar que hasta ahora se tiene documentada la existencia de otro tipo de agentes que participan en el ambulante, sin que necesariamente se dediquen al comercio: *charolas* (cobradores), *aguadores* (los que vigilan), golpeadores, *corredores* (traficantes de drogas), prestanombres, carretilleros y delegados de calle.<sup>22</sup>

Toda una infraestructura para controlar a un núcleo tan amplio de informales.

Con todo, finalmente Marcelo Ebrard estableció el 12 de octubre de 2007 como fecha límite para el retiro de vendedores ambulantes del llamado perímetro A del Centro Histórico.<sup>23</sup> La historia es interesante. Una mezcla de voluntad política, negociación y apoyo de otros intereses.

Una de las primeras acciones de Marcelo Ebrard como jefe de Gobierno del Distrito Federal fue la expropiación del predio Tenochtitlan 40, en Tepito, en marzo de 2007. Con esa acción, anunció a los vendedores ambulantes que tendrían hasta el 12 de octubre para levantar los puestos de las calles. Comenzó entonces un periodo de negociación. El Gobierno del Distrito Federal se comprometía a no usar ningún tipo de violencia y a cambio daría a los ambulantes espacios donde reinstalar sus comercios. A pesar de que los grupos comerciales ambulantes no estuvieron de acuerdo con los planteamientos del gobierno, su falta de cohesión y organización facilitó el trabajo de las autoridades. El 12 de octubre de 2007 Marcelo Ebrard y un grupo de colaboradores recorrieron las calles del Centro Histórico. Diez notarios firmaron el acta "Por un Centro Histórico Limpio" mediante la cual dieron fe de que no hubo ningún tipo de violencia perpetrada por la fuerza pública. Trabajadores del Gobierno del Distrito Federal limpiaron las 86 calles de donde fue removido el comercio ambulante y se establecieron 1 200 policías en un cerco permanente. Además, se alertó a los juzgados cívicos de que los que intentaran regresar a comer-

ciar a esas calles serían referidos como infractores administrativos. A cambio de haber aceptado retirarse, el gobierno les proporcionó a los grupos que participaron en la negociación 36 predios para que pudieran instalarse. Se trata de terrenos baldíos o afectados por el terremoto de 1985. Dentro de dichos espacios, a cada comerciante se le proporcionó el mismo número de metros cuadrados que en la calle. Es decir, se le compró su espacio, aunque en una locación menos ventajosa.

Una razón del éxito de Ebrard es que cambiaron los intereses económicos en el centro de la ciudad de México. Llegaron las grandes inversiones para tratar de revitalizarlo, un proceso que inicia con el gobierno de Andrés Manuel López Obrador en 2002 con la implementación de dos programas gubernamentales: el Programa de Recuperación del Centro Histórico y el Programa de Seguridad Pública para el periodo 2002-2006, con la participación de Carlos Slim y la Fundación Centro Histórico. Estos nuevos actores presionaron con éxito para retirar a los ambulantes.<sup>24</sup>

Es un proceso en movimiento perpetuo. En palabras de Meneses, “nada está dicho en este terreno, pues aún es posible observar de cuando en cuando comerciantes que se tienden sobre las calles del centro y, principalmente, siempre existen personas necesitadas de un espacio para subsistir”.<sup>25</sup>

## OTROS PACTOS

La ciudad de México está llena de otros arreglos ilegales, muchos de ellos basados en la apropiación de algún espacio público. Otro caso visible es el de los llamados franeleros, quienes se adueñan de calles y cobran una cuota para que los automóviles puedan estacionarse. En general no agregan valor, simplemente apartan lugares y los “rentan”, aunque ellos argumenten que cuidan el auto.

En caso de que el conductor no acepte el cobro que se le señala y se estacione moviendo directamente los obstáculos que usan los franeleros para marcar “su propiedad”, se corre el peligro de que el auto termine con algunos rayones. En algunos casos actúan como *valet parking* informales, reciben autos y los distribuyen en las calles aledañas. En ambos casos pagan una cuota a un líder o, en aquellas zonas donde no están organizados, directamente a la policía.

Cuando el gobierno local trata de formalizar el cobro de la calle a través de parquímetros, suelen protestar, como en el caso de los franeleros de Polanco en 2012, quienes en sus mantas anunciaban: “¡Marcelo, entiende, la calle no se vende!” Comúnmente, quien protesta contra una privatización, falsa o verdadera, lo hace porque ya se apropió de ese bien para su usufructo personal.<sup>26</sup>

En general no es fácil documentar cuánto vale el uso del espacio público. En este caso sí podemos tener una cierta idea de su valor. Es interesante la distribución de estos recursos. La empresa de parquímetros concesionada gana 70% de lo recaudado, el Gobierno del Distrito Federal el resto.<sup>27</sup> Al momento de escribir este libro aún no hay datos oficiales de cuánto recaudan, pero una nota de *Reforma* señala que el 30% disponible para el gobierno —es decir, 1 800 000 pesos para el primer trimestre de funcionamiento de los medidores— se destinará para obras públicas en la zona en la cual trabajarán los antiguos franeleros.<sup>28</sup>

No sabemos cómo será la repartición entre franeleros y los agentes de la autoridad, quienes cobraban ilegalmente una cuota, tanto policías como inspectores. En ese arreglo, franeleros y autoridades se repartían el usufructo de la calle y el erario no recibía nada. Por supuesto, los franeleros consideran que es su derecho ocupar la calle y se organizan para defenderse de un esquema de parquímetros, a veces con apoyo de los vecinos.

Otro ejemplo de intermediación fuera de la legalidad es el caso de la Asamblea de Barrios. Se trata de una organización social que

busca terrenos o habitaciones abandonadas para tomarlos y luego gestionar no sólo su propiedad, sino la inversión del gobierno para su mejora. Surge en 1987 como consecuencia del terremoto de 1985. Inicialmente era parte de la Coordinadora Única de Damificados, la cual firmó con el gobierno un convenio que permitía a las organizaciones vecinales tener el control de las licitaciones para la construcción de vivienda y la reconstrucción de inmuebles dañados. También los defendía del desalojo obligatorio de ciertos inmuebles. La tarea de los líderes de la Asamblea de Barrios dentro de la Coordinadora Única era elaborar las listas de petición de vivienda. Su ideología radical los separó de la Coordinadora Única y de las otras organizaciones vecinales, formando un movimiento independiente con ocho demandas al gobierno. Entre las más importantes se cuentan la creación de un subsidio gubernamental que ayude a pagar el alquiler y el permiso a la organización para tomar propiedades públicas o privadas que no se utilicen para repartirlas entre los miembros de su organización como vivienda.<sup>29</sup>

Tras las elecciones presidenciales de 1988 y con la formación del Partido de la Revolución Democrática, la Asamblea de Barrios se convirtió en una de las principales organizaciones de apoyo del PRD. A cambio, recibió posiciones legislativas en 1991.<sup>30</sup> La Asamblea de Barrios funciona actualmente como grupo de poder que toma viviendas, pero también como un sistema de protección para quienes van a ser desalojados, operando violentamente contra aquellos que llegan a efectuar las mudanzas.<sup>31</sup>

Es difícil cuantificar cuántos miembros forman parte de la organización y cuántos predios están bajo su control. Existe un dato parcial a través del Instituto de Vivienda del Distrito Federal, que publica una relación de cuántos créditos morosos tienen las distintas organizaciones sociales que apoya. Sumando la deuda de tres organizaciones derivadas de la Asamblea de Barrios, el total ascien-

de a poco más de 40 millones de deuda morosa, en 589 predios que ha apoyado el gobierno capitalino para su construcción.<sup>32</sup>

La relación entre el gobierno y las organizaciones sociales que representan a sectores vinculados con la ilegalidad y la toma de tierras, y que saben movilizar para presionar, tiene muchas otras formas. El Movimiento Antorcha Campesina invade con regularidad la ciudad de México para protestar por algo y se planta en alguna zona visible. Entre 2010 y 2011, la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal documentó 394 acciones con 576 887 antorchistas.<sup>33</sup>

La organización surge a principios de la década de 1970 con Puebla como su bastión principal. En la actualidad tiene presencia en los 32 estados. Inicialmente se liga a la Federación Nacional de Organizaciones Bolcheviques, movimiento de izquierda que se manifestaba como “marxista-leninista” con posturas dogmáticas. Se vincula formalmente con el PRI durante la administración de Carlos Salinas. Su hermano Raúl estuvo cerca de ellos desde el principio de los años ochenta. En 2009, por su 35 aniversario, tuvieron como invitado de honor a Enrique Peña Nieto.<sup>34</sup> Su dirigente nacional es Aquiles Córdova Morán, uno de los fundadores del movimiento, maestro de la Escuela de Agricultura, ahora Universidad de Chapingo. A principios de ese año se reveló que Soraya Córdova Morán, miembro del movimiento, sería candidata a diputada federal por el estado de Puebla.<sup>35</sup> Omar Carreón Abud, fundador y miembro del comité nacional, afirma para *El Universal* que suman más de un millón de militantes.<sup>36</sup>

Existe evidencia de que usan todo tipo de ilegalidades, como despojos de propiedad, toma de calles<sup>37</sup> e incluso homicidio<sup>38</sup> para promover sus intereses, en general regularización de tierras que han invadido,<sup>39</sup> tratos fiscales privilegiados y recursos presupuestales. El gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila, quien recibió ayuda durante su campaña por parte de Antorcha Campe-

sina,<sup>40</sup> en un acto de precampaña se comprometió a exentarlos de cualquier tipo de pago de impuestos.<sup>41</sup> Él mismo se comprometió a eliminar cualquier proceso legal y obstáculo para formalizar la posesión de los predios ocupados. Uno de los casos más recientes es el del predio que se encuentra en Texcoco, Estado de México, que había sido otorgado por Enrique Peña Nieto para la construcción de la Universidad del Deporte. El movimiento utilizó el predio para construir viviendas para sus miembros, lo que generó inconformidad e incluso enfrentamientos entre los pobladores y los antorchistas.<sup>42</sup>

Las cárceles son una muestra más de la economía ilegal que nos aqueja. Hay un mercado de casi todo, una suerte de tianguis que vende lo que requieren los presos y los familiares que los visitan. En palabras de una nota periodística, “la única diferencia entre un mercado y un penal capitalino en cualquier día de visita son los cuatro muros que rodean el complejo”.<sup>43</sup> Esto sin mencionar la economía criminal que existe en muchos penales, la cual organiza el tráfico de drogas y controla incluso actividades criminales fuera del mismo centro, como la extorsión telefónica o el secuestro, incluso desde recintos supuestamente de alta seguridad.

Algunas de las llamadas actividades informales, como el ambulante, tienen algún asidero legal para ocupar el espacio público, pero, como ya se dijo, cometen muchas otras ilegalidades en el camino. No pagan sus cuotas de seguridad social ni contribuyen con sus impuestos, muchas veces venden mercancía pirata o robada, se roban la luz a través de “diablitos” y generalmente no limpian y mucho menos pagan por el acarreo de los desechos que generan.

El resultado puede ser un desorden urbano mayúsculo, como el que se ve en la mayoría de los espacios donde hay transferencia de pasajeros entre distintos medios de transporte público, en general el metro y los microbuses. Sobran ejemplos de diablitos y de incapacidad de la autoridad y de la CFE para regularizar el suministro

de electricidad. Un espacio reportado varias veces en *Reforma* es la estación del metro Tacubaya, donde impera el caos, la basura y la delincuencia. Mediante un “diablito” gigante, los comerciantes ambulantes de Tacubaya se roban la luz en grandes cantidades, 42 640 kilowatts por hora, lo cual costaba en 2008 unos 498 millones de pesos al año, según cálculos del diario *Reforma*. Cuatro años después, ni la autoridad ni la empresa que entonces suministraba el servicio eléctrico en el Distrito Federal, Luz y Fuerza del Centro, ni la CFE a partir del 10 de octubre de 2009, cuando aquélla fue liquidada, han hecho nada.<sup>44</sup> Después de la presión de *Reforma*, el personal de protección civil del Distrito Federal trató de revisar el diablito gigante. Los ambulantes no lo permitieron. Ellos mandan sin que la autoridad proteste. La CFE menciona que está en pláticas desde 2010 para regularizarlos, pero sin éxito.<sup>45</sup> En esa plaza, como lo puede constatar cualquiera que se asome por ella, a unas cuadas de la sede donde despacha el jefe de la delegación de Miguel Hidalgo, la soberanía está en manos de los ambulantes, no porque la autoridad no lo sepa, sino porque no la disputa. El “diablito”, además de costar al erario, es un gran riesgo para la seguridad de quienes habitan y circulan por ahí. La calidad de vida en una zona regida por la ilegalidad es tristemente muy baja. El único bien público que proveen los ambulantes es la protección a su agremiados frente a la autoridad si quiere entrar con el propósito de cumplir la ley.

Después de tantos reportajes del diario *Reforma*, a finales de mayo de 2012 la CFE decidió actuar. Sin el apoyo de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, realizó un operativo nocturno de menos de dos horas para desconectar, después de cuatro años de denuncias, los cables conectados al “megadiablo” que daba electricidad al comercio ambulante de Tacubaya. Al día siguiente, los comerciantes volvieron a conectar sus cables a otros postes. Para las dos de la tarde 200 de 320 puestos ya tenían luz. Quedó claro quién manda.

Los “diablitos” se encuentran también en la economía formal. Más de una empresa establecida aprovechó la laxitud y corrupción del sindicato de LyFC para conectarse a la red eléctrica ilegalmente, con una supuesta conexión de baja tensión, cuando su consumo era de alta. Esto incluye, según notas periodísticas, a grandes empresas transnacionales. Una de ellas pertenecía al grupo GEEP, un embotellador en el que tiene participación Pepsico, que instaló dispositivos electrónicos a los medidores de luz para interferir con los registros de consumo en dos plantas y pagar menos electricidad. De acuerdo con un artículo publicado por *Reforma*, la compañía tuvo un ahorro significativo que le quedó a deber a la CFE. Al final logró un acuerdo con la CFE y pagó 105 millones de pesos por adeudos pendientes en lugar de irse a un pleito jurídico.

Otro caso escandaloso denunciado por *Reforma* demuestra cómo los “diablitos” llegan hasta el gobierno. A principios de mayo de 2012, el periódico denunció el uso ilegal de electricidad por parte de las autoridades municipales de Naucalpan. Al día siguiente de que el periódico publicó la noticia, la CFE encontró que en el jardín que conecta el Teatro Bicentenario con las oficinas administrativas del municipio había una instalación hechiza que sostiene los cables que van de un poste de luz a los edificios de la alcaldía. Al no tener medidores ni sellos de la CFE, la comisión cortó la conexión dejando sin electricidad a las oficinas administrativas y al teatro.<sup>46</sup> Los trabajadores municipales buscaron la forma de conectarse a otro “diablito”: “Había una toma y la cortaron, quitaron todo, fusibles y todo, porque no hay contrato ni medidores, pero vamos a ver si podemos conectar otra vez, vamos a ver de dónde, aunque si se da cuenta CFE a ver si no es peor”.<sup>47</sup> Las instalaciones municipales volvieron a tener luz a los pocos días del corte, aunque no se sabe cómo.<sup>48</sup>

El tráfico entre ambulantes y autoridades difícilmente se documenta, pero sin apoyo de las autoridades los ambulantes no

pueden sobrevivir. Tomar la vía pública es ilegal y además se requiere que otros no la tomen, que ésta sea sólo para un cierto grupo. Según un reportaje del periódico *Reforma*, en Naucalpan está documentada esa venta de espacio a cambio de dinero.<sup>49</sup> Miguel Ángel Velásquez, director de Servicios Públicos de Naucalpan, fue removido de su cargo en enero de 2012 por el caso de corrupción con organizaciones de ambulantes.<sup>50</sup> Después de eso, no hay nada reportado, ni siquiera se le levantó una denuncia.

Los famosos videos de René Bejarano que muestran cómo mete billetes a su portafolio son una referencia indirecta bien conocida de dicho intercambio. En ese caso, el pagador era una empresa constructora formal, pero se decía que cumplía ese mismo papel con los ambulantes, a quienes cobraba dinero que luego usaba para campañas electorales. La evidencia disponible en la fecha en que el video se hizo público mostraba a un Bejarano viviendo modestamente. Al parecer no usaba ese dinero para fines de enriquecimiento personal sino para generar una base política de apoyo.

Los pactos ilegales se encuentran en lugares que parecen increíbles para quien viene de un país donde prevalece el Estado de derecho. En la UNAM, una institución fuerte, con un gran peso político y con un presupuesto de 26 000 283 316 pesos de recursos federales, más 3 141 863 000 pesos de ingresos propios, con lo cual suman 29 233 146 316 pesos en 2011,<sup>51</sup> hay aulas y otros espacios tomados por grupos políticos que se han vuelto viviendas sin que las autoridades universitarias hagan gran cosa.

Caso extremo es la toma del auditorio Justo Sierra por el Consejo General de Huelga al terminar la huelga de la UNAM en el año 2000. Lo renombró Che Guevara, un “espacio autónomo y rebelde”. Esos grupos usan el espacio como bodegas y dormitorios. Ofrecen talleres de manualidades, transmiten programas de radio, tienen un comedor y una cafetería.<sup>52</sup> Las autoridades de la UNAM no parecen interesadas en desalojarlos. No han logrado establecer

una negociación exitosa, a pesar de que aparentemente cuentan con el apoyo de estudiantes, académicos y trabajadores. El último intento de recuperar ese espacio en 2009 fracasó. La Rectoría insiste en hacerlo por la vía pacífica y los ocupantes, felices de no pagar renta, como cualquier ambulante, prefieren quedarse.<sup>53</sup> La autoridad universitaria, tan buena para hacer discurso respecto a los problemas del país, como por ejemplo demandar al gobierno estatal que actúe ante la falta de escuela primaria en la comunidad Nueva Jerusalén de Michoacán, tomada por una comunidad de fanáticos religiosos,<sup>54</sup> no hace nada en relación con sus propios fanáticos.

## FRONTERAS FLUIDAS

La frontera entre formalidad e ilegalidad es fluida. Por ejemplo, como la liquidación de Luz y Fuerza del Centro dejó a muchos sin la oportunidad ya no de trabajar, sino de intermediar entre los bienes del Estado y los intereses de actores privados, algunos ex trabajadores se dedicaron a lo que saben hacer: quitarle al Estado el derecho a cobrar la luz. Antes intermediaban y “vendían” conexiones de media o alta tensión como si fuera baja, o toleraban, muchas veces a cambio de dinero, los cientos de miles de “diablitos” por toda la ciudad. De ahí las pérdidas no técnicas de fluido eléctrico de Luz y Fuerza, que eran tres veces más altas a las de la Comisión Federal de Electricidad. Ahora, ante los cobros excesivos de la CFE en casa habitación, o así percibidos por el consumidor, algunos ex trabajadores de LYFC se han vuelto intermediarios, *coyotes*. Prometen proteger al consumidor a través de un proceso jurídico para revertir ese cobro elevado, y si al consumidor le cortan la luz durante el juicio o después, como resultado de la falta de pago, se la reconectan ilegalmente para que no se quede sin fluido eléctrico.

Los pactos ilegales y los criminales tienen fronteras borrosas. Según nota periodística, en las carreteras los transportistas se quejan de ser extorsionados por policías federales. El costo no es que les incendien el camión o que los maten, sino que los detengan hasta que les encuentren alguna violación al reglamento; muchos prefieren pagar la mordida que la multa.

Hay otro ejemplo, de acuerdo con información de *Reforma*. En la entrada de Río Churubusco de la Central de Abastos policías venden calcomanías que significan que la mordida ya se pagó para poder circular en los días en que lo prohíbe el reglamento. Con ese salvoconducto, los policías de tránsito del resto de la ciudad ya saben que el boleto se pagó. Así es posible circular sin problemas. La calcomanía cuesta entre 50 y 200 pesos, mucho menos que la multa, que es de 1 300.<sup>55</sup> Esta operación implica una gran coordinación entre los distintos miembros de la policía y habla de que tienen más fuerza que el Estado que los contrató.

En estos dos ejemplos, de los muchos que suceden todos los días, hay una culpa compartida entre el ciudadano y la autoridad. El transportista no cumple las reglas. Algunas son difíciles de cumplir por excesivas e inútiles; otras pueden ser onerosas, pero indispensables, como las referentes a seguridad. Las autoridades, en lugar de hacer que la regla se cumpla, obtienen dinero para ellas, no para el Estado.<sup>56</sup> El resultado de esta ilegalidad es que existen unidades que circulan incumpliendo normas elementales sin las cuales es más probable que haya accidentes, muchas de las veces fatales, como lo sabemos con frecuencia según las altas tasas de mortandad en nuestras carreteras, o violando un programa diseñado para disminuir la contaminación ambiental en el valle de México.

La tolerancia hacia la violación de ciertas reglas es siempre un buen espacio para la extorsión. En San Luis Potosí, la criminalización del aborto ha llevado a una nueva industria de la extorsión

para las madres que son detectadas abortando. A cambio de dinero no tienen que purgar la pena.

Una de las muestras recientes más grotescas de la extorsión desde la autoridad es la aparente sustracción de cientos de miles de placas de vehículos del gobierno de Nuevo León que luego, según *Reforma*, servían para que el crimen organizado regularizara autos robados. No contenta con este negocio, la autoridad, según reportaje del mismo diario, extorsionaba a quienes compraban de buena fe esos vehículos “regularizados” por haber comprado autos robados.<sup>57</sup>

En un país donde hay tantos espacios ilegales o informales para no pagar impuestos, surgen mecanismos desde la formalidad para tratar de explotar ciertos vacíos legales junto con la incapacidad de la autoridad para hacer cumplir la ley. Un ejemplo de cómo se cruzan lo formal y lo informal es el abuso del llamado *outsourcing* o tercerización. Es en principio una práctica legal. Implica la subcontratación de una empresa para realizar funciones o servicios que por alguna razón la empresa contratante no puede o no le conviene realizar, ya sea porque no se ajusta a su ramo o porque requiere de más flexibilidad. Permite usar empresas especializadas en servicios de bajo valor agregado, como el de la limpieza. Sirve para abaratar costos porque otra empresa lo hace mejor o para disminuir contingencias laborales. Algo similar se usa muchas veces al interior de una empresa. Alguna subsidiaria concentra al grueso de los empleados, para que las contingencias laborales estén limitadas a esa subsidiaria y para disminuir el reparto de utilidades a los trabajadores.

En los últimos años, sin embargo, ha surgido un tipo de *outsourcing* que parte del principio de aprovechar que cooperativas y sindicatos no pagan plenamente o en nada las cuotas de seguridad social ni el impuesto de nómina ni el impuesto sobre la renta, ya que se supone que todos son socios de una organización sin fines

de lucro. El esquema funciona de la siguiente manera. La empresa con intención de eludir el pago de contribuciones fiscales transfiere a sus empleados a otras empresas de servicios en regímenes no mercantiles. Son sociedades cooperativas, integradoras (*holdings*), sociedades en nombre colectivo, sociedad en comandita simple, sociedad civil particular y sindicatos, que por su naturaleza legal no tienen utilidades gravables. De esta manera, logran disminuir y en muchos casos evitar todo tipo de impuestos como el ISR, el reparto de utilidades, contribuciones de seguridad social e Infonavit, entre otros. Los empleados de estas cooperativas, al no ser contratados como tales, reciben remuneraciones bajo el concepto de previsión social, alimentos, bonos y otros conceptos similares, en lugar de salarios, omitiendo la retención del ISR correspondiente. Los trabajadores son engañados y vulnerados en sus derechos al omitir el pago de cuotas de seguridad social. Este fraude impacta en la recaudación del IMSS. Los trabajadores reciben el salario mínimo para que estén asegurados y al resto se les paga a través de la distribución de beneficios de la cooperativa, que no está gravada. Usan el IMSS y pedirán una pensión que será la mínima asegurada por el fisco, y nunca llegarán a contribuir lo suficiente. De esta forma las empresas formales minimizan sus costos fiscales a cambio de una comisión a la empresa que les lleva estos servicios cercana al 5% de la nómina que administra.

Cuando se transfiere la nómina a cooperativas y otras figuras jurídicas con exenciones fiscales, nos hallamos ante un abuso que es presuntamente ilegal. La empresa corre un riesgo potencial enorme, ya que en caso de ser atrapada por las autoridades podría enfrentar deudas millonarias por fraude fiscal, fraude al IMSS, demandas laborales y créditos fiscales a su cargo con el IMSS y el SAT, e incluso por lavado de dinero. Pero el beneficio fiscal es tan grande que las empresas que utilizan estos esquemas se vuelven más competitivas frente a sus pares, lo cual crea un efecto de imitación y hace muy

difícil que sobrevivan las empresas del ramo que no siguen esos pasos.

Existen diversos despachos de abogados especializados en este tipo de prácticas, algunos de los cuales han sido investigados por las autoridades correspondientes. Tal es el caso de la firma de abogados fiscalistas IDN, Consultoría de Negocios, de los hermanos Alejandro y Víctor Álvarez Puga, la cual se promociona como una empresa que diseña e implementa estrategias fiscales y ofrece una gran variedad de servicios, entre los que se encuentran asesoría legal, auditoría, administración de nóminas, asesoría financiera y litigio, impuestos y planeación fiscal y, finalmente, recursos humanos. Tiene presencia en todos los estados de la República e incluso en Estados Unidos, Guatemala y España, y como clientes a un gran número de empresas que abarcan prácticamente todos los sectores productivos de la economía. En diversas notas periodísticas se reporta que varios equipos deportivos son asesorados por esta empresa consultora, entre los que se encuentran equipos de fútbol mexicano como el Puebla, Cruz Azul, Indios de Ciudad Juárez, Necaxa y Jaguares de Chiapas. En mayo de 2009, *El Universal* dio cuenta que para abril los equipos Puebla e Indios de Ciudad Juárez, asesorados por el despacho IDN en la implementación de estrategias fiscales “agresivas”, como adoptar las figuras de cooperativas, habían dejado de pagar al fisco 1 398 millones de pesos por concepto de ISR y aportaciones al IMSS en Infonavit.<sup>58</sup>

Hubo un cierto esfuerzo de la autoridad por sancionar a quienes participaban en este negocio. El abogado de IDN encargado de llevar a cabo las asesorías, Sergio Castro López, está sujeto a proceso penal por prácticas fiscales indebidas.<sup>59</sup> En mayo de 2010 se llevó a cabo un operativo de fiscalización en contra del despacho IDN en distintas ciudades del país, incluyendo sus oficinas en la ciudad de México. Las auditorías dejaron al descubierto diversas prácticas ilegales, como el cobro de un porcentaje de la nómina de

los equipos para disminuir o eludir impuestos y cuotas, la existencia de dobles contratos y el que los equipos transfieren al despacho el manejo del plan de pensiones y jubilaciones. El SAT afirma que los probables responsables de llevar a cabo asesorías fiscales indebidas podrían llegar a ser sujetos de acciones penales en su contra. Una nota del diario *Reforma* del 25 de julio de 2012 informa que Sergio Castro López “permanece prófugo de la justicia desde finales de 2011 acusado por colusión fiscal por más de 5 000 millones de pesos y lavado de dinero por 100 000 millones de pesos”.<sup>60</sup> Los demás implicados pareciera que tienen mecanismos políticos o monetarios para tener protección, ya que siguen libres, a pesar de que algunos tienen giradas órdenes de aprehensión que no se ejecutan.

Los sectores de la economía donde se han detectado este tipo de prácticas fraudulentas con mayor frecuencia son el hotelero, restaurantero, clubes deportivos, agencias de publicidad, empresas de limpieza y distribuidoras de automóviles. Según *Reforma*, el SAT da cuenta que las empresas que ofrecen servicios de personal provocan una evasión anual de 3 800 millones de pesos por no pagarle al fisco las retenciones de salarios a los trabajadores, mientras que aproximadamente 230 000 trabajadores son afectados por estos esquemas al ser contratados temporalmente o al ser privados de las prestaciones de ley por seguridad social.<sup>61</sup>

## FORMALIDAD E ILEGALIDAD

La economía formal debe competir en muchos sectores con sus contrapartes ilegales. En el comercio esto es evidente porque muchas veces el comerciante ilegal vende productos similares a los del comerciante formal, en algunos casos en el local que apenas se ve entre los puestos de los ambulantes, aunque en otros también el

formal es quien controla al ilegal para evitar que negocios similares compitan con ellos. En el caso manufacturero esto es menos visible, pero una parte de las mercancías piratas son hechas en México, pues no todas son chinas o coreanas. Está además toda la piratería de propiedad intelectual que es fácilmente hecha en México. En todos los casos, los vendedores ambulantes no sólo no pagan impuestos ni contribuciones sociales, sino energía eléctrica o agua. Pagan una serie de “impuestos informales”, mejor conocidos como mordidas, que les permiten asegurar que no serán molestados durante su operación. Las empresas informales tienen la ventaja de la escala, que las vuelve más productivas, pero muchas no crecen para evitar ser formales. Así, cuando hay mucha actividad económica ilegal, sufre la productividad de la economía.<sup>62</sup>

En México ha coexistido el mundo de la formalidad con el de la informalidad o, como preferimos decir en este libro, la ilegalidad. Las fronteras entre ambas no son claras ni precisas. Hay muchas empresas formales que sacan una parte de sus ventas con mecanismos informales, ya sean tarjetas de telefonía celular o pañuelos faciales, o las que simplemente no pagan la totalidad de sus impuestos. También hay muchos ilegales que tienen una parte de su actividad en la economía formal, como cuando pagan una línea telefónica.

Con todo, formales e ilegales operan con lógicas distintas. En unos hay una relación con el Estado a partir de cumplir con una legalidad, pagar los impuestos correspondientes y esperar del Estado una serie de acciones para validar sus derechos de propiedad, impositivos o laborales. Incluso si no pagan todos los impuestos que les corresponden, su relación para no hacerlo pasa por estar registrados fiscalmente, tener un contador y un abogado que les permita minimizar su pago, ya sea con sofisticadas maquinaciones o con ilegalidades. Por el otro, la ilegalidad se da en un mundo donde la articulación con el Estado tiene lugar mediante un intermediario

a quien se le paga una cuota, una suerte de impuesto ilegal. Hay también espacios sin representación de otros líderes, donde la incapacidad del Estado permite la ilegalidad. Sin embargo, salvo en las actividades de subsistencia, si se le busca un poco, seguramente aparece algún agente pagado por el Estado, que saca provecho de esa ilegalidad cobrando una mordida. La falta de una burocracia eficaz y honesta que implemente las órdenes de sus jefes y la legalidad vigente habla de un problema mayor de debilidad estatal que veremos con más detalle en el capítulo siguiente.

Las razones de la persistencia e incluso del crecimiento de la ilegalidad son muchas. Sin embargo, como ya se dijo, una determinante es el bajo crecimiento económico. Las causas de este crecimiento bajo tienen que ver, a mi juicio, sobre todo con la falta de competencia en muchos sectores de la economía mexicana y la debilidad institucional para hacer cumplir las reglas.

Otros piensan distinto. El exceso de regulaciones es, según Hernando de Soto, la causa verdadera.<sup>63</sup> El Estado, en lugar de facilitar que haya empresas pequeñas, las sobrecarga de tantas regulaciones que resultan tan onerosas que mejor operan al margen de éstas. Hay mucho de cierto en esta tesis. Hay que simplificar regulaciones y quitar muchas otras que parecen estar diseñadas para obstaculizar y con ello lograr cobrar una mordida. De hecho, en el gobierno del presidente Calderón hubo una desregulación importante que llevó a escalar varias posiciones en el indicador del Banco Mundial que mide qué tan fácil es abrir un negocio. Sin embargo, hay muchas regulaciones que no se pueden eliminar, como las que afectan a la salud de los consumidores o de los trabajadores. En este caso también puede resultar más fácil no cumplirlas, pero a un alto costo para la sociedad.

Hay evidencia de que la política social puede estar estimulando la informalidad y ésta el bajo crecimiento. Desde 1997, con el diseño e implementación del programa Progresá durante el

sexenio de Ernesto Zedillo, que luego fue transformado por la administración de Vicente Fox en el programa Oportunidades, el gobierno gasta cada vez más recursos en los más pobres. El incremento reciente más alto al respecto es el Seguro Popular. Iniciado en 2002 con un programa piloto en el sexenio de Fox, pasó en esta administración de un presupuesto ejercido de 4 432 millones de pesos<sup>64</sup> (2002) a uno de 64 402 millones de pesos presupuestados para 2012.<sup>65</sup>

Antón, Hernández y Levy calcularon en 2008 que subsidiar salud, vivienda, pensiones y guarderías de quienes no están en la formalidad cuesta recursos fiscales de alrededor de 1.25% del PIB, mientras que en los formales sólo se gastan recursos fiscales de 0.5% del PIB, sin incluir pensiones para los trabajadores del sector público, incluidos los del IMSS, lo cual no es un dato menor, pues es un componente muy alto del subsidio, que si bien no lo paga directamente el fisco, termina pagándolo el erario dado que tiene que apoyar al IMSS en virtud del costo de las pensiones. Se ha ido creando un “sistema de seguridad social paralelo”, financiado con ingresos fiscales y no con contribuciones a la seguridad social vinculadas al salario de los asegurados.<sup>66</sup> Quizá la democracia es responsable de este incremento en el gasto social, lo cual es deseable, ya que ayuda a una población que lo necesita, pero no está exento de problemas, pues no se da en un pacto fiscal con derechos y obligaciones, sino sólo derechos. Esto se discute con más detalle en las conclusiones.

Como ha señalado Santiago Levy, estos programas parten de buenas intenciones, pero el impacto negativo parece ser significativo en términos de productividad de la economía en su conjunto. Ya que ser informal no excluye los derechos de salud y otros (anteriormente para obtenerlos habría que transitar al mercado formal), ni trae consecuencias o el castigo por parte de la autoridad, el incentivo para permanecer en la informalidad es alto.

Cierta evidencia disponible pareciera señalar que los trabajadores que se movieron al sector informal por la existencia del Seguro Popular entre 2002 y 2012 son entre 160 000 y 400 000. Para un país con nuestra población, puede parecer una cifra trivial. Sin embargo, como se crearon cerca de dos millones de empleos formales, el impacto es significativo. Esta evidencia parece sugerir que se podrían haber creado entre 8 y 20% más empleos formales durante el periodo. Algunos estudios señalan que el movimiento hacia la informalidad de los trabajadores se da más en las empresas pequeñas y entre los trabajadores con menos educación.<sup>67</sup> El crecimiento del empleo informal estaría dificultando aumentar la productividad, dada la pequeña escala del informal.

Hay estudios, sin embargo, que parecen indicar que el impacto ha sido trivial o inexistente.<sup>68</sup> De hecho, una gran proporción de los asegurados en el Seguro Popular no son informales sino trabajadores por cuenta propia con muy bajos ingresos, muchos de ellos en el campo.<sup>69</sup> Es un tema que conviene tener claro antes de emprender la construcción de un sistema de seguridad universal, como se discute en las conclusiones.

El análisis de Levy y de sus colegas tiene una omisión de partida importante: la calidad del gasto público. Si las contribuciones al IMSS dieran acceso a servicios de calidad, el incentivo para ser formal sería mayor. El gobierno obliga a un pago, pero no da el servicio de la calidad necesaria. Muchos, sobre todo entre la clase media alta asalariada, pagan por el derecho a usar el IMSS, pero no lo utilizan, y, como vimos en el capítulo 3, por muchos años esta institución ha recibido el mayor número de quejas en la CNDH. Este mismo problema enfrentan los defensores del Seguro Popular. No está clara, como vimos en el capítulo 3, la calidad de la oferta de salud que tienen los asegurados a este sistema.

México es de los países que menos recaudan por concepto de seguridad social. Las cuotas obrero-patronales contribuyen con 1.6

puntos del PIB.<sup>70</sup> ¿Es tanta su fuerza distorsionadora? Además, para los salarios de menores ingresos el ISR al trabajador es negativo: el patrón recibe un subsidio de Hacienda por haberlo contratado. Hay muchos otros países, como Estados Unidos, donde se financia la seguridad social en buena medida mediante un impuesto a la nómina, más alto que en México, y no se le culpa de la informalidad. Se trata de un Estado que tiene la capacidad para asegurarse que la gran mayoría de los empleados, aunque sean trabajadores ilegales, paguen sus cuotas de seguridad social. Incluso, si en México hubiera una fiscalización mejor y un servicio público de calidad a cambio de ese pago, el costo de ser informal sería mayor.

Otros impuestos también representan un costo. ¿Habría que quitar el impuesto sobre la renta? Es un costo que puede llevar a muchos a la informalidad. Y qué decir de todas las regulaciones que un empresario formal debe cumplir. ¿Habría que quitarlas también? Sin duda sobran muchas, como la laboral, un gran incentivo para la informalidad, probablemente mucho mayor que las cuotas del IMSS, dado que el costo de esas leyes es más difícil de predecir que el del IMSS. Es deseable modificar la ley laboral, como lo veremos en las conclusiones, pero otras regulaciones sí se requieren: cumplir requisitos de sanidad en un establecimiento que vende alimentos, por dar un ejemplo obvio.

En términos del tema central de este libro, existe un costo muy alto derivado del hecho de que la informalidad reciba recursos públicos crecientes. El frágil pacto fiscal se erosiona aún más. El gasto pagado con los impuestos de todos recae crecientemente en el sector informal, que no paga impuestos, y una parte del cual tiene una relación de tributo, no con el Estado, sino con sus organizaciones o con agentes corruptos de la burocracia pública que le permite seguir laborando. Los creadores del Seguro Popular quisieron evitar este fenómeno. Para estar inscritos en el Seguro Popular, salvo para el 20% más pobre de la población, se requería pagar una

cuota. Por las presiones políticas para inscribir a los más posibles rápidamente, se optó que el 40% más pobre no pagara cuotas. En la práctica sólo 7% de los inscritos paga su cuota y su contribución al presupuesto del programa es mínimo, 0.5% del total.<sup>71</sup>

Esto sin contar con un problema adicional: los recursos del Seguro Popular se recaudan desde la federación y se gastan a través de los estados. En sus orígenes había la intención de que los estados pagaran una parte del costo de éste, pero en la práctica esto se ha dado poco. Por ello hay, como en tantos otros servicios públicos, una gran distancia entre quien cobra los impuestos, la federación, y quien los gasta, los estados.

Son, además, recursos mal auditados. La Auditoría Superior de la Federación sólo puede verificar si los recursos se mandaron a los estados; no puede saber bien cómo se gastaron. Esto depende de las contralorías locales, en general muy poco dispuestas a mostrar el uso de los recursos públicos locales. Con todo, hay crecientes escándalos por los desvíos en las entidades de estos recursos. Por ejemplo, en 2011 la Auditoría Superior de la Federación expuso que “no se informó en 31 entidades federativas sobre el manejo financiero del Seguro Popular a la población en general; la información proporcionada a la CNPSS y la SHCP es incompleta y no se corresponde con los registros contables y presupuestarios”.<sup>72</sup> Además, “en 28 entidades la documentación comprobatoria no fue identificada con el nombre del programa, el origen del recurso y el ejercicio fiscal al que corresponde”.<sup>73</sup>

Estas fallas han llevado, según reporta *Milenio* a que, por ejemplo, en Tabasco, en 2011 se presupuestaran 57 365 000 pesos para pagar 35 000 tamices neonatales a 2 639 pesos cada uno. En el sector privado cuestan 919 pesos.<sup>74</sup> En Michoacán, por ejemplo, de las 13 obras planeadas sólo hay dos concluidas y en orden. En esta entidad, el gasto por “remuneraciones personales” ha aumentado de 56.68 millones de pesos en 2007 a 833 millones en 2011.<sup>75</sup> Las

características de este pacto fiscal ilegal son el resultado de las decisiones que se toman en la esfera legal en muchos ámbitos.

Otro ejemplo es el lavado de dinero. No ha habido una reforma legal que genere reglas más severas contra esta práctica porque en la Cámara de Diputados se atoró la reforma en cuestión presentada por el Ejecutivo el 31 de agosto de 2010 que permitiría moverse a un régimen de mayor control en el uso del efectivo. Las reformas planteadas por la presidencia pretendían limitar la compra en efectivo de bienes inmuebles, vehículos, joyas... También obligaba a los profesionistas relacionados con el movimiento de dinero (contadores públicos, auditores, agentes inmobiliarios...) a denunciar transacciones sospechosas, igual que los bancos.

La iniciativa fue aprobada con modificaciones por el Senado, el cual envió la minuta a los diputados en abril de 2011.<sup>76</sup> Según Javier Laynez, procurador fiscal de la federación, los notarios han intentado frenar la ley, cabildeando contra su aprobación.<sup>77</sup> Son quizá los más visibles opositores, pero parece que muchos políticos también están en contra de una ley que dificulta el lavado de dinero proveniente de la corrupción. La existencia de una amplia economía ilegal ayuda a quienes requieren vivir fuera de la ley. Tampoco es una ley que interese mucho a los operadores electorales que dependen mucho del efectivo. Ya vimos cómo en la campaña para la elección presidencial de 2012 el uso de tarjetas de prepago dejó una incómoda huella.

La reforma fue finalmente aprobada en el último día de sesiones, el 30 de abril de 2012. Pero fue a medias. Un diputado priista, Arturo Zamora, se opuso al artículo 58 de la ley que “establece la cancelación de la actividad notarial cuando un notario público sea el infractor de la ley”. Intentó frenar la sesión, pero la ley se aprobó con 342 votos a favor, tres en contra y siete abstenciones, aunque quedó para la próxima legislatura resolver lo relacionado con las operaciones financieras del crimen organizado.<sup>78</sup> Dado que la

Cámara de Diputados hizo modificaciones a lo enviado por el Senado, se devolvió la iniciativa a esta Cámara Alta para que acepte o no los cambios propuestos.<sup>79</sup> Finalmente fue aprobada en octubre de 2012; habrá que ver qué tan bien funciona.

## EL PAPEL DE LA ILEGALIDAD

Si bien entre la clase media alta la economía ilegal suele ser criticada, entre la población en su conjunto la opinión está más dividida. Según la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, a la pregunta de si deben obtener placas o prohibir la circulación de taxistas piratas, 35.4% cree que hay que otorgarles placas, frente a 43.4% que opina que debe impedirseles que circulen.<sup>80</sup> Si la pregunta es respecto a venta de alimentos en la calle, 58.6% piensa que hay que dar un permiso y sólo 22.3% que hay que impedirlo.<sup>81</sup>

Es comprensible que así sea. La economía ilegal es fuente de empleo de millones de mexicanos. Además, provee bienes y servicios más baratos, sin los cuales quienes reciben bajos salarios tendrían que bajar de forma importante su nivel de consumo. Cabe tener presente que 22.6% de la población ocupada vive con un ingreso de entre uno y dos salarios mínimos y 21.9% de la población ocupada recibe entre dos y tres salarios mínimos.<sup>82</sup>

La llamada informalidad, desde una visión neomarxista, nos dice Benjamin Tempkin, investigador de la Flacso México, es funcional en un sistema capitalista como el nuestro, basado en salarios bajos.<sup>83</sup> Los llamados informales son parte de la lógica capitalista que permite reestructurar los mercados de trabajo con el fin de bajar costos y poder competir mejor en el mundo global.<sup>84</sup>

Los llamados informales son un ejército laboral de reserva. Bajan el precio promedio de la mano de obra. Los empleados formales tienen menos capacidad negociadora de su salario, pues saben

que hay muchos a la espera, trabajando en la economía ilegal, buscando un trabajo en la economía formal. Los llamados informales no cuestan fiscalmente, dado que no hay seguro de desempleo (aunque, como ya vimos, cada vez se les provee de más apoyos a través del gasto público).

La llamada informalidad, sostiene Tempkin, permite sostener salarios bajos, sin afectar, como dirían los marxistas, el costo promedio de reproducción de la mano de obra. Éste es el límite inferior que se le puede pagar a un trabajador. No se puede pagar por debajo de ese costo. No podrían sobrevivir los asalariados o habría un gran descontento difícil de manejar. La reproducción de la mano de obra ya no es sólo física —comer—, sino que implica tener *software*, teléfono celular, televisión, diversiones... Los bienes y servicios de la economía ilegal son más baratos, no pagan impuestos, son de contrabando, piratas, sin estándares de seguridad y permiten tener un salario formal bajo, sin poner en riesgo la reproducción de la fuerza de trabajo.

La economía ilegal también abarata insumos si los formales los compran. Un ejemplo es el de las maquiladoras que usan relaciones de trabajo informales para procesar sus productos, o cuando se permiten redes de venta más baratas que las formales, como la venta de tarjetas de celular.

Santiago Levy, como ya vimos, voltea este argumento. La informalidad no nos permite crecer porque el pequeño tamaño de los informales no les permite tener la escala para ser más productivos y la informalidad es premiada por una política social que otorga derechos sociales sin que los beneficiados paguen impuestos. Con esta visión, el sector formal no requiere de la informalidad para lograr sobrevivir: la economía formal no crece más porque ser informal es buen negocio por los muchos subsidios que se reciben.

Como ya hemos dicho, Levy tiene sentido. Si bien es cierto que estamos en un equilibrio que parece bueno para la clase empresa-

rial, como señala Tempkin, es un equilibrio subóptimo en términos de bienestar para la sociedad y para la propia clase empresarial en un plazo más largo, ya que vive en una economía de crecimiento mediocre.

Ahora bien, como dice Tempkin, la mayor parte de la informalidad apareció antes de que surgiera esa nueva política social. En el mismo sentido, debería haber más informalidad en los países con más derechos financiados por impuestos, pero éste no es el caso. El incentivo a ser informal y la posibilidad de serlo es mucho mayor cuando se tiene, como en México, un Estado débil y que provee servicios públicos de mala calidad. Como ya se dijo, si las cuotas del IMSS estimulan la informalidad es en buena medida porque la oferta de servicios médicos a la que da acceso la cuota del IMSS es de pésima calidad. Sobran historias de horror de lo que significa acudir al IMSS.

Sin embargo, sí se necesitan impuestos generales para que todos contribuyan en la medida de sus posibilidades con el pago de impuestos y porque el equilibrio bajos salarios y economía informal para permitir su subsistencia a través de bienes y servicios baratos y de mala calidad es un mal equilibrio. Los países que han logrado formalizar en el trabajo a la mayoría de sus ciudadanos pueden incrementar la productividad de sus trabajadores y competir con bienes de mayor valor agregado. Sólo el costo del tratamiento médico, por la mala costumbre de los mexicanos de alimentarse en changarros antihigiénicos y consumir altas dosis de grasa, es muy alto para el sistema de salud.

Para romper el actual equilibrio entre formalidad e informalidad hace falta mejorar los servicios públicos y fortalecer la capacidad del Estado para que todos cumplan las reglas, no sin antes adelgazar aquellas regulaciones excesivas que hacen muy difícil cumplirlas. El problema, sin embargo, es que muchos ganan en este mundo de la informalidad.

## ROMPER LA ILEGALIDAD

Por más que para la sociedad en su conjunto sería claramente benéfico disminuir el pacto ilegal, en algunos casos es difícil imaginarse un arreglo distinto al existente sin que haya un gran número de perdedores capaces de evitar el cambio. Éste sería el caso, por ejemplo, de actividades basadas en la ilegalidad, como la venta de mercancía robada o pirata, o de subsistencia, como la venta de alguna chuchería en los semáforos. Sin embargo, en otros ámbitos estamos en un equilibrio absurdo, dado que hay volumen de consumidores como para pasar del desorden e ilegalidad vigentes a una forma de organización más ordenada y formal para que el nuevo arreglo sea más rentable para casi todos. Para ello se requiere un Estado capaz de cambiar las reglas del juego para hacer formales a los actuales ilegales.

Hay ejemplos exitosos de formalización, como las cuatro líneas de Metrobús en la ciudad de México. La primera, que corre por Insurgentes, sustituyó a varias rutas de microbuses desordenados, incómodos y peligrosos, que si bien tenían permisos para operar, lo hacían sin respetar paradas, velocidad y condición de sus unidades. Ahora se ofrece un servicio ordenado, que cobra a través de boleto tipo tarjeta de débito, no en efectivo, por lo que se sabe cuánto genera, con paradas determinadas, con rutas confinadas. Su inconveniente es el éxito. En horas pico está saturado.

El mayor problema para tener más rutas como éstas no es el financiamiento de las obras; se pagan en buena medida con el flujo de pasajeros. Es la negociación política con los concesionarios de rutas de microbuses, con el comercio informal y con los vecinos afectados por la construcción de estaciones y espacios de circulación confinados. Uno de los grandes perdedores, el automovilista, no protesta. Tampoco los ganadores apoyan el cambio: quienes usan el transporte público.

Otro ejemplo de perverso equilibrio basado en algún tipo de pacto ilegal son aquellas estaciones de Metro de las que salen varias rutas de microbuses. Son un inmundio e ilegal caos. Desde el inicio de la administración capitalina de Marcelo Ebrard se quiso impulsar los llamados centros de transferencia multimodal (Cetram). Un grupo de inversionistas privados tiene la concesión de un lugar, en donde construyen un edificio en el que hay locales que venden con orden y limpieza lo que antes estaba en la calle y se proveen desde servicios de alimentación hasta de salud. Los paraderos en las calles son sustituidos por andenes modernos. Los tiempos de traslado de los usuarios mejoran en forma importante, el entorno deja de ser un caos donde hay robo de luz y basura en la calle, como vimos en este capítulo con el caso del paradero de Tacubaya. Los Cetram pueden generar utilidades como para pagar el costo de la obra mediante la renta de locales comerciales, muy demandados por el flujo de gente y el cobro al transporte que lo utiliza. Se han concesionado 45 en el Distrito Federal. Ninguno ha sido concluido y la gran mayoría no ha avanzado gran cosa, aunque algunos fueron anunciados y hasta puesta la primera piedra con bombo y platillo. Estamos ante la complejidad jurídica de la propiedad de muchas de estas estaciones, más la capacidad de los ambulantes y transportistas para defender su *statu quo*, aunque millones de capitalinos sufran con transbordos caros y riesgosos. El Gobierno del Distrito Federal no ha logrado políticamente construir ese nuevo equilibrio en el cual los actuales ganadores del desorden sean compensados o presionados para aceptar un nuevo equilibrio donde el número de ganadores sea mucho mayor, que son quienes no están organizados: los usuarios.

Hay un paradero operando desde 2010, el Mexipuerto en Ciudad Azteca, en el Estado de México. El gobierno de Enrique Peña Nieto enfrentó las resistencias y hoy el pasajero tiene a su disposición servicios de calidad y acusa menores tiempos de transbordo.<sup>85</sup>

El actual estado de cosas terminó siendo mucho mejor para los pasajeros y quizá para los propios comerciantes y transportistas.

El éxito del Mexipuerto se debe a la combinación de inversión privada con altas tecnologías. Mediante un sistema de monitoreo llamado Smart Passenger, la línea B del Metro, 30 rutas de transporte, taxis y el Mexibús convergen en ese paradero. Con tarjetas, cámaras, antenas, sensores y contadores de usuarios se tiene un registro de qué unidad es conducida por cuál chofer y cuántos pasajeros transporta. Funciona como un aeropuerto. Su inversión fue de 800 millones de pesos y diariamente moviliza 120 000 pasajeros.

Su sistema ha sido tan funcional que pretende copiarse en el Cetram El Rosario en Azcapotzalco. Esta remodelación, que comenzó a finales de 2011 y se espera concluir a finales de 2012, tendrá una inversión inicial de entre 450 y 500 millones para su primera etapa, en la cual se planea construir un nuevo paradero, además de locales comerciales, cines, tiendas de autoservicio y un estacionamiento. La estación será más grande que el Mexipuerto, transportando a 200 000 pasajeros diarios.<sup>86</sup> Habrá que ver si lo logran. Sería el primer caso de éxito en el Distrito Federal.

Moverse de un equilibrio informal a uno legal es muy complicado. No sólo es difícil la construcción del nuevo modelo. Si éste es sabotado por los informales puede además ser un pésimo negocio para las empresas formales, como ha sucedido con la línea del tren suburbano que va de Cuautitlán a Buenavista. Hay largas filas de espera para encontrar colectivos que lleven a las estaciones y hay rutas paralelas de microbuses más baratas. Tenía esperado transportar 300 000 pasajeros al día, sólo llega a 140 000.<sup>87</sup> La estación es modelo y el tren parece de primer mundo. Pero las autoridades del Estado de México, en aparente complicidad con los transportistas de pasajeros, no reestructuraron el transporte para que alimentara a las estaciones del tren, sino que muchas líneas

siguen entrando a la ciudad de México a un costo de tiempo para los pasajeros y de contaminación para todos.

La informalidad es el resultado de la debilidad del Estado. Sus agentes les cobran a quienes viven fuera de la ley para poder violar la ley, y establecen un pacto ajeno a la legalidad con quienes pagan. Hay reglas de más que pueden ayudar a explicar la amplitud de la llamada economía informal. Sin embargo, hay reglas que no se pueden eliminar, como no permitir el usufructo privado de la vía pública. Hay otras, como las fiscales o de seguridad social, que no son más complicadas que en países donde se respetan; ¿pero quién quiere respetar la propiedad pública o pagar impuestos si hay una opción de no hacerlo? La opción es posible porque tenemos autoridades débiles y corruptas y grupos bien organizados que han aprendido a vivir desde el pacto ilegal descrito en este capítulo. Esto, más la falta de crecimiento, ha llevado a que millones de mexicanos vivan en la subsistencia, fuera de todo pacto.

Esa debilidad estatal tiene una cara aún más preocupante: el que criminales organizados le disputen por la vía de la violencia el monopolio para cobrar impuestos. Éste es el tema del siguiente capítulo.

## CAPÍTULO 5

# La disputa por la soberanía

### EL ORIGEN DEL ESTADO

Estado y mafia se parecen en sus orígenes más de lo que solemos reconocer. El Estado, como lo ha estudiado el historiador Charles Tilly, no suele estar fundado, en un pacto social entre hombres libres que aceptan un gobierno, como se estipula en la mayoría de las constituciones contemporáneas. Se construye a partir del principio de dar protección y eliminar a sus enemigos del territorio que pretende controlar, con lo cual se queda con el monopolio del uso de la fuerza y del cobro de impuestos.

Protección tiene dos sentidos. El positivo, cuando un Estado es legítimo y bajo control de los ciudadanos y evita que un Estado vecino o un grupo criminal interno afecte a quienes viven bajo su jurisdicción. El negativo, cuando no aceptar la protección tiene un costo directo para quien no la paga, generado por quien ofrece el servicio de protección, es decir, o paga el amenazado o sufre una represalia del mismo grupo que le ofrece protección.

El Estado construyó históricamente su capacidad de dar protección a través de las guerras. Ante el miedo a la invasión de un ejército externo, real o provocado por el gobernante con la intención de consolidar su poder sobre un territorio, el ciudadano paga más impuestos y acepta controles sobre sus activos e ingresos que antes del miedo a la invasión externa no hubiera tolerado. La guerra,

cuando es exitosa y termina en la victoria, permite construir instituciones extractoras más poderosas que luego no se retraen del todo cuando llega la paz.

La mafia, como organización criminal al margen de la ley, actúa en forma similar. Busca hacerse de un flujo de recursos en un territorio dado a través de su capacidad de generar miedo y violencia. Amenaza con quemar el local de un comerciante para “poderle cobrar” una cuota de “protección”. Mata a los rivales que pretenden hacer lo mismo o que realizan actividades delictivas no “autorizadas” por ellos, por no haber pagado el llamado “derecho de piso”. Si la mafia tiene éxito, construye una relación con los extorsionados, ya sean ciudadanos que cumplen la ley o delincuentes a los que les permite operar. Esto le suministra un flujo de recursos permanente que le permite financiar una estructura de control sobre ese territorio respaldada por una organización armada.<sup>1</sup>

La construcción del Estado es la evolución en el modo de acción de grupos de criminales en su objetivo de quitarle recursos a una sociedad. En una primera instancia, grupos de bandidos van por el mundo robando a aquellas comunidades débiles que no tienen protección, porque no viven en un territorio controlado por un Estado o porque éste funciona mal. El bandido, o por usar la terminología actual, el crimen organizado, puede esperar a que se recoja la cosecha para poder robar el fruto del trabajo de los campesinos, como lo captura magistralmente el director de cine japonés Akira Kurosawa en *Los siete samurais*.<sup>2</sup> Un miembro de una pequeña aldea rural escucha a unos bandidos decir que vendrán cuando hayan cosechado el grano. La película de Kurosawa narra los esfuerzos del pueblo por pagar una protección: le alcanza para contratar a siete samurais para repeler a los bandidos. Se trata de bandidos itinerantes, no van a regresar. Su objetivo es llevarse lo más que puedan, sin importar cuántos mueran y secuestrando a quienes les convenga, sobre todo mujeres.

Sin embargo, con el tiempo aparecen bandidos que optan por quedarse en un lugar para hacer de ese territorio su base central de operaciones, generalmente porque es rico y se puede esperar un buen ingreso sin necesidad de irse moviendo de un lugar a otro. A estos bandidos, llamados estacionarios, empieza a preocuparles el bienestar de aquellos que los mantienen con su trabajo. Como dice el dicho, hay que cuidar a la gallina de los huevos de oro. Para cualquier grupo con visión de más largo plazo que controla un territorio, la población es su gallina de los huevos de oro. Entre mejor le vaya a la gallina, o mejor dicho a sus “clientes”, más les pueden robar permanentemente. Por ello, los bandidos con visión de más largo plazo van moderando cuánto les quitan cada vez a sus clientes. No se trata de dejarlos sin capacidades productivas. Tampoco de matar por matar. Cada actividad productiva destruida lleva a menor riqueza en el futuro, cada trabajador muerto es un individuo menos que no podrá pagar su cuota. Incluso, algunos bandidos “iluminados” o hasta “conscientes” empiezan a proveer algunos servicios públicos, o religiosos, para que sus “clientes” estén más contentos y agradecidos, más tolerantes con su “gobierno” y que así sean más productivos. A través de la interacción con la población se van negociando ciertas reglas y límites, tanto para el bandido como para el “cliente”. La certidumbre es provechosa para ambos. Para cuando esto sucede a los bandidos se les suele llamar reyes y a los “clientes” súbditos. Ha nacido el Estado.<sup>3</sup> Nunca es un parto fácil.

Un Estado, como los de los países desarrollados, que sigue reglas y que es controlado democráticamente, tardó muchos siglos en llegar, y aun hoy sólo existe en alrededor de la mitad de los países y en muchos de éstos no funciona adecuadamente. Durante siglos, la distinción entre Estado y mafia era más tenue. Los gobernantes podían usar estrategias similares a las de las mafias, como apoyar a piratas que extraían recursos a sus enemigos. Cuando terminaba

una guerra, muchas veces los ejércitos desmovilizados se dedicaban a robar a la población que antes protegían.

En la definición clásica del sociólogo alemán Max Weber: “Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio [...] reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima”.<sup>4</sup> Así definido, el Estado tiene tres componentes centrales. El primero es el territorio en el que se asienta. El segundo, su carácter de monopolio. Es decir, no puede permitir que otra organización pretenda desafiarlo en ese monopolio. El Estado debe controlar la violencia en un territorio dado y eliminar a quienes pretendan participar en este mercado. El tercero y más complicado de definir es la legitimidad; es decir, el reconocimiento por parte de la sociedad de que está justificado que ese conjunto de instituciones centralizadas bajo control de un líder que se denomina gobernante, para un territorio dado, monopolicé y ejerza la violencia e imponga sus reglas. Un Estado es legítimo cuando es alta la probabilidad de que se cumplan las reglas por quienes se encuentran en el territorio que controla el gobernante, en la mayoría de los casos sin que sea siquiera necesaria una amenaza de castigo.

El Estado son las instituciones que rigen un territorio con la aceptación más o menos generalizada de la sociedad que ahí habita. El gobierno es el conjunto de individuos bajo las órdenes de un líder, quien administra esas instituciones que conforman el Estado. En un Estado de derecho, quien gobierna también puede modificarlas, pero sólo siguiendo las propias leyes que regulan el proceso de modificación de las mismas y que suelen involucrar al llamado Poder Legislativo. El gobierno tiene un proyecto político, prefiere algunas medidas frente a otras, pero en un Estado democrático no puede actuar arbitrariamente, tiene que someterse a las reglas del Estado que administra, que incluye el que sea el Poder Legislativo el que haga las reglas y el Poder Judicial el que determine qué significan las reglas vigentes. En principio, el Estado, a

partir de las burocracias que lo conforman, simplemente hace que se cumplan las reglas estipuladas en los distintos códigos legales vigentes y los jueces vigilar que todos las acaten.

## LA NATURALEZA DEL ESTADO

La definición de Weber es una idealización de lo que es el Estado. La relación entre ciudadano y Estado es mucho más compleja. Se presenta con muchos tonos de gris, no en blanco y negro. En palabras del sociólogo Joel Migdal, es una simplificación el “supuesto de que sólo el Estado crea o debería crear reglas, y que sólo él mantiene o debería mantener los medios de violencia para hacer que la gente obedezca esas reglas”. Esta visión “minimiza y rivaliza la rica negociación, interacción y resistencia que ocurre en toda sociedad humana entre múltiples sistemas de reglas”.<sup>5</sup>

En la práctica hay muchas interacciones entre sociedad y Estado que no se resuelven como marca la ley, sino a partir de negociaciones en que la costumbre y la capacidad de los distintos actores, incluidos los de la propia burocracia, para defender sus intereses en función del poder y dinero con el que cuentan, tienen un efecto en el resultado específico de qué es posible y qué no. Corrupción y tolerancia de la autoridad respecto a la violación de la ley existen en todos lados. Sin embargo, el grado de corrupción varía mucho de país a país.

Administrar un Estado implica para el gobierno una permanente negociación entre los distintos grupos por la aplicación específica de esa ley. Un grupo crucial en la construcción del Estado es la burocracia, que no suele ser ese instrumento sin objetivos propios que administra las reglas, sino que tiene intereses particulares, ya sean políticos o simplemente personales, como apropiarse de recursos.

Este proceso de negociación permanente de la legalidad varía en función del país, los temas y el momento histórico. En países con Estados fuertes, donde la legalidad en general se respeta, los espacios de negociación se concentran en los cambios de las leyes y reglamentos aprobados por el Legislativo y el Ejecutivo, respectivamente. Los distintos grupos afectados y la propia burocracia van modulando el alcance del cuerpo normativo vigente, pero generalmente dentro del contenido de las propias leyes.

En sociedades donde el Estado es más débil, esta negociación se da también cotidianamente en la administración de los ordenamientos vigentes. Hay muchas áreas donde la ley es una mera sugerencia, ya que sistemáticamente es violada ante la ausencia de alguna autoridad firme para hacer que se cumpla, o bien, frente a su cómplice mirada, donde los propios agentes del Estado encargados de asegurar el monopolio de la violencia en el terreno, como es el caso de los policías, tienen una agenda propia, desde trabajar poco y cobrar “mordidas” hasta ser empleados, cómplices o líderes de alguna banda criminal.

Esto podemos encontrarlo incluso en países que asociamos con una vigencia plena del Estado de derecho, como los países desarrollados, donde hay también espacios en los que predomina la ilegalidad, como los millones de trabajadores en Estados Unidos indocumentados, como se dice ahora, aunque son ilegales.<sup>6</sup> Sin embargo, en esos países los mercados ilegales no son preponderantes; el Estado pone ciertos límites a qué se tolera y qué no, empezando por la cuestión fiscal. Esos trabajadores sin documentos migratorios pagan impuestos y su cuota de seguridad social, aunque esto sea injusto, al no siempre tener acceso fácil a los bienes y servicios públicos a los que ya contribuyeron, dada su condición migratoria ilegal.

La corrupción y la tolerancia de la ilegalidad en ciertos ámbitos existen en esos países, pero no se desafía abiertamente el principio

de que el Estado tiene el monopolio fundamental de la violencia legítima. En un país como Estados Unidos, la sociedad sabe que en general puede confiar en el Estado y que una denuncia de un presunto extorsionador ante la autoridad no suele ser su sentencia de muerte ante la mafia para la que quizá trabaja ese agente del Estado. Cuando no se cuestiona o desafía el monopolio de la violencia en manos del Estado, el criminal se esconde para operar, trata de eludir a las burocracias encargadas de hacer cumplir la ley o intenta corromperlas para que le permitan operar sus negocios ilegales. Suele entender bien dónde están los límites de lo tolerable por parte del Estado.

En los estados razonablemente coherentes, con burocracias en general capaces y honestas, los delincuentes no los desafían ni son capaces de resistirse cuando la clase política decide fortalecer las instituciones para enfrentarlos, como sucedió con Robert Kennedy, quien como procurador general del gobierno de su hermano John impulsó la creación, dentro del FBI, de una unidad responsable de enfrentar al crimen organizado.

La cuestión del nepotismo de este nombramiento no es trivial, pero ello es ajeno a esta discusión, así como el tema del control de Edgar J. Hoover, su director por 37 años, sobre la agencia y el aparente uso discrecional de información confidencial para presionar a los presidentes en turno para mantener su posición como cabeza, también merecería una discusión fuera de los alcances de este libro, pero hace evidente un problema de todo Estado: ¿cómo controlar a los agentes encargados de las instituciones que administran los instrumentos de violencia del Estado?

El punto central es que, en Estados Unidos, en caso de que algún criminal asesinara a un agente del FBI, los responsables saben que habrá una reacción del Estado y que es altamente probable que sea efectiva y contundente. El Estado protege a sus funcionarios y reacciona cuando son heridos o asesinados, porque en la protec-

ción de sus agentes está la reputación del Estado mismo de que sí detenta ese monopolio. Por eso, es poco común que las violentas mafias o cárteles mexicanos maten a sus adversarios de forma visible cuando cruzan la frontera. Atacan con discreción para que no se note. Todavía más extraño es que maten a un agente federal de Estados Unidos. Saben del costo que pagarían por hacerlo, incluso fuera del territorio de Estados Unidos.

Por ello, tras el asesinato de Jaime Zapata, en febrero de 2011, agente de la Oficina de Inmigración y Aduanas, ICE (Immigration and Customs Enforcement), en la carretera San Luis Potosí-Matehuala, una semana después seis presuntos miembros del cártel asociado con su asesinato, los Zetas, fueron aprehendidos y por lo menos uno de ellos fue extraditado en diciembre al vecino país del norte. En Estados Unidos la respuesta a ese crimen fue contundente. En un megaoperativo fueron detenidos más de 100 miembros de diversas corporaciones ligadas al narcotráfico en diversos estados, incluyendo Texas, Georgia, Illinois, California, Colorado y Nueva Jersey.

Con acciones como éstas, nadie tiene duda respecto a quién tiene el monopolio de la violencia. No fue una respuesta política. No intervino el presidente Obama. Fue una reacción rutinaria de los encargados de encabezar las agencias responsables de la lucha contra las mafias de narcotraficantes. Pareciera que los líderes del crimen organizado conocen el costo que pagó el cártel que decidió torturar y matar al agente de la DEA Enrique Camarena, en 1985, y resuelven sus problemas con la autoridad estadounidense sin enfrentarla directamente.

Hablar de monopolio de la violencia no implica que sólo existan armas e instrumentos de violencia en manos de las instituciones del Estado. En algunos casos ese mundo ideal se parece al de la realidad, como sucede en el Reino Unido y Japón, donde tener armas de fuego es poco común, ya que su posesión está muy

regulada y la ley se aplica. El caso contrario, donde se consiguen fácilmente los instrumentos de violencia, es Estados Unidos. Ahí cualquier ciudadano puede comprar, hasta en un Wal Mart, una o varias armas de alto calibre, tan potentes que se usan por francotiradores en guerras civiles, con sólo una licencia de conducir. Por ello, seguramente, las cifras de muertos por arma de fuego son mucho más altas que en Europa. Mueren en Estados Unidos 32 personas asesinadas por arma de fuego cada día, es decir 11 680 al año. Hay 31 593 suicidios y 66 769 heridos por bala. Esto no incluye a los que mueren a balazos por un disparo de un policía u otros agentes del orden.<sup>7</sup> En Estados Unidos hay cinco asesinados por cada 100 000 habitantes, en España 0.9 y en Japón 0.5.<sup>8</sup>

El monopolio está en otro lado, en la certeza de que ningún ciudadano, con armas o sin ellas, puede infringir ciertas reglas sin una gran probabilidad de enfrentar un castigo que es rutinario y que la sociedad acepta como legítimo. Este castigo no depende de una decisión política ni económica; es decir, no hay un cálculo de a qué grupo beneficia o perjudica la aplicación de la ley. Además, esa decisión está avalada por la supremacía en la organización y en el poder de fuego del Estado frente a cualquier grupo criminal organizado.

Cuando se construye un Estado, éste brinda protección de la violencia externa e interna, pero cobra un impuesto por el costo del servicio. Como expuso hace muchos años el historiador Frank Lane, “los gobiernos están en el negocio de vender protección... lo quiera o no la gente”.<sup>9</sup>

El Estado moderno no inicia la violencia, como lo hace el criminal, que amenaza con quemar el negocio si no se le paga, aunque aquel que no paga impuestos puede ser llevado a la cárcel, para asegurar que todos paguen los impuestos que les corresponden. Sin impuestos el Estado no puede financiar los bienes públicos que la sociedad demanda, en particular el costo de ese monopolio

legítimo de la violencia que es el que brinda seguridad al ciudadano de que sólo tiene que rendirle cuentas a la autoridad legalmente establecida y de acuerdo a lo que marcan estas leyes. El cobro de impuestos, a diferencia del “derecho de piso” de los extorsionadores, se establece a partir de reglas establecidas y su aplicación o incluso constitucionalidad son disputables ante los tribunales, como vimos en el capítulo 3. Adicionalmente, en una sociedad democrática nuestros representantes electos imponen estas reglas. Los ciudadanos tienen el poder y construyen a través de las instituciones, mediado por el peso político de los distintos actores, el pacto fiscal que mejor les conviene.

Es por su facultad de brindarnos seguridad que se justifica la capacidad del Estado de imponer límites a nuestra libertad, incluido el que nos quite una parte de nuestro ingreso o propiedad a través del pago de impuestos. El ciudadano paga impuestos para obtener una serie de derechos y bienes públicos, partiendo del más elemental, la seguridad de su persona, familia y propiedad. Cuando esto se rompe, se quiebra la más importante razón para justificar el pago de impuestos, por más democrático que sea el gobernante. En estos casos su legitimidad está seriamente cuestionada al no proteger a quien se encuentra en su territorio. Es difícil cobrarle impuestos a un ciudadano que fue secuestrado, que es rutinariamente extorsionado o a quien sabe que sus vecinos o amigos lo están siendo, aunque no le toque a él, todavía, pagar una cuota a un grupo criminal.

Es tal la ventaja para la sociedad de tener un Estado con la capacidad de ejercer razonablemente ese monopolio de la violencia que incluso un Estado con muchas otras fallas, con el hecho de que controle realmente la violencia en su territorio, suele ser mejor para quienes residen en su territorio que cualquier otro Estado. Salvo, por supuesto, en el caso de aquellos estados dedicados a exterminar a algún grupo étnico, religioso o ideológico, o que es

cómplice de grupos violentos que hacen esa tarea. Los estados son tan efectivos por las economías de escala que les da controlar la violencia en un territorio dado que no suelen desaparecer. Cuando son débiles es mucho más común que un grupo armado rebelde logre desafiar al gobierno en turno y se apropie del Estado. Hay momentos de debilidad del Estado en que puede tener tan poca presencia que, para fines prácticos, no exista en un territorio dado. Sin Estado, en las palabras del filósofo inglés Thomas Hobbes, “la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve”.<sup>10</sup>

La evidencia antropológica parece mostrar que así suele ser. La imagen del buen salvaje; es decir, la idea de que antes de que hubiera Estado vivíamos en amorosa armonía, sólo funciona en comunidades pequeñas de cazadores y recolectores, para los cuales no hay propiedad privada, no existe el concepto de familia como la conocemos, mujeres y hombres suelen tener una vida sexual abiertamente fluida, y la naturaleza provee suficiente alimento como para sólo pasar una pequeña parte del tiempo trabajando.<sup>11</sup> Sin embargo, este equilibrio con baja violencia y sin Estado no está garantizado ni siquiera en sociedades pequeñas. Hay sociedades sin Estado para las cuales se ha calculado que los asesinatos llegan a tasas de 1 000 por cada 100 000 habitantes.<sup>12</sup> Uno de los fósiles humanos mejor conservados encontrado hace algunos años en una apartada montaña en los Alpes corresponde a un cazador, el cual muestra indicios de haber sido asesinado por la espalda. El estado de Chihuahua, en su nivel de mayor violencia y crimen registrado en 2010, alcanzó una tasa de 124.6 ejecuciones por 100 000 habitantes, mientras que para ese mismo año, en todo el país, se observaban niveles de 11.7.<sup>13</sup> En las sociedades agrarias que permiten una mucho mayor densidad de la población, la violencia aumenta, pero a la par la necesidad del Estado para lidiar con ella.

Un Estado que funciona no es sólo el que está formado por instituciones policiacas y judiciales efectivas. Es uno que se funda en

una sociedad razonablemente incluyente y equitativa con normas sociales que castigan todo tipo de violencia interna y que provee a los ciudadanos un conjunto de beneficios adicionales al monopolio de la violencia, tales como infraestructura, un marco legal para las transacciones comerciales, espacios para ser productivos, servicios públicos como educación y salud para la población en su conjunto.

El ser humano es, como dice Steven Pinker, ángel y demonio al mismo tiempo. Puede ser que su demonio se magnifique con la aparición de la agricultura y la propiedad privada, pero a partir de entonces la tensión entre la violencia y la capacidad de amor y cooperación subsiste. El civilizador del demonio son estados que funcionan, como los europeos, que para fines del siglo XIX habían alcanzado tasas de homicidio de apenas uno por cada 100 000 habitantes.

Esos mismos estados europeos, sin embargo, vivieron guerras sucesivas entre ellos, causando decenas de millones de muertes y, en el caso del Estado nazi, el intento de exterminio de un grupo: los judíos. Éstos habitaban en Europa desde alrededor de 70 a.C. a raíz de la diáspora de Israel. Entraron a Alemania acompañando a los ejércitos romanos en su invasión de esa zona. Para inicios de la década de 1930, habitaban alrededor de nueve millones de judíos en los distintos territorios europeos que serían ocupados por los nazis; éstos se encargarían de matar a cerca de seis millones en los siguientes años. Se trata del peor genocidio en una sociedad moderna, el cual fue posible por la eficacia del Estado nazi.

## LA DISPUTA POR EL MONOPOLIO

Históricamente, México ha estado lejos de lograr niveles de violencia tan bajos en términos de homicidios como los europeos.

Tampoco hemos tenido cruentas guerras con nuestros vecinos, por lo cual hemos sufrido mucho menos violencia por parte de otros ejércitos, pero hemos desarrollado también una menor capacidad institucional para hacer la guerra y cobrar impuestos. Sin embargo, destacan varias guerras civiles en nuestros primeros 100 años de vida independiente, incluida la Revolución, que arrojó alrededor de 900 000 muertos de una población de 15.2 millones.<sup>14</sup>

En términos de homicidios hemos sido un país poco civilizado. En los años treinta se observaban tasas de homicidios de alrededor de 54, con picos de hasta 60 a finales de la década e incluso llegando a 67, el punto más alto, para 1940.<sup>15</sup> A partir de los años setenta, la tasa disminuye para estabilizarse en poco menos de 20. Posteriormente, a mediados de los años noventa empezó a caer, para llegar a un mínimo histórico de 8.24 en 2007, año a partir del cual ha repuntado de forma acelerada y sostenida, y para 2011 alcanzó otra vez niveles superiores a 20 asesinatos por cada 100 000 habitantes.<sup>16</sup>

Este nivel de homicidios es similar al que teníamos en los años setenta y ochenta. Es un poco más bajo que la tasa de homicidios observada actualmente en Brasil, que es de 23, o incluso en Puerto Rico, con una tasa de 26. Es bastante más baja que la de Venezuela, que es de 49, y la de Colombia, de 33.4.<sup>17</sup>

Una buena parte del repunte en el número de homicidios dolosos se debe a las actividades del crimen organizado. Si para efectos de comparación se elimina para nuestro país, del total de homicidios dolosos (lo cual es un ejercicio especulativo dado que estos datos de homicidios vinculados al crimen organizado son altamente imprecisos, como veremos más adelante) el monto de ejecuciones, para 2006, el nivel de homicidios alcanzaría 7.85 por 100 000 habitantes, y para 2011, 9.97, lo que representa una tasa significativamente menor a la mencionada antes, que alcanzó niveles superiores a 20.<sup>18</sup> De acuerdo con el “Ejecutómetro” de *Reforma*,

una fuente con muchos problemas de confiabilidad, por lo que debe ser tomada con cautela, pero que es la que se tiene para una serie larga en este tema, en 2006 hubo 2 119 asesinatos vinculados al crimen organizado. En 2010 fueron 11 583, en 2011 alcanzaron 12 366, y para el primer semestre de 2012, 5 197. El promedio mensual de ejecuciones tuvo su pico más alto durante 2011, con 1 031, y se ha observado una importante disminución para el primer semestre de 2012 con 866 asesinatos.<sup>19</sup>

Por lo anterior, hoy en México el tema de qué hace un Estado y cómo enfrenta la violencia de grupos organizados fuera de la ley no es un mero entretenimiento filosófico, es una realidad que nos preocupa a todos y que puede afectarnos directamente. Nuestro pacto fiscal es débil. Ya mostramos en los capítulos 1, 2 y 3 qué poco recauda, qué mal gasta y cómo el principio de una ley que rige a todos está minado por el amparo, la capacidad y poder de ciertos grupos y por otros privilegios explícitos en nuestra ley fiscal. Ya vimos también en el capítulo 4 que existe un pacto informal entre agentes de la autoridad y actores económicos que viven en la informalidad y que no pagan impuestos, pero que obtienen protección si otros individuos compiten con ellos en sus empresas informales.

Esto es muy serio, pero no es lo más grave. El peor y más preocupante problema que enfrentamos es la disputa abierta por el monopolio de la violencia en ciertas zonas del territorio nacional. Mientras que en general en México falta competencia, en el mercado de la violencia sobra. Aunque los números de asesinatos de Brasil y México son bastante parecidos, la violencia en nuestro caso es de una naturaleza radicalmente distinta. Hay un desafío al Estado por parte del crimen organizado.

Un ejemplo de esto es la reacción de un grupo criminal a la muerte de Arturo Beltrán Leyva en un operativo en Cuernavaca el 16 de diciembre de 2009.<sup>20</sup> Los marinos actuaron, como siempre

en estos casos, con pasamontañas, para que no se reconocieran sus rostros. Sin embargo, en una muestra de torpeza sorprendente el gobierno dio el nombre de un marino muerto. Unos días después, un grupo presuntamente vinculado a los Zetas fue a asesinar durante el entierro a la madre y a tres familiares del marino muerto, dos hermanos y una tía, el 22 de diciembre.<sup>21</sup> En Brasil, en los operativos en Rio de Janeiro contra el crimen organizado en las favelas más cercanas a las zonas turísticas, policías sin pasamontañas llevan a cabo los operativos; el crimen organizado no va a buscarlos para matarlos. No tiene esa capacidad o no quiere ser blanco de la represalia de la autoridad si se atreviera a hacerlo.

Ante la debilidad del Estado mexicano, al criminal no sólo no le importa matar a su adversario, sino que lo hace con lujo de violencia y exhibe a sus asesinados sin pudor. Publicitar la violencia sirve para amedrentar a los enemigos y para facilitar la extorsión a los habitantes de una zona. Un cuerpo colgado desde un puente demuestra a los ojos de la población que el Estado no tiene el monopolio de la violencia. Es tal la violencia del crimen organizado que para un sicario el castigo temido no es la cárcel, sino la tortura a manos de sus enemigos o de sus colegas si sienten que los traicionó.

Grupos criminales en ciertas zonas del país han ido construyendo una suerte de Estado paralelo, más fluido y ambiguo que un Estado formal, pero con un control territorial que se asemeja al de un Estado. En esas zonas del país dominan los grupos criminales, no los agentes del Estado, e imponen su ley a través de la violencia, directamente o con el apoyo de los agentes mismos del Estado.

En esas zonas grupos de sicarios secuestran o extorsionan a medianos y pequeños empresarios. Muchos individuos con recursos económicos no se han quedado a exigir seguridad, simplemente se han trasladado legalmente a poner un negocio “del otro lado”. Así como es fácil irse a Estados Unidos para no pagar impuestos

excesivos, es relativamente fácil hacerlo para quienes tienen recursos cuando fracasa el Estado mexicano. No es una crítica. Son los hechos. Ante la falla del Estado y la violencia en carne propia pocos quieren ser héroes, como lo fue don Alejo. Ante las amenazas de los Zetas, don Alejo despidió a sus trabajadores y esperó a que llegaran los Zetas a su rancho. Mató a cuatro con su escopeta antes de ser ejecutado.<sup>22</sup> Si nadie defiende su territorio, ni el Estado ni la sociedad, el resultado es que el criminal se va asentando en una sociedad donde se han ido los individuos con más capacidad de reacción.

Lugares hasta hace poco tranquilos, donde la gente no echaba llave a la puerta de su casa y confiaba en sus vecinos, son ahora assolados por bandas armadas que buscan el control territorial para hacerse de una base de recursos permanente a través de la extorsión, así como del control de las rutas del tráfico de drogas y otros productos ilegales, sean migrantes o mercancía pirata. Ha habido una involución del Estado. Gente en pueblos incluso cercanos a las grandes ciudades del norte del país está abandonando sus casas y migrando a Monterrey, la ciudad de México o Estados Unidos. Como durante los decenios de caos en el siglo XIX o durante la Revolución, la ciudad de México es el espacio más seguro; ahí no es fácil disputarle el poder a las instituciones del Estado, por la enorme densidad de policías locales y la presencia de los tres cuerpos federales: Ejército, Armada y Policía Federal. Pero en otros lugares es palpable la disputa por el control territorial entre bandas y contra los gobiernos locales (cuando no están amedrentados o corrompidos) y las propias fuerzas federales.

En palabras de quien fuera director general del Cisen, la agencia de inteligencia del gobierno federal, durante los primeros cinco años del sexenio del presidente Calderón, Guillermo Valdés: “Toda la violencia en torno al asesinato de policías y funcionarios municipales es la disputa que está haciendo el Estado para ver quién

se queda con los municipios".<sup>23</sup> Por eso, argumenta Valdés, había que enfrentar a las bandas criminales que habían tomado el control de amplios espacios en muchos estados, limpiando o incluso eliminando cuerpos policiacos completos, para poder construir nuevos equipos que no estuvieran controlados por el crimen organizado.

No se trata de querer una policía químicamente pura. Tiene razón Fernando Escalante cuando señala que eso no existe. En sus palabras:

¿De verdad queremos, aparte de que fuese posible, tener una policía municipal impoluta, que no esté relacionada orgánicamente con la sociedad del municipio en el que está, esa sociedad donde se vende piratería, donde se venden falsificaciones, donde se trafica con drogas? ¿Queremos que la policía municipal esté separada y que se relacione con la población de su municipio solamente para repartir trancazos? ¿Ése es el tipo de acción del Estado que queremos en los municipios? Mi impresión es que necesitamos a los policías municipales para que organicen muchos tráficos locales.<sup>24</sup>

El problema, sin embargo, es de matices. No es posible tener un Estado como el imaginado por Weber. Sin embargo, una cosa es que la policía municipal tenga cierta tolerancia a la corrupción y que administre el delito, como sucede en muchos lugares del mundo, y otra muy distinta que esté controlada, neutralizada por el narco o que encabece directamente al crimen organizado en su localidad. ¿Qué hacer con una policía como la de algunos municipios que conforman Monterrey, que según notas periodísticas se encargaba de proteger a los sicarios de un grupo criminal, cuando eran perseguidos por el ejército, llegando a obstruir con sus patrullas a los vehículos militares?<sup>25</sup>

La falta de orden público, el control casi total por parte del crimen organizado de ciertas partes del país es difícil de percibir

desde la ciudad de México. En el caso de la ciudad de México hay menos violencia e inseguridad pública que hace 15 años y en las zonas de clase media hay una cierta capacidad de la autoridad para dar apoyo al ciudadano. Incluso en ciudades como Monterrey, donde la violencia permanece alta y han crecido muchos otros delitos como el robo de autos, las zonas más pudientes han logrado contener el problema y hay un esfuerzo importante de las autoridades de la ciudad, del estado y federales por limpiar y reconstruir las policías e ir debilitando al crimen organizado con algunos resultados positivos observados hasta el primer semestre de 2012. Pero en zonas rurales o ciudades pequeñas no hay nadie con quien acudir. Incluso en zonas cercanas a Monterrey, el Estado ha perdido no sólo el monopolio de la violencia, sino la presencia mínima para ser un competidor en el ámbito de la administración de los instrumentos de violencia. Pareciera que lo detenta el crimen organizado. En muchas localidades del país la gente vive con mucho miedo, sale poco, no confía en sus vecinos. En el estado de Nuevo León, en marzo de 2012 no había un solo policía en 10 municipios rurales. Nadie quiere ese trabajo. Los criminales mandan.<sup>26</sup> Ante la crítica de que no hay policías locales en varios municipios, de forma irreverente el gobierno del estado respondió que gracias a que ya no hay, han bajado los delitos. El argumento de las autoridades de Nuevo León es que se debe a patrullajes de la policía estatal y del ejército. Los datos no parecen avalar ese anarquista optimismo.<sup>27</sup>

La historia triste y dolorosa de una pareja de poco más de 50 años es reveladora de cómo el crimen tiene el monopolio de la violencia, no el Estado. El 13 de noviembre de 2010, al llegar a su rancho en Cadereyta de Jiménez, Nuevo León, a 30 minutos de Monterrey, éste se encontraba tomado desde hacía algunas semanas por una banda de sicarios. Nadie se había atrevido a reportarlo. Los criminales los apresaron inmediatamente con el fin aparente

de obtener un rescate. Los mantuvieron encajuelados por tres días, dando vueltas en un vehículo distinto. Desde su encierro oyeron a los criminales darle despensas a la comunidad para que les revelara los movimientos del ejército. También escucharon que tenían sobres con dinero para los “federales” y vieron que los repartieron. Sólo un encuentro aparentemente casual con un convoy militar llevó a su liberación. Pero los militares no persiguieron al jefe de la banda y éste escapó. La banda ya había secuestrado también a su hija y a su novio y a un chofer del negocio familiar, los cuales habían ido al rancho a ver por qué la pareja no contestaba el teléfono. Cuando otro hijo fue a pagar el rescate del secuestro, en efectivo y con papeles de los camiones del negocio, también desapareció. No se sabe nada de los cuatro. Los padres siguen buscándolos. La autoridad ni siquiera los mantiene informados. Es una de muchas familias que pasa por un infierno porque el Estado no tiene presencia real en zonas importantes del territorio mexicano.<sup>28</sup> Sobran historias como ésta. En marzo de 2011 *The New York Times* describió una historia de vacío gubernamental en Matamoros, que parece la de un territorio donde el gobierno ya abdicó de sus responsabilidades.<sup>29</sup>

En esas condiciones es difícil confiar en alguien. El vecino, no se puede saber si bajo la presión del crimen, puede estar dispuesto a compartir información sobre los negocios de quienes viven junto a él o incluso de sus amigos. Se ha perdido también la confianza en la autoridad que probablemente está controlada o amedrentada por el crimen organizado.

## ¿POR QUÉ SE PERDIÓ EL MONOPOLIO?

Las razones por las que llegamos a una situación de pérdida de control sobre partes del territorio nacional y por lo tanto a tantas

tragedias personales, empezando por los más de 50 000 muertos atribuibles durante el sexenio del presidente Calderón a la llamada guerra contra el crimen organizado, los más de 5 000 desaparecidos desde 2006 hasta los primeros meses de 2011<sup>30</sup> y los cerca de 160 000 desplazados es motivo de un debate aún no resuelto. Para muchos críticos del gobierno, había un equilibrio entre los distintos grupos criminales, sobre todo narcotraficantes que llevaban décadas en el negocio.

Incluso hay que recordar que el comercio de opio y otras drogas, hoy ilegales, era un negocio como cualquier otro. La heroína y otras drogas se vendían a fines del siglo XIX y principios del XX en las farmacias como remedio para diversas dolencias. La farmacéutica Bayer usaba la heroína en una medicina contra la tos. Estados Unidos y otros países impulsaron desde 1909 una conferencia internacional para tratar de controlar ciertas drogas como el opio. En 1912 el opio y otras drogas son declarados ilegales en Estados Unidos. En México la marihuana se prohibió en 1920, el opio en 1926, en buena medida por las presiones de Estados Unidos.<sup>31</sup>

En ese periodo en el que nuestra legalidad coexiste con la ilegalidad en Estados Unidos se crean grandes oportunidades de negocio en México. Éstas siguen siendo explotadas una vez que en México se vuelve ilegal el tráfico de estupefacientes. La violencia asociada con el tráfico de drogas está presente en México desde que se volvieron ilegales, sobre todo en estados productores como Sinaloa. Desde entonces también han estado involucrados políticos y policías, sobre todo locales, como lo documenta Luis Astorga.

Se calcula que las exportaciones de droga desde México valen alrededor de 7 000 millones de dólares. El mercado total de drogas en Estados Unidos es de 65 000 millones de dólares, según la cifra más confiable reportada por Alejandro Hope, experto en la materia, funcionario de alto nivel del Cisen durante la primera mitad del gobierno de Calderón. Dado que este dato es del año 2000,

Hope sugiere agregarle un 30% más para actualizarlo, con lo cual valdría unos 85 000 millones de dólares. Estos números, como señala Hope, suelen ser inflados por las propias agencias de seguridad para ganar importancia en su lucha.<sup>32</sup>

No es fácil saber cuánto es, pero es suficiente dinero como para poder corromper a muchas autoridades. En un país de por sí corrupto, donde hacer dinero desde el sector público era tolerado o incluso aceptado en algunos sectores sociales, este actor corruptor por excelencia, que es el crimen organizado, erosionó aún más a las débiles instituciones mexicanas y dejó muy vulnerable a la población en ciertas regiones del país.

Según una versión de por qué se rompió este equilibrio basado en dejar pasar y dejar hacer, y compartir una parte de las ganancias con funcionarios públicos, el culpable es el gobierno federal cuando en lugar de seguir administrando el crimen decide combatir de frente al narcotráfico y a las autoridades locales bajo su control. Esto rompió el equilibrio en algunas localidades y fragmentó a las distintas bandas, que han provocado constantes y violentos pleitos por los mercados o porque están necesitadas de asentar su reputación, matando en el camino a competidores o a gente inocente. En la medida que pierden mercancía o dinero confiscados por el gobierno en su lucha contra el tráfico de estupefacientes, deben compensarlo con otros delitos para pagar el costo de la nómina con la que operan. El crimen ha estado tan enraizado que cuando el gobierno enfrenta al narco rompe un equilibrio social, se dispara la violencia y se rompe toda forma de colaboración en la comunidad, pues la gente ya no sabe quién está con quién,<sup>33</sup> aunque este equilibrio en muchos casos estaba ya asentado en gobiernos municipales controlados por el crimen organizado.

En palabras de Eduardo Guerrero, experto en la materia y severo crítico de la política del presidente Calderón en materia de seguridad:

El aumento de la violencia se registra en un momento en que el gobierno mexicano coloca en el centro de su agenda el combate al narcotráfico y el fortalecimiento del sector de seguridad. Y sucede que, paradójicamente, esas decisiones gubernamentales para fortalecer la seguridad son un grupo de variables clave para explicar esta violencia extraordinaria. La violencia aumenta, por ejemplo, cuando tienen lugar detenciones de capos, decomisos de armas y automóviles.<sup>34</sup>

Guerrero subraya que no se trata de no intervenir ante la amenaza criminal. Habría que hacerlo bien.

Lo que sorprende es la precipitación con la que el gobierno lanza su ofensiva. A diez días de tomar posesión, el 11 de diciembre, el nuevo gobierno aplica un primer operativo en Michoacán con resultados —por cierto— aparentemente buenos. En ese año, 2006, Michoacán era el estado más violento del país. Hay asesinatos de mandos policiales, expresiones del gobernador Lázaro Cárdenas de que no es posible transitar en varios municipios de Michoacán. Solicita, desde finales del sexenio de Vicente Fox, una intervención del gobierno federal. Fox no atendió la solicitud sino Felipe Calderón (quien nació en Michoacán, por cierto).

Fox sí había atendido otras. En 2005 sacó al ejército a Tamaulipas, pero el operativo fue poco efectivo.

Con el operativo del gobierno federal en Michoacán descendió la violencia y hubo importantes decomisos y detenciones. Se elevaron también los niveles de aprobación del presidente. La intervención del presidente estaba respondiendo a una exigencia social.<sup>35</sup>

Sin embargo, la operación fue perdiendo eficacia en la medida en que los criminales reaccionaron a la operación con más violencia.

Además, el gobierno fue diluyendo su presencia en la medida que ampliaba los operativos federales a otras zonas del país, aunque también en general por petición de los gobernadores.

No es del todo claro, sin embargo, qué fue lo distinto a las anteriores intervenciones del ejército, qué es lo que en este caso llevó a mayor violencia. El ejército ha cumplido labores de combate al crimen organizado desde hace muchos años. La Operación Cóndor se estableció de 1977 a 1987 en el Triángulo Dorado, región conformada por Sinaloa, Chihuahua y Durango, donde se sembraba y se sigue sembrando mariguana y amapola. La Operación Cóndor involucró la movilización de 2 200 miembros de la Armada.<sup>36</sup> Al poco tiempo de haber iniciado esa operación, el gobernador de Sinaloa Alfonso Calderón declaró: “El narcotráfico ha sido abatido en su totalidad”. Sin embargo, el narcotráfico siguió creciendo y moviéndose también a otros estados. De acuerdo con una solicitud de acceso a la información a la Secretaría de la Defensa, el saldo de la operación fue de 27 civiles y 19 militares muertos, 2 019 presuntos narcotraficantes apresados y 224 252 plantíos destruidos.<sup>37</sup> Esta operación ocasionó el desplazamiento de narcotraficantes a otros estados del país, principalmente Jalisco, donde se establecieron y constituyeron nuevas organizaciones criminales.<sup>38</sup>

En noviembre de 1984, en Chihuahua, el ejército descubre instalaciones para sembrar y procesar mariguana que emplean unos 12 000 jornaleros en una superficie de 12 kilómetros cuadrados. Una verdadera operación industrial. Había por lo menos ceguera de las autoridades, pero Astorga da evidencia de sobra de que muchas autoridades estaban involucradas.<sup>39</sup> Aparentemente el enojo de los narcotraficantes, cuyas instalaciones fueron aseguradas y su mercancía destruida, llevó al asesinato de un agente de la DEA. La presión del gobierno de Estados Unidos obligó al gobierno mexicano a profundizar las operaciones militares en la zona y a atrapar a los capos involucrados.

Otro ejemplo de militarización de la seguridad pública fue la decisión de Francisco Labastida en 1989, entonces gobernador de Sinaloa, quien ante la evidente complicidad de la policía con el crimen organizado decidió despedirlos a todos y apoyarse en el ejército. La ciudad de México no ha sido inmune. En 1997, ante los altos índices delictivos en Iztapalapa, el gobierno federal optó por usar al ejército para enfrentar al crimen, sustituyendo a 2 000 policías preventivos por militares. Tres años más tarde, la delegación solicitó el apoyo de la Policía Federal Preventiva para el combate al crimen y el narcomenudeo.<sup>40</sup>

Hay un elemento distintivo entre esas intervenciones y las llevadas a cabo en la administración del presidente Calderón. Éste le quiso dar un uso político a la intervención en Michoacán, probablemente por su frágil legitimidad, pero seguramente también por razones ideológicas fáciles de abrazar desde un partido de derecha: la lucha del bien contra el mal, tema que ya había usado en la campaña electoral contra su principal adversario, Andrés Manuel López Obrador. Se trataba, en sus palabras, de una guerra contra las drogas. Y en las guerras hay victoriosos y derrotados y el ganador lo hace matando a su adversario.

No encontré en México referencia sobre guerra contra el crimen organizado o contra las drogas antes de la llegada del presidente Calderón, aunque, como veremos más adelante, Nixon empleó el término “guerra” en 1971 para definir una nueva estrategia contra las drogas. Dada la fortaleza de las instituciones en Estados Unidos, la “guerra” no causó decenas de miles de muertos, pero sí a cientos de miles de jóvenes, sobre todo de minorías étnicas, a ingresar a la cárcel.

Los dos antecesores de Calderón, Zedillo y Fox, hablan del combate a la inseguridad y violencia, pero conceptualizando la problemática de una forma distinta. El primero, en su llamada Cruzada Nacional contra el Crimen y la Delincuencia, en 1998, y el se-

gundo, a través de la Cruzada contra el Narcotráfico y el Crimen Organizado, en 2001.<sup>41</sup>

Calderón le da un giro y enfatiza, desde muy temprano en su gobierno, el término *guerra*. Así lo usa en el discurso de la vigésimo primera sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública llevada a cabo el 22 de enero de 2007, a menos de 60 días de iniciado su mandato: “Para ganar la guerra contra la delincuencia es indispensable trabajar unidos, más allá de nuestras diferencias, más allá de cualquier bandera partidista y de todo interés particular”. Más adelante, en el mismo discurso, vuelve a decir: “Sin cobijo social y sin complicidad con la autoridad, el crimen perderá la guerra”.<sup>42</sup> Días después, durante su visita a España, en una entrevista concedida a Joaquín Ibarz del periódico *La Vanguardia*, contestó: “Reaccionamos y tomamos la iniciativa en una guerra que será larga, difícil y costosa, pero que ganaremos”.<sup>43</sup> En marzo del mismo año, en un acto en Tijuana de Acciones Sociales en Baja California, afirmó: “Estamos luchando por ganar esta guerra contra el crimen”.<sup>44</sup> En mayo de 2007, Calderón repite el concepto de “la guerra” durante una reunión con funcionarios y dueños de periódicos, según la crónica de la presidencia: “Su gobierno ganará la guerra que sostiene en contra del crimen organizado”, “reiteró que la guerra contra el narco costará mucho dinero y muchas vidas”.<sup>45</sup>

En esta lógica de la guerra, los que se morían y se lo merecían eran los malévolos sicarios involucrados en el tráfico de estupefacientes, porque se masacraban entre ellos o porque caían en enfrentamientos con las fuerzas del orden. Los muertos casi eran motivo de celebración. Implicaba que los malos iban muriendo y el combustible de la violencia se agotaría tarde o temprano. Este discurso, sin embargo, se tuvo que retirar cuando el presidente Calderón señaló de ser sicarios a 16 jóvenes, estudiantes y otros deportistas asesinados en una fiesta en Ciudad Juárez<sup>46</sup> y muy pronto se supo que eran víctimas inocentes, por lo que se vio en la ne-

cesidad de disculparse públicamente.<sup>47</sup> Al abrazarla como guerra, el presidente Calderón se hizo responsable de lo que parece ante un segmento de la opinión pública como una guerra que él inició porque así lo quiso.

El gobierno no calculó la magnitud de la violencia que venía. Se creía que se podría contener más rápidamente. Peor aún, esta visión "religiosa" de que se trataba de un choque de buenos contra malos no permite entender bien las raíces de la violencia. La disuasión de un Estado democrático no consiste en que imponga el miedo a sus armas en caso de un enfrentamiento en el que el valiente ejército mexicano se bate contra los malos. Es que sepan que se les va a meter a la cárcel si cometen ciertos crímenes, y que aun así tendrán derechos.<sup>48</sup> Tampoco se puso el énfasis en limitar las posibilidades para que los jóvenes en zonas marginadas se fueran de sicarios, como se podría lograr con una ambiciosa y bien ejecutada política de expansión del sistema educativo a nivel preparatoria, acompañado de programas de desarrollo deportivo y cultural.

La otra interpretación del problema argumenta que las bandas de narcotraficantes se fueron fortaleciendo dado el largo tiempo que llevaban operando en este negocio ante la complicidad o lentitud para responder de los gobiernos estatales y municipales. Visto desde México, lo que parecía un problema para nuestros vecinos del norte, que demandaban drogas ilegales, se fue volviendo nuestro al ir migrando las bandas criminales a otros negocios ilegales, incluido el narcomenudeo, prostitución, tráfico de armas y de personas, por citar algunos. En la medida en que alguna banda tenía el control de un territorio no había razón ni obstáculo para que se limitara a un solo negocio ilegal ni a una sola zona.

En Tamaulipas, uno de los peores ejemplos de pasividad y colusión del gobierno local, fue extendiéndose y profundizándose la presencia del crimen organizado, pasando de estar conformado por

meros traficantes de estupefacientes a controlar otras actividades ilegales e incluso a cobrar una cuota a los negocios legales. Para fines prácticos, Tamaulipas es un estado fallido o mafioso desde hace cerca de una década. Es tal la penetración del crimen organizado que los secuestros se pueden resolver ante un notario, cuando la familia del secuestrado no tiene liquidez, pero acepta transferir una propiedad al crimen organizado.<sup>49</sup> Es tal el control que tiene sobre las autoridades que no le importa escriturar una propiedad a su nombre. No parece tener límites. Cuando un candidato a gobernador parecía amenazador para algún grupo criminal, fue asesinado. Nadie ha sido procesado por ese crimen, siendo que el hermano del candidato asesinado gobierna el estado. Con un Tamaulipas en estas condiciones era ingenuo pensar que el crimen organizado respetaría las fronteras con los estados de Nuevo León y Veracruz.

El equilibrio no era sostenible dado que quien tiene poder va demandando más, y como es difícil resolver los problemas entre las bandas sin violencia, empezaron a ser más frecuentes las matanzas, divisiones y más matanzas. El crimen fue cambiando su forma de actuar, volviéndose cada vez más violento. En otoño de 2004 vimos una primera muestra de su nuevo nivel de violencia en la guerra por el control de Nuevo Laredo entre dos grupos criminales que por primera vez usaron tácticas de grupos paramilitares contra sus adversarios y contra la propia policía, y contaban con armas de alto poder.

Para Alejandro Hope, lo que

hace difícil el diagnóstico es lo abrupto del incremento que se da en 2008. Hay que explorar factores coyunturales, entre 2005 y 2008, que puedan explicar esto. Algunos de esos factores están asociados a las decisiones de gobierno, pero otros no. Por ejemplo, entre 2007 y 2009 se da un incremento en el precio de la cocaína en Estados

Unidos [...] Si uno corre la gráfica de homicidios contra el precio de la cocaína verá que son comportamientos casi paralelos [...] Un segundo punto es el de las armas. No tenemos buena información al respecto, pero estudios recientes muestran que la disponibilidad de armas parece haber incrementado el número de delitos violentos en comunidades fronterizas. Tercer punto, también de coyuntura: el gobierno de Estados Unidos acelera la deportación de ex convictos a partir de 2002. Entre 2002 y 2008 se incrementa 35 por ciento el número de ex convictos deportados a México y crece todavía más en 2009 y 2010. En 2010 se deportaron algo así como 120 mil ex convictos; en 2002 fueron 30 o 40 mil.<sup>50</sup>

El tema de lo fácil que se ha convertido comprar armas de asalto parece ser uno de los detonadores más evidentes del problema. Es la hipótesis de Arindrajit Dube, Oeindrila Dube y Omar García-Ponce. Para ellos, uno de los detonantes de la violencia en México fue la expiración de la ley U.S. Federal Assault Weapons Ban (FAWB) en 2004, tras 10 años en vigor. Esta regulación ponía restricciones a la manufactura, la transportación y posesión de armas semiautomáticas y prohibía la venta de ciertas armas de asalto. Algunos estados como California tenían reglas propias que limitaban este tipo de ventas, otros como Arizona y Texas no, con lo cual, al expirar la ley federal en estos estados, no quedó regulación alguna. Los autores comparan el aumento de la producción y venta de armas en los estados sin regulaciones con el caso de California. La venta total de armas en Estados Unidos aumentó de un promedio anual de 900 000 en 2004 a 1 100 000 en 2006. Después de que la FAWB expiró, la venta de armas en Arizona, Texas y Nuevo México se incrementó 15%; en California sólo 5%. De las armas incautadas en México, 70% provenía de Estados Unidos en 2004. La cifra subió a más de 90% para 2008. De éstas, 50% fueron adquiridas en Texas, 29% en Arizona y 3% en

California. Las tiendas de armas californianas no son atractivas para los cárteles mexicanos porque son más caras y no venden semiautomáticas o de asalto, que en los otros estados no están reguladas.<sup>51</sup>

Para Guillermo Valdés se requería una “densidad criminal” previa para explicar este repunte. “Para que haya más de 40 000 muertos en cinco años debe haber muchísima gente armada en la calle. Es imposible construir ejércitos con ese nivel de entrenamiento, equipamiento y disposición violenta de la noche a la mañana. El proceso de acumulación ya se había dado en 2007”. Para Valdés, la ruptura de las mafias es previa al gobierno del presidente Calderón.<sup>52</sup>

Éstas habían empezado a fragmentarse a partir de 1997 o desde antes, cuando en 1989 Salinas encarcela a Miguel Ángel Félix Gallardo, el capo de capos en ese entonces, y empieza la guerra, fundamentalmente entre el *Chapo* Guzmán y los hermanos Arellano Félix, sobrinos de Félix Gallardo. De las divisiones provocadas por la falta de jefe surgen muchos de los líderes de la siguiente camada de narcotraficantes que protagonizarían violentos conflictos, incluido asesinar a un obispo de Guadalajara, presuntamente porque fue confundido con un líder del cártel enemigo.

Según Valdés:

Lo que estamos viendo a partir de 2008 es un conjunto de conflictos muy violentos entre esas organizaciones cuya lógica es terminar la fragmentación para que sólo permanezcan dos de ellas: por un lado sería el Cártel del Pacífico (si logra derrotar o controlar a los cárteles de Tijuana, Juárez y de los Beltrán Leyva), y la otra sería la triunfadora del conflicto entre el Golfo y Los Zetas. Las guerras del Pacífico contra sus adversarios explican poco más de la mitad de los homicidios que van en el sexenio; los conflictos del Golfo con sus adversarios dan cuenta de otro 30 por ciento de asesinatos.<sup>53</sup>

Para Joaquín Villalobos, ex líder guerrillero del FMLN en El Salvador y asesor del gobierno federal en la materia, el problema es aún más viejo:

En la década de los noventa cambió la ruta de la cocaína, México se convirtió en el paso para toda la cocaína que viajaba de Colombia hacia Estados Unidos, y este cambio lo sorprendió con una debilidad institucional grave, que había venido gestándose desde mucho antes. Hasta que se presentó la crisis no había incentivos para combatir a los grupos de narcotraficantes, no había incentivos para reevaluar todo el sistema de seguridad y justicia y hacer crecer a la Policía Federal, ni había incentivos para abordar el tema de las policías locales. Ni la clase política ni la sociedad veían esto como problema. Ahora hay una percepción de que el problema es la violencia y la búsqueda del culpable o responsable de la violencia se vuelve un elemento dominante del análisis, en vez de tratar de explicar el problema de origen, la causa de la violencia.<sup>54</sup>

Ciertamente la colusión entre agentes del orden y los grupos criminales viene de hace muchos años y está ampliamente documentada. Por ejemplo, en noviembre de 1991 se da una muestra emblemática de este problema. Miembros del ejército acribillan a policías judiciales federales en Tlalixcoyan, Veracruz. Ambas instituciones se culparon de estar protegiendo un cargamento de cocaína y de dejar escapar a los narcotraficantes que la transportaban.<sup>55</sup> Era una historia para alarmarnos. No hicimos gran cosa.

Al irse volviendo la droga un producto para el mercado nacional, llevó a que los grupos criminales invirtieran en una red de distribución que posteriormente podría utilizarse para otros objetivos, como la extorsión, lo cual es particularmente fácil dada la corrupción e ineficacia de las policías y del Poder Judicial en todos sus niveles.<sup>56</sup> Sin embargo, aunque el narcomenudeo ha crecido, tampoco es un problema nuevo. El secretario de la Defensa du-

rante el gobierno de Miguel de la Madrid, Juan Arévalo Gardoqui, declaró el 25 de febrero de 1985: “En México, desgraciadamente, entre el 18 y 20% de la población es drogadicta”. No tenía datos, pero daba cuenta de cómo se veía el problema.<sup>57</sup>

Con todo, el peso relativo del mercado local frente al de exportación es bajo, tanto en volumen como, sobre todo, en valor. Según Alejandro Hope, usando como referencia el mercado de drogas de Estados Unidos, “el mexicano valdría 1 400 millones de dólares, una cifra seis veces inferior a la presentada por la Secretaría de Seguridad Pública”.<sup>58</sup> Aunque es mucho menos de lo que el gobierno dice que vale este mercado, se requiere una red de ventas que busca ser hegemónica en un territorio dado, lo cual genera mucha violencia. Una vez asentado en un territorio hay oportunidades en otros negocios.

Además, los grupos criminales fueron mutando y expandiéndose. Uno de ellos, los Zetas, es un modelo de organización criminal distinto. Son inicialmente tropas de élite del Ejército Mexicano formadas a raíz del levantamiento en Chiapas. A finales de 1999, la PGR le pide prestados varios de esos elementos a la Sedena para mandarlos a Tamaulipas, donde la violencia estaba creciendo. Osiel Cárdenas, que en 1997 logró violentamente hacerse del control del cártel del Golfo, en vez de enfrentarlos opta por comprarlos al ver que se trata de elementos con muy alto entrenamiento. En un principio los usó como su cuerpo de escoltas, pero al ver su gran efectividad comienza a encargarles otras tareas: vigilar cargamentos, saldar cuentas, actuar como sicarios. Cuando lo arrestan, pero sobre todo, cuando lo extraditan a Estados Unidos en 2007, los Zetas se quedan sin patrón. Después de algunos años de inestabilidad, los Zetas se desprenden del cártel del Golfo y enfrentan violentamente a sus antiguos patronos.<sup>59</sup>

Los Zetas suben el nivel de violencia y desatan una carrera armamentista. Aprendieron de su paso por el ejército cómo intimidar

a sus adversarios, pero ahora usaban sus conocimientos contra las autoridades. Si éstas se resistían a cooperar, mataban y torturaban a unos cuantos y con eso lograban su anuencia o hasta cooperación.

Empieza una disputa con el propio ejército por reclutar soldados. El cártel del Golfo coloca mantas en las que ofrece a los soldados mejores salarios y condiciones. Les promete coche en lugar de moverse en camiones. Más de un campesino opta por ir al ejército a entrenarse, para luego pasar a los Zetas o a algún otro grupo delictivo. Si no consiguen “talento” en México, lo traen de Guatemala. Si los ex miembros del Ejército Mexicano eran violentos, nada qué ver con los nuevos reclutas de los Zetas, desertores de la unidad de élite del ejército de Guatemala, los Kaibiles, entrenados para torturar a las guerrillas guatemaltecas. Para 2006 empezaron a decapitar enemigos de otros cárteles o policías que no colaboraban. Los otros grupos criminales fueron aprendiendo las mismas tácticas, única forma de poder enfrentar a sus violentos rivales.<sup>60</sup>

El cártel del Golfo es una organización criminal local; los Zetas vienen de afuera, no son de la comunidad, la respetan mucho menos. Se fueron expandiendo territorialmente, presionando a los criminales existentes en otras regiones, sin importar cuál era su giro de negocios, a pagarles una cuota para permitirles continuar con sus actividades ilegales. Esa cuota no sólo les permitía trabajar, sino que los protegía de otros grupos criminales y de las propias agencias de seguridad del Estado. Los Zetas son una gran franquicia porque dan a quien ostenta su nombre la reputación de que hay que pagar y callar. Para 2010 se calcula que los Zetas eran ya un ejército de más de 10 000 miembros.<sup>61</sup> Al momento de escribir este texto, hay aparentemente un conflicto creciente entre distintos grupos pertenecientes a los Zetas que ha llevado a un incremento de la violencia en los estados de San Luis Potosí, Guanajuato y Michoacán. Quizá sea un modelo no sustentable

una vez que crece, dado que los grupos locales empiezan a exigir independencia una vez que se sienten fuertes. Habrá que ver si esto lleva a una fragmentación de los Zetas.

Uno de estos grupos en los cuales se apoyaban los Zetas para controlar un territorio mutó en el grupo llamado La Familia, que empezó a desarrollar una ideología propia a modo de secta para justificar su “gobierno” de amplias zonas de Michoacán y su insurrección contra la autoridad.<sup>62</sup>

Para terminar con estas condiciones propicias para la violencia cabe mencionar que había cientos o miles de pandillas, que abrevan del desempleo y la falta de oportunidad de esparcimiento y de futuro de los jóvenes, campos fértiles para reclutar sicarios de bajo costo. Así se apoya también el crimen organizado en Estados Unidos. Tampoco es un fenómeno nuevo en México. La pregunta es cuándo conviene contratarlos para matar y ya no usarlos simplemente como fuerza de ventas de su mercancía.

Había pues un serio problema de violencia entre bandas criminales. Las primeras decapitaciones son previas a la llegada de Calderón a la presidencia. En Uruapan, Michoacán, el 6 de septiembre de 2006, La Familia arrojó cinco cabezas a una discoteca.

Sin embargo, dada la fuerza y mutación del crimen organizado, el rápido incremento en la violencia tras la llegada del presidente Calderón y su “guerra” contra el narcotráfico parecen haber detonado la emergencia de esa densidad criminal. El gobierno no tuvo la capacidad de enfrentarlo adecuadamente y fue rebasado cada año en sus predicciones de que el nivel de muertos había llegado a su pico.

Una explicación alternativa es la que dan algunos políticos de izquierda. El culpable del incremento en la criminalidad en México es el neoliberalismo. Según Andrés Manuel López Obrador, la criminalidad en México es el “fruto podrido” de la política económica neoliberal “que sólo ha beneficiado a una oligarquía

rapaz” y que ha abandonado a los jóvenes.<sup>63</sup> El relativo buen desempeño de los gobiernos de izquierda en la ciudad de México parece avalar esa hipótesis. Sin embargo, como veremos más adelante, no es en los estados más pobres donde hay más criminalidad, amén de que el éxito de la ciudad de México pasa por haber fortalecido las policías. Si bien está lejos de ser un ejemplo de policías modernas y eficaces, hay unos 35 000 policías preventivos en el Distrito Federal<sup>64</sup> frente a un número similar de policías federales para todo el país.<sup>65</sup> No son muy buenos ni están bien armados, los hay gordos, corruptos y extorsionadores, pero son muchos. Tienen un solo jefe, están bien comunicados y reaccionan rápido y en masa cuando se les necesita.

Si se quiere ver qué ha pasado en materia de criminalidad en el país más antineoliberal posible de América Latina basta visitar o ver las cifras de violencia en Venezuela. En ese país se ha optado por no enfrentar al crimen organizado. Se ha tratado de administrar el problema o incluso algunas autoridades se han coludido con los criminales. Los resultados son significativamente más malos que los nuestros. Desde que Hugo Chávez fue electo presidente, en Venezuela se ha incrementado el crimen. Después de 10 años de gobierno chavista, en 2009 Caracas tenía ya 130 homicidios por cada 100 000 habitantes. En 2011, el número se incrementó a casi 200. Para el país en su conjunto la tasa es de 65 homicidios por cada 100 000 habitantes. En secuestro, robo y otros crímenes el crecimiento es igualmente muy alto. Esto es a pesar de un incremento muy importante en el gasto social y de políticas económicas opuestas a las neoliberales.<sup>66</sup>

Al igual que en México, lo que falta en Venezuela son instituciones eficaces. Hay una diferencia no menor. Por lo menos en nuestro país hay la intención de fortalecerlas y a nivel federal hay algunos avances. En el caso de Venezuela éstas han sido erosionadas aún más por el chavismo, basado en el reparto discrecional de

recursos a sus aliados y en la polarización social a la que lleva un discurso muy agresivo para quienes no están con él.

## LOS ORÍGENES DEL PROBLEMA

El narcotráfico, como ya vimos, no es un problema nuevo. Durante muchos años parecía que se podía convivir con ese tipo de crimen organizado. El narcotráfico más tradicional podía incluso tener una cierta legitimidad social en áreas donde apoyaba con recursos a cambio de complicidad en sus actividades delictivas y permitía a zonas muy pobres encontrar mejores niveles de ingreso. En un inicio, además, cualquiera podía cultivar mariguana o amapola. La violencia en esas zonas del país sólo venía de afuera, del ejército.

Joaquín Villalobos cita a Malcolm Beith en el prólogo de su libro *El último narco*, en el cual se afirma que

cerca del 97 por ciento de los residentes en el campo trabajan en el tráfico de drogas de una u otra manera. Desde los campesinos y sus familias —incluso niños— que cultivan marihuana y amapola para el opio, hasta los jóvenes armados que se encargan de tareas desagradables, los conductores y los pilotos que transportan el producto así como los políticos y policías locales: casi todo mundo está involucrado.<sup>67</sup>

Una encuesta llevada a cabo por la Secretaría de Gobernación en 2011 revela que 23% de la población de clase media se acercó a los narcos por algún tipo de ayuda. Este porcentaje sube a 34% en las zonas de mayor violencia. La clase media parece estar aún más entrelazada con el crimen organizado que los pobres.<sup>68</sup> El crimen organizado al mismo tiempo extorsiona y apoya. En zonas con alta violencia casi 40% de la clase media ha sido obligada a dar dinero al crimen para que la proteja.<sup>69</sup>

También entre los individuos con más recursos se van construyendo mecanismos de interacción y tolerancia con los narcos. En palabras de Villalobos: “Otra modalidad de complicidad social muy común son las empresas y/o personas que aceptan pagos de grandes sumas en efectivo por propiedades, vehículos, aviones y artículos de lujo. Unos se involucran por codicia, otros por temor, otros por necesidad y otros porque no conocen otra ley que no sea la de los criminales”.<sup>70</sup> Desde hace varios años se sabía que en Monterrey vivían los capos, a quienes se les vendían propiedades a buenos precios. Incluso se argumentaba que por eso era una ciudad segura.

El crimen organizado puede requerir en ciertos momentos una cierta complicidad social. Puede incluso comportarse de forma cuidadosa con los vecinos. Sin embargo, se trata de equilibrios frágiles. Aquel que tiene las armas puede decidir actuar de otra forma, o sus enemigos pueden optar por hacerlo, y la zona que parecía pacífica, transformarse súbitamente en un infierno.

En palabras de Villalobos, una vez que

el crimen organizado debilita al Estado, corrompe a las policías y a la justicia, intimida a la autoridad local, crea poderes armados paralelos, empodera a los capos y crea una cultura criminal que se expande entre los jóvenes. El debilitamiento del Estado deriva, tarde o temprano, en incapacidad de éste para proteger a la gente. El narcotráfico destruye el sistema institucional que tiene a cargo la defensa de la sociedad. Esto implica que en última instancia los ciudadanos tendrían que aceptar a policías delincuentes (tal como ya había ocurrido) y que sus demandas sobre seguridad y justicia sólo puedan resolverse mediante arreglos con los capos y no a través de instituciones.<sup>71</sup>

Ya comprada o doblegada la autoridad, y cuando se asientan en una localidad, eso van haciendo, además de que la capacidad de

reaccionar cuando el equilibrio pacífico se rompe es muy baja, tal como lo experimentan la ciudad de Monterrey y el estado de Nuevo León.

Aceptamos vivir con instituciones débiles, en una enorme corrupción que hace difícil enfrentar a quienes tienen dinero y lleva a ser tolerantes con el crimen. Si en Estados Unidos, donde el narcotráfico tiene mucho más ganancias que en México, no es un problema de seguridad pública se debe a que tiene instituciones fuertes. A los grupos delictivos no les conviene desafiarlo. En Estados Unidos el crimen organizado tiene que ser discreto y en general no se disputa el monopolio de un territorio. En las grandes ciudades de Estados Unidos operan varias mafias sin que lleguen a matarse, pues les resulta muy costoso hacerlo. Mientras que en Ciudad Juárez en 2010 hubo más de 3 000 asesinatos, en El Paso, una de las ciudades más pacíficas de Estados Unidos, ese mismo año hubo cinco.<sup>72</sup>

Históricamente hemos tenido un Estado débil. Como lo ha mostrado Fernando Escalante<sup>73</sup> en su “Panorama del homicidio en México”, en el país ha habido zonas donde el Estado, en su definición básica de monopolio de la violencia legítima, no ha existido plenamente nunca. Después de la Revolución el monopolio de la violencia se fue recuperando lentamente con arreglos con los poderes locales y aceptando zonas grises donde el Estado prácticamente no tenía presencia. A las élites políticas y económicas no les interesó invertir en construir un Estado de derecho, ya que uno que funcione también les quita margen de maniobra en términos de sus propios intereses, que pueden requerir de una autoridad fiscal débil si no pagan todos sus impuestos, o que dependen de contratos públicos a precios altos que otorgan amigos o cómplices en el gobierno. Un sólido Estado de derecho hace tal cosa difícil, lo mismo que movilizar recursos públicos de manera ilegal para ganar elecciones.

Gobernar en México siempre ha implicado negociar con los intereses locales, de suerte tal que no amenacen la integridad del país, pero al mismo tiempo que estos poderes locales no sientan que la federación amenaza el corazón de sus privilegios. Durante el siglo XIX, si este pacto no funcionaba el gobierno central difícilmente se sostenía. Sobraban líderes nacionales que con el apoyo de poderes locales desafiaron con éxito al presidente. El primero en resolver los constantes y exitosos disturbios contra el gobierno central fue Porfirio Díaz a través de pactos con los poderes locales. Díaz aceptaba incluso que los conservadores gobernaran en los estados que eran fuertes, siempre y cuando se disciplinaran en temas de interés central.<sup>74</sup> El PRI actuó de forma similar, gracias en buena medida a la no reelección, que obligaba a la circulación de las élites locales y dificultaba que un grupo ganara suficiente poder como para no aceptar ciertos lineamientos del gobierno federal.

Este pacto requería un presidente capaz de castigar a los disidentes y negociar y asignar las candidaturas para las elecciones locales, el momento decisivo en la política de aquellos tiempos, pues la elección era un mero referéndum de lo decidido en las candidaturas. En una economía cerrada como la de entonces, había muchas actividades que controlaba el gobierno, que discrecionalmente podía dar y quitar. Esto incrementaba su poder político. Había un barroco marco legal que supuestamente regulaba muchos de estos intercambios, pero en la práctica la discrecionalidad era un elemento central para premiar y castigar. El conflicto se resolvía políticamente, y cuando esto no era posible se usaba al ejército.

El modelo de ejército en un sistema autoritario como el mexicano apelaba al control social. En el contexto de la Guerra Fría, la amenaza externa no era la invasión de algún vecino, sino que llegaba a través de la sublevación social, y el ejército se encargaba de enfrentar ese riesgo.

No se desarrollaron policías para confrontar al crimen. Éste se administraba con todo tipo de simulaciones e ilegalidades. En el extremo está la colocación de un líder de la mafia como cabeza de la policía. El caso de Arturo Durazo en la ciudad de México es bien conocido: como director general de Policía y Tránsito durante el sexenio de José López Portillo cometió notorios abusos y crímenes utilizando prácticas atroces como torturas, detenciones prolongadas e incomunicación. No tuvo límites, a pesar de estar envuelto en numerosos escándalos de corrupción y ser conocido por las fastuosas propiedades que presuntamente obtuvo con recursos ilícitos. El sucesor de López Portillo, Miguel de la Madrid, se vio obligado a actuar ante lo escandaloso de su historia. Durazo fue detenido en 1984 en Puerto Rico, extraditado a México en 1986 y posteriormente recluido. Murió en el año 2000.<sup>75</sup>

Este sistema funcionaba en un sentido. Ciertos delitos, como el secuestro, no estaban permitidos, aunque el control no se daba a través de la ley sino a partir de la violencia sin límites hacia quienes se saltaban las trancas, o parecía que lo habían hecho. El crimen sabía que no debía afectar a quienes tenían poder. En este sistema los poderosos podían hacer casi lo que desearan mientras no fueran políticamente indisciplinados. Había, por ejemplo, unas placas triple AAA para autos de funcionarios que otorgaban inmunidad frente al reglamento de tránsito, y todo tipo de “charolas” emitidas por las autoridades de seguridad para poder actuar al margen de las reglas que debían seguir los ciudadanos comunes y corrientes, que no tenían derechos ni garantías. En algunos estados ha habido episodios recientes de placas que otorgan inmunidad. En el Estado de México, cuando la Secretaría de Transporte se encargaba de dar placas durante el gobierno de Arturo Montiel, existían las llamadas “placas póker”; es decir, las que tenían terminación con cuatro números iguales pertenecían a autos exentos de ser infraccionados. Las placas podían costar entre 10 000 y 12 000 pesos.

Al comienzo del sexenio de Peña Nieto, la Secretaría de Finanzas empezó a encargarse de tramitar las placas. Según un artículo de *El Universal*, se terminaron entonces las placas póker.<sup>76</sup>

Estos equilibrios no eran estables, dado que todo dependía de que el presidente o la autoridad política superior de la entidad tuviera el poder para disciplinar a quienes violaran las reglas no escritas, amén de que dejaba una enorme incertidumbre en todas las demás reglas dado que la autoridad las interpretaba discrecionalmente. Un país que pretendía tener un tratado de libre comercio con América del Norte y ser considerado un par en vías de modernización no podía seguir con ese tipo de policías. El primero que lo entendió fue el presidente Salinas cuando destituyó a García Paniagua como jefe de la policía de la ciudad de México y buscó profesionalizar las procuradurías con abogados prestigiosos provenientes en general de la UNAM, entre ellos Jorge Carpiño, Diego Valadés y Humberto Benítez Treviño. También creó el Cisen (Centro de Investigación y Seguridad Nacional), el primer centro profesional de inteligencia estratégica en manos de civiles en México, fundado el 13 de febrero de 1989. Su primer director fue Jorge Carrillo Olea, quien después estuvo involucrado en aparentes actos criminales cuando fue gobernador del estado de Morelos.<sup>77</sup>

Pero la administración de Salinas no enfrentó realmente el dilema de crear una policía nacional con las características propias de una democracia; es decir, que proteja a la población, no para que la controle, que funcione con base en reglas y no discrecionalmente, que se castigue la corrupción, y no que ésta sea una parte del engranaje mismo con el que opera. España lo entendió bien en su transición democrática. En el Pacto de la Moncloa hay una sección que define los términos de una nueva policía.

El primero en tener un modelo de policía profesional fue Francisco Labastida cuando era secretario de Gobernación en 1998.

Esto en respuesta a un incremento importante del crimen organizado, sobre todo de secuestros en los años noventa. Fue un primer paso, una policía militar a las órdenes de civiles.

Con la descentralización del poder que implicó el triunfo de Vicente Fox en el año 2000 se pierde el eje de disciplina que era el presidente. Los gobernadores se vuelven autónomos, en buena medida, como vimos en el capítulo 3, a partir de una mayor transferencia de recursos fiscales desde la Cámara de Diputados. Ya no le disputan el poder al gobierno federal como en los momentos más inestables del siglo XIX, pero es difícil para el presidente disciplinarlos si son omisos frente al crimen o, peor aún, se coluden con éste. Desde el año 2000 ningún gobernador ha sido removido de su cargo.

El primer gobierno de la transición democrática no enfrenta de forma decidida el problema de construir una policía eficaz propia de una democracia. El secretario de Seguridad Pública Federal, Alejandro Gertz Manero, nombrado por Vicente Fox al inicio de su sexenio y que presentó su renuncia el 13 de agosto de 2004,<sup>78</sup> no profundiza el modelo heredado por Labastida para construir una policía moderna. Prefiere pelearse con su antecesor, el almirante Wilfredo Robledo Madrid, y busca meterlo a la cárcel por supuesto desvío de recursos. La nueva administración no atiende debidamente al Cisen, incluso lo desmantela según algunos críticos. Se confunde inteligencia para prevenir delitos con espionaje.

En ese contexto de mayor libertad, el crimen se moderniza y expande. Aprovecha el cambio tecnológico para dar un salto en su capacidad operativa. Antes un secuestro se negociaba telefónicamente desde una caseta de teléfono. Era la pista para lograr atrapar a los criminales. Ahora se puede hacer desde uno de los casi 100 millones de celulares, muchos sin registro. También aprovecha el TLC para ir construyendo redes internacionales más amplias y acceder a nuevos mercados para la venta de sus productos o para la

compra de insumos, en el caso de las drogas sintéticas, de armas y de equipo de telecomunicaciones.

El crimen organizado fue cercando a muchos gobiernos locales y amenazando la integridad en términos de seguridad de la federación. La extorsión existía en Tamaulipas desde hacía años. Desde hacía décadas había fuertes organizaciones criminales dedicadas a la exportación de drogas y otros productos ilegales, lo mismo migrantes que combustibles robados. Antes del TLC tenía también un floreciente negocio de contrabando. Ahora el negocio de la importación está limitado fundamentalmente a armas y autos *chocolate*. El poder de las bandas criminales se extendió brutalmente en esa entidad y en otras, una vez que se descentralizó el poder y el presidente perdió la capacidad de ser el fiel de la balanza.

Para resumir; había un equilibrio basado en el poder político del presidente, no en las instituciones, y cuando el poder presidencial se debilitó el vacío fue llenado por otros actores, en muchos casos el crimen organizado. Como lo escribió Nazario Moreno González, líder de La Familia hasta su muerte en un enfrentamiento con las fuerzas federales: "Cada gobierno tiene la delincuencia que se merece".<sup>79</sup> Nosotros decidimos no invertir en instituciones fuertes, autónomas y apegadas al Estado de derecho. Tenemos el crimen propio de un Estado débil que ha tolerado el abuso y la corrupción de sus instituciones encargadas del monopolio de la violencia legítima.

## UN PACTO FISCAL CRIMINAL

La debilidad de las instituciones, la descentralización del poder, la falta de crecimiento económico en un contexto demográfico donde aumentan los jóvenes sin oportunidades de empleos bien remunerados, el cambio en las formas de actuar de los grupos

criminales y la propia participación de las fuerzas federales que, cuando intervienen, pueden romper equilibrios locales basados, por ejemplo, en el control de las agencias de seguridad local, llevó no sólo a lo más visible, más muertos, sino a un incremento en la extorsión. En amplias zonas del país está en marcha la construcción de un pacto fiscal paralelo, violento e incierto para los contribuyentes, en el que deben pagarle a un criminal para que no les quemem su negocio o para poder mover su mercancía.

Este pacto es muy distinto al de la informalidad, donde hay un intercambio en algún sentido voluntario a cambio de algún apoyo frente al gobierno. En el caso de la extorsión hay violencia pura. El principio de este negocio es la amenaza. Si no hay pago, hay destrucción de propiedad o daños personales, incluida la muerte. Para lograrlo debe causar miedo, y esto puede llevar muchas veces a crímenes atroces, como quemar un establecimiento y matar así a 52 de sus clientes, como fue el caso del Casino Royale en Monterrey, Nuevo León. Lo único que obtienen las víctimas es una vaga e incierta promesa de no ser secuestradas o extorsionadas en el futuro, aunque esto sólo sea medianamente creíble si un grupo domina el territorio. En otros casos la competencia entre grupos no da ni siquiera para esa relativa certidumbre. El extorsionador, cuando logra intimidar y hacerse de un pago permanente, va construyendo una suerte de Estado paralelo, no necesariamente visible, pero que puede ser la última voz, una suerte de árbitro en muchos de los asuntos del territorio que controla.

En algunos casos el crimen organizado sí le proporciona algo a quien paga su “impuesto”. En palabras de Eduardo Guerrero: “algunos beneficios reales (por ejemplo, la protección de la mafia puede alejar por igual a ladrones que a autoridades hacendarias), y están más cerca de ser clientes satisfechos que víctimas”.<sup>80</sup> En otras palabras, esos impuestos te protegen de las reglas estatales, incluidos sus impuestos.

La extorsión es un fenómeno difícil de medir y que se presenta en distintas variantes. Según Eduardo Guerrero:

se puede ofrecer protección ilegal contra estafas, contra la competencia, contra el gobierno o contra una amenaza de la propia mafia. Aunque las mafias pueden extorsionar a un amplio conjunto de actores, normalmente habrá una mayor [...] vulnerabilidad a la extorsión [...] entre los ciudadanos sin acceso al sistema de impartición de justicia. Por consiguiente, entre los principales blancos de las mafias se cuentan los propios delincuentes.<sup>81</sup>

Si bien la expansión del fenómeno de la extorsión se da probablemente a partir de grupos criminales que vienen de otras zonas del país donde el fenómeno llevaba ya muchos años, estos grupos se van enraizando en su nuevo territorio y van obteniendo información de miembros de la propia comunidad, de suerte tal que hay ciudades donde ya no se puede vender una cosecha o hacer una transacción inmobiliaria sin que haya un riesgo alto de un secuestro por una cantidad cercana a la recibida.

Esta disputa por un territorio es una especie de rebelión de jóvenes sicarios, coordinados por unos jefes, cuyo objetivo es hacer dinero, pero que no creen que el gobierno que los maltrata cuando los atrapa, tenga legitimidad alguna para gobernar. Los policías muchas veces actúan de forma tan violenta que terminan por justificar la propia violencia de los sicarios.

Para los jóvenes, el crimen organizado es una opción para tener dinero y poder. Un jefe de sicarios que narra sus desventuras poco antes de la transición democrática tenía más de 100 personas a su mando, entre gatilleros, policías y distribuidores de droga. Tenía dinero y poder. Pero el poder es lo importante. En sus palabras: “con poder haces lo que quieres mientras que con dinero sólo compras algunos favores”.<sup>82</sup> Para muchachos que siempre han sido mal-

tratados, que no tenían espacios de desarrollo previsible fuera de la criminalidad, es el arma lo que les da por primera vez el reconocimiento de los otros.

El crimen organizado es aun capaz de mostrar apoyo a través de marchas, como tantos otros actores políticos en México, para presionar al gobierno a que retire el ejército. Sí, son marchas pagadas por el narco, pero así son casi todas las marchas en México: alguien las financia. Puede incluso ofrecer al gobierno un pacto nacional para alcanzar la paz, como lo hacen los grupos insurgentes, y como lo hizo uno de los líderes de La Familia después de una batalla entre sicarios y miembros de la Policía Federal.<sup>83</sup>

La disputa por el control del Estado no siempre se da combatiendo a la autoridad en una guerra frontal; muchas veces opera infiltrándose en las instituciones federales, estatales o municipales. Los agentes del gobierno encargados de la administración de la violencia, como el caso de muchos policías locales, o incluso federales, como vimos en el enfrentamiento a balazos entre policías federales en el aeropuerto capitalino el lunes 25 de junio de 2012, pueden estar al servicio del crimen organizado, ya sea como informantes, algo que en julio de 2012 supimos que aparentemente existía hasta en la Suprema Corte, o activamente imponiendo este nuevo y violento orden. El crimen puede también hacerse de todo tipo de bases de datos gubernamentales para, por ejemplo, a través de las placas saber quiénes son los dueños de los vehículos.

El crimen organizado muchas veces controla los penales. Ni ahí puede el Estado imponer su soberanía. Desde los penales el crimen puede organizar que los presos salgan en la noche para cometer más crímenes, como sucedió en Durango donde, según una investigación de la PGR, la directora del penal, con el contubernio de otros funcionarios, les permitía a presos asociados con el crimen organizado salir del penal para asesinar a miembros de bandas rivales. Usaban armas del personal del penal.<sup>84</sup> En otros casos tie-

nen privilegios increíbles, como en el Centro de Readaptación Social (Cereso) de Apodaca, Nuevo León, donde los reos pertenecientes al cártel de los Zetas vivían en celdas VIP (*very important people*), con aire acondicionado, y recibían visitas de prostitutas. También tenían permiso para salir. Los celadores incluso dejaban entrar personas externas al penal para suplir a los reos en los pases de lista.<sup>85</sup>

Un ejemplo de extorsión de menor escala pero revelador es el sucedido en el Estado de México, narrado por el procurador de la entidad, Alfredo Castillo. La red de extorsión de bares y la venta de droga al menudeo estaban íntimamente ligadas e involucraban al secretario de Seguridad del municipio.<sup>86</sup> Quizá lo ignorara el presidente municipal, pero nunca se sabe. El crimen va infiltrando desde abajo a la autoridad, aunque hay ejemplos de que opera en el sentido inverso, infiltrando a un agente suyo para que funja como autoridad.

No siempre el policía está a las órdenes del crimen. Muchas veces es simplemente un criminal más con charola que actúa por su lado y extorsiona a los extorsionadores, como aparentemente sucedió con unos policías del municipio de Ixtapaluca que aparecieron acribillados en una carretera polvosa y perdida. La nota periodística inicial narraba un ataque del crimen organizado cuando unos delincuentes eran trasladados a la cárcel. Pocos días después se difundió la noticia de que los policías habían detenido a unos individuos que se sabía extorsionaban a dueños de bares de la localidad. Les pidieron dinero, no traían suficiente, acordaron ir a cobrar lo faltante a un paraje remoto y ahí los asesinaron.<sup>87</sup> Eran dos grupos de extorsionadores en pugna. Ganaron los que no eran policías.

Según un estudio reciente, la extorsión por parte del crimen organizado es alta en las zonas más violentas; cerca de 20% de la población dice haberla sufrido. La policía, sin embargo, es el gran extorsionador en las zonas menos violentas, con cerca del 17% de

la población refiriendo haber sido extorsionada por los agentes del orden.<sup>88</sup> Así, la población queda atrapada entre dos opciones. No sorprende que no haya mucha disposición a pagar impuestos por parte de los ciudadanos.

Incontables policías y ministerios públicos son tales nidos de corrupción que la extorsión ocurre en ellos mismos. Según una nota periodística, un agente de la AFI inscrito a la Visitaduría General, al enterarse de que una agente de esa institución tenía una averiguación previa en su contra, en lugar de actuar de acuerdo a las normas establecidas y proceder legalmente en su contra le pidió 30 000 pesos para no denunciarla. La única buena noticia es que fue acusado por la agente a la que pretendía extorsionar y fue capturado *in fraganti*. Algo hemos avanzado.<sup>89</sup>

La extorsión y el secuestro suelen requerir no sólo de complicidad de los policías, sino de la propia sociedad. Un caso muy visible de participación de un ciudadano célebre es el del ex futbolista de los Rayados de Monterrey, Omar Ortiz, *el Gato*, quien daba información a una banda de secuestradores sobre individuos que conocía en fiestas y de los cuales sabía que tenían recursos económicos. Así fue, según la nota periodística, secuestrado en octubre de 2011 el esposo de la cantante Gloria Trevi.<sup>90</sup> Es un ejemplo de lo que de seguro es bastante común.

Qué tanto ha crecido el secuestro y la extorsión es difícil saberlo, pues la gran mayoría de los afectados no acude a la autoridad. Los datos oficiales indican que en el sexenio del presidente Calderón el secuestro ha aumentado en forma alarmante, pasando de 733 casos reportados en 2006 a 1 326<sup>91</sup> en 2011, lo que implica un incremento de más de 80%. Estos datos no cuantifican todos aquellos casos en donde no existe una denuncia ante la autoridad. Por su parte, los casos reportados de extorsión, delito que es todavía más difícil de detectar, aumentaron 46% en el mismo periodo.<sup>92</sup>

Sin embargo, hay evidencia de que este problema ha aumentado mucho más. Según datos citados por Eduardo Guerrero, “este delito casi se triplicó entre 2004 y 2010”. Pero como el mismo autor aclara, no son datos confiables.<sup>93</sup> Muchos de los delitos en México se denuncian poco y cuando el grupo criminal es particularmente fuerte y visible una denuncia es un gran riesgo.

Saber en qué zonas del país hay extorsión también es muy difícil. Guerrero lo hace a partir del número de ejecutados por el crimen organizado que exhiben un mensaje. Es un indicador visible, pero no es claro que esté vinculado con todos los posibles tipos de extorsión. Además, deja fuera, como lo señala el autor, una zona como Tamaulipas, donde la mafia establecida ya no necesita matar para poder cobrar. Ya ganó su reputación. En amplias zonas de Tamaulipas, el número de muertos es bajo: menos de 5% de ejecuciones relacionadas con el crimen organizado a nivel nacional en el primer semestre de 2012. La mafia ya controla el territorio. Ya no requiere matar tanto.

## LA PÉRDIDA DE LA CONFIANZA

Cuando la policía está comprada, amenazada por el crimen organizado o dedicada a extorsionar, el fenómeno criminal adquiere una dinámica muy difícil de contener. El ciudadano ya no tiene de un lado al crimen y del otro al gobierno tratando de combatirlo o por lo menos de contenerlo. Enfrenta la muy probable captura del gobierno por parte del crimen organizado. Cuando esto sucede, la ciudadanía no tiene ya confianza para poder denunciar un delito y se va generando un abismo entre autoridad y ciudadano. Testificar puede ser enormemente costoso dadas las amenazas de los delincuentes apresados. No hay protección para quien se atreve. Muchos sencillamente no lo hacen ante el miedo de que las amenazas se cumplan. Pueden pagar un costo fatal por hacerlo cuando

se animan a denunciar. Como fue el caso del empresario Eligio “N”, quien denunció en septiembre de 2011 a 10 policías federales por secuestro y extorsión en Ciudad Juárez, Chihuahua, y fue hallado muerto justo el día anterior a que ratificara la denuncia en contra de sus agresores, en abril de 2012.<sup>94</sup>

Por ello, no es infrecuente que los ciudadanos abandonen su casa cuando son amenazados. El Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IMDC) que depende del Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), señala en su informe de 2011 que los desplazados en México por la violencia alcanzaron 160 000, el segundo número más alto de América Latina, sólo después de Colombia. La causa principal de ese desplazamiento es la pugna territorial entre cárteles de narcotraficantes, que desde 2007 suma 140 000 personas que dejaron sus hogares en Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Sinaloa, Guerrero y Michoacán. Sólo en Ciudad Juárez se reportaron 24 500 el año pasado. Unos 20 000 abandonaron sus casas por la violencia que dejó el movimiento zapatista desde 1994. De acuerdo con el IMDC, las autoridades mexicanas no cuentan con mecanismos que ayuden a contabilizar el número de desplazados, ni ofrece albergues para las personas afectadas, quienes se alojan en casas de amigos y familiares, perdiendo muchas veces las propiedades que dejaron sin ninguna garantía.<sup>95</sup>

El caso más dramático es quizá Ciudad Juárez. Según datos del ACNUR, se estima que en 2011 hubo más de 24 500 nuevos desplazados, sumados a los 115 000 que han abandonado la zona desde 2007.<sup>96</sup> De éstos, 32% se fue con tal prisa que abandonó su propiedad. Las calles dan cuenta de esta huida masiva. La mitad prefirió dejar el país, 20% a El Paso y 30% al resto de Estados Unidos. Huían sobre todo del clima de violencia (26%) o de la extorsión (24%). Un mundo hobbesiano.

Cuando no hay confianza en la autoridad, cuando la sociedad, la cual sabe mejor que nadie qué está pasando en el territorio donde

vive, no comparte esta información con la autoridad, la posibilidad de enfrentar con éxito grupos violentos criminales, ya sean terroristas o delincuentes que buscan una utilidad comercial, es mucho menor. Sin información de la sociedad, el gobierno requiere mayores recursos de violencia para enfrentar el crimen, lo cual puede alienar aún más a la población.<sup>97</sup> No hay Estado que funcione con esa brecha, pero es muy difícil cerrarla cuando una “charola” de policía puede ser sinónimo de criminalidad.

En este contexto, sin realizar antes reformas de fondo que aseguren que los esfuerzos sean fructíferos, simplemente invertir más recursos en las fuerzas de seguridad del Estado puede representar inyectar dinero y tecnología al crimen organizado. El grupo criminal probablemente más sanguinario y efectivo, los Zetas, está fundado, como ya mencionamos, por varias decenas de desertores de un cuerpo de élite del ejército que entre 1999 y 2002 fueron reclutados por el líder del cártel del Golfo. Resultaron tremendamente efectivos, tanto que llegó un momento que decidieron no ser más empleados del cártel del Golfo, sino fundar su propia organización.

Sin claridad de hasta dónde llega la infiltración del crimen organizado, todo esfuerzo para combatirlo es inútil. Hasta casi dos años después de iniciada la guerra contra el narcotráfico el gobierno federal descubrió que tanto la AFI como la Policía Federal estaban infiltradas hasta bien arriba. Sirvan los siguientes dos ejemplos de cuán infiltradas estaban las agencias encargadas de combatir al crimen organizado. El primer caso es el de Noé Ramírez Mandujano, subprocurador de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (SIEDO) de la PGR (de 2006 a 2008). Ramírez Mandujano fue detenido el 20 de noviembre de 2008 como parte de la Operación Limpieza, y fue acusado en febrero de 2009 por un testigo protegido de recibir sobornos mensuales del cártel de los Beltrán Leyva a cambio de darle a la organización criminal

documentos e informarle de las investigaciones de la subprocuraduría, avisarle de cateos y parar investigaciones en su contra.<sup>98</sup> El segundo es Víctor Gerardo Garay Cadena, ex jefe de Operaciones Especiales de la Policía Federal, quien renunció a su cargo en octubre de 2008 para ser investigado por nexos con el narcotráfico. De acuerdo con la PGR, el jefe policiaco colaboró con el cártel de los Beltrán Leyva. En un operativo el 19 de octubre de 2008 en el Desierto de los Leones, liderado por él para capturar al colombiano Mauricio Harold Poveda, *el Conejo*, principal proveedor de los Beltrán Leyva, Garay Cadena dejó escapar al narcotraficante colombiano y robó dinero y objetos de la casa. Fue acusado por robo y sentenciado a cuatro años de prisión, pero no tuvo ninguna acusación por vínculos con el narcotráfico.<sup>99</sup>

Ahora bien, no sabemos qué tan infiltradas están las policías locales y hasta federales y continúa el problema de fuga de policías y agentes del orden. Según un reporte de Stratfor, firma de inteligencia y seguridad global, unos 27 000 elementos desertan del ejército cada año. No sólo se van los soldados rasos. De acuerdo con ese mismo reporte, algunos grupos criminales mandan a sus sicarios a entrenarse en el ejército. A principios de 2011 el ejército reconoció haber perdido contacto con 1 680 miembros de sus fuerzas especiales.<sup>100</sup>

Si bien la desertión ha bajado desde que se incrementaron los salarios a los miembros de las fuerzas armadas al inicio de la administración del presidente Calderón, de acuerdo con un artículo publicado por el portal web Animal Político, los desertores del Ejército Mexicano en los últimos seis años suman 56 886; es decir, 28% de los efectivos de la Sedena al día de hoy. Como respuesta a solicitudes de información ciudadana en este tema, la Sedena confirmó que del total de desertores, sólo 10 154 han sido sentenciados (17%) y 23 694 evadieron su sanción. Del resto no hizo referencia.<sup>101</sup>

## LA COSTUMBRE DE LA VIOLENCIA

Cada mañana, al abrir un periódico, podemos leer cuántos fueron los muertos del día anterior. No sabemos realmente si eran inocentes o sicarios involucrados en el crimen organizado o si el enfrentamiento entre autoridades y sicarios, en el que murieron varios de estos últimos y pocos o ningún agente de las fuerzas de seguridad, fue eso, un enfrentamiento, o un ajusticiamiento de fuerzas de seguridad que no confían en el Poder Judicial. Cada vez nos asombra menos la violencia. En palabras de Fernando Escalante: “Nos estamos acostumbrando al lenguaje del exterminio. Cuando tenemos, por ejemplo, a un teniente del Ejército en un retén que dispara y mata a una familia, y para explicarlo dice que disparó ‘por inercia’, y no se obliga a dimitir al secretario de la Defensa, estamos en un mundo muy extraño”.<sup>102</sup>

Es un escándalo que menos de 5% de las víctimas de la llamada guerra contra el narcotráfico haya llevado a las autoridades a abrir una averiguación previa. Los estados y la federación se culpan mutuamente y se echan la bolita de la responsabilidad, alegando los estados que cuando se trata de crimen organizado la jurisdicción es federal y la federación que el homicidio tiene de entrada que ser investigado por el gobierno estatal mientras no sea atraído por la federación.

Un tema urgente es iniciar una averiguación previa por cada asesinato. No sólo para incrementar el costo de matar por parte del crimen organizado, sino porque la falta de acción de las autoridades ha hecho posible que crímenes comunes se enmascaren como si fueran del crimen organizado. Hay muchos ejemplos, como el del asesinato del presidente municipal de Doctor González, Prisciliano Rodríguez Salinas, y su chofer el 23 de septiembre de 2010. En un inicio parecía un asesinato más del crimen organizado. La investigación arrojó que, por un pleito de tierras, Arnulfo Gutiérrez Chapa lo mandó matar.<sup>103</sup>

De hecho, según las estadísticas oficiales, los asesinatos no vinculados con el crimen organizado han estado cayendo en los últimos años. En el periodo 2007-2011 la caída fue de 27%.<sup>104</sup> Esto suena increíble dada la impunidad en la que estamos. Ahora se deben ocultar entre los asesinatos vinculados con el crimen organizado.

La bolita de quién es el responsable puede terminar en alguna corte penal fuera del país, ya sea del sistema multilateral, como la presentada por un grupo de abogados contra el presidente Calderón en la Corte Penal Internacional el 25 de noviembre de 2011, o en una corte de otro país, como le sucedió al ex presidente Zedillo por la matanza de Acteal. Acostumbrados a no rendir cuentas, pueden terminar haciéndolo en el extranjero, aunque las bases legales de la demanda contra el presidente Calderón se perciben bastante endebles.

Con todo, según Guillermo Valdés, sí ha habido un esfuerzo de la autoridad de por lo menos clasificar los homicidios asociados al crimen organizado en tres tipos:

Las ejecuciones, que son asesinatos cometidos con un patrón muy claro: hay un ataque premeditado contra uno o varios integrantes de una organización criminal por parte de otra; los “levantan”, los secuestran, los llevan a una casa de seguridad, los torturan, los matan, les dan el tiro de gracia, y tiempo después hacen públicos los cadáveres. El 85 por ciento o el 88 por ciento de los cuarenta y tantos mil muertos corresponde a ese patrón. Una segunda categoría son los muertos en enfrentamientos entre fuerzas de seguridad y hombres armados, organizados o desorganizados, presuntamente delincuentes. Un 10 por ciento de las muertes ocurre en esta clase de sucesos. Y hay una tercera categoría, que son las agresiones de presuntos delincuentes contra autoridades o contra civiles inocentes. Ahí estamos hablando del 2 por ciento de las muertes, más o menos.<sup>105</sup>

El propio Valdés reconoce: “Hay muchos muertos no identificados, sobre todo en el rubro de ejecuciones. Por ejemplo, hay cerca de 900 cadáveres de los que no se tiene el sexo. ¿Por qué? Porque están calcinados o mutilados en exceso, o porque son cadáveres en descomposición de muchísimo tiempo”.<sup>106</sup> Con todo, según Valdés, los muertos son fundamentalmente por la guerra entre los cárteles:

El Cártel del Pacífico tiene cuatro guerras que explican la mitad de los muertos en conjunto. Tiene una guerra con el Cártel de Juárez, que produjo hasta la fecha 12 mil; tiene otra con los Beltrán Leyva, nueve mil; tuvo la guerra contra Tijuana, que fueron dos mil 500 o tres mil; y luego tiene una cuarta guerra por contener la invasión de los Zetas en La Laguna. Entonces tú tienes la mitad de las cuarenta y tantas mil muertes explicadas por cuatro conflictos del Cártel del Pacífico. La única lógica que le veo a que el Pacífico se meta en un combate de este tamaño y de esta duración es el control de un negocio que le da un porcentaje significativo de un ingreso que, para el total de exportaciones de drogas a Estados Unidos, hemos estimado en 5 mil 500 millones de dólares.<sup>107</sup>

Lo complicado de esta afirmación es que, al no ofrecer datos que provengan de una investigación judicial donde tengamos certidumbre de que los muertos sean realmente miembros de los respectivos cárteles, nos instala en el terreno de las hipótesis.

En su lucha contra el crimen, las agencias gubernamentales dejan daños colaterales, asesinatos por confusión u otra razón, torturados y encarcelados injustamente. Human Rights Watch ha documentado que de 2006 a noviembre de 2011 hubo 170 casos de tortura, 39 desapariciones y 24 asesinatos extrajudiciales.<sup>108</sup> Si bien son cifras muy pequeñas, dada la magnitud de la violencia, pueden ser la punta del iceberg. Según informe de 2011, las quejas que ha

recibido la CNDH de 2006 a 2011 sumaron 3 786.<sup>109</sup> Las quejas por tortura han aumentado de nueve en 2000, a 42 en 2011. Suman 173 de 2000 a 2011, 116 a partir de 2006.<sup>110</sup>

Para Guillermo Valdés:

En la CNDH hay alrededor de 150 denuncias por homicidio, y otras más por cateos y acciones de legalidad dudosa. A pesar de estos errores, yo sí defiendo que no hay una política de violación de los derechos humanos, ni mucho menos de exterminio o de señalización de grupos o ciertas personas. Si tomas en cuenta que hay 30 mil soldados emprendiendo acciones contra el narcotráfico todos los días, y multiplicas eso por los mil 600 días que lleva el sexenio, si cada unidad hace una acción al día, entre retenes, patrullajes, etcétera, lo que tienes es un millón 600 mil acciones del Ejército en las calles. La cantidad de denuncias documentadas que existen en la CNDH es realmente un porcentaje ínfimo. Creo que hay una política general de respeto [...] El Ejército está preparado para ser Ejército, no para ser policía, y capacitar soldados para que actúen como policías lleva tiempo.<sup>111</sup>

Según cifras obtenidas de la Décima Encuesta sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México, llevada a cabo en forma conjunta por la organización no gubernamental México Unido Contra la Delincuencia y la casa encuestadora Consulta Mitofsky, durante el sexenio actual las supuestas violaciones de derechos humanos atribuidas al ejército suman 6 680, reportando un incremento alarmante de 831% entre 2006 y 2011. Por su parte, otras instituciones como la Marina han presentado un incremento aún mayor de presuntas violaciones, de 1.63%, mientras que la Secretaría de Seguridad Pública Federal suma 661 violaciones en el sexenio, destacando los años 2008 y 2009, cuando mayor incidencia se observó en relación con el resto de los años reportados en el estudio.<sup>112</sup>

Aunque puede no ser una política de Estado, la falta de controles externos a la actividad del ejército lleva fácilmente al abuso, como es el caso del general de Brigada Diplomado de Estado Mayor, Manuel de Jesús Moreno Aviña, que entre 2008 y 2009, en su calidad de jefe de la guarnición militar de Ojinaga, Chihuahua, cometió todo tipo de atropellos, asesinatos, tortura, robo. La buena noticia es que conocemos estos atropellos como resultado de una serie de juicios, incluido un expediente en manos de la Suprema Corte, desde enero de 2012.<sup>113</sup>

Antes de sacar al ejército de los cuarteles para hacer tareas de policía, el gobierno olvidó prepararlo para minimizar esos problemas. Sin embargo, el reto de gobernar enfrenta muchas veces la falta de tiempo; hay que arreglar el auto mientras se conduce, pues no hay tiempo para llevarlo al taller. La Policía Federal tenía pocos elementos y crecía la presión para enfrentar el crimen. Hubiera sido mejor planificar, capacitar, construir y fortalecer a este cuerpo, pero... ¿mientras tanto?

## EL CRIMEN TIENE PERMISO

En este contexto, la muerte y todo tipo de crimen tienen permiso, como Escalante titula su ensayo en la revista *Nexos* de 2011. Cuando todos los días aparecen ejecutados y casi nunca sabemos quiénes son los responsables de esos horrores, se empiezan a romper las fronteras entre lo permitido y lo que no lo está.<sup>114</sup> Si matar no tiene costo, robar menos. En las zonas donde hay muchos muertos también se ha incrementado el robo de autos. En 2011 se robaron más autos en el estado de Nuevo León. Fueron 17 674 unidades aseguradas robadas, 78% más respecto al año anterior. En el Distrito Federal hubo una disminución de 19% para el mismo periodo, para un total de 11 451 unidades aseguradas robadas.<sup>115</sup>

La informalidad, por ejemplo, fácilmente se vuelve criminalidad. La Federación de Estudiantes de Guadalajara (FEG) es en principio una asociación que protege los intereses de los estudiantes, pero su peso político es tan grande que actúa para extraer recursos fiscales de la universidad y para cerrar calles si se quieren organizar ruidosas fiestas que afectan a los vecinos.<sup>116</sup> Cuando se tiene poder se puede emplear para diversas actividades. Según una nota de *Reforma*, se dedica al cobro de derecho de piso de quienes venden productos legales en el campus, y cuando alguien se resiste a pagar la reacción puede ser violenta. Fue el caso del asesinato de tres estudiantes y dos vendedores, aparentemente porque no pagaron la cuota exigida.<sup>117</sup> La propia autoridad reconoce tener miedo a los miembros de la FEG.<sup>118</sup> La FEG ocupa un inmueble, donde aparecieron los cadáveres, que debería ser utilizado para proveer servicios educativos.

Un hecho como éste muestra que en un clima de inseguridad como en el que vivimos, muchos pueden lastimar e incluso asesinar a quienes no cumplen con sus peticiones de recursos o de lo que sea. La presión de los medios de comunicación llevó a encontrar a los supuestos culpables. Tres de los involucrados en el múltiple asesinato enfrentarán cargos por delito de homicidio calificado. Los tres son menores de edad; uno de ellos tiene 13 años, por lo que no puede ser recluido. “En caso de ser hallados culpables, los adolescentes de 15 y 17 años podrían enfrentar una pena máxima de 7 años de internamiento, aunque el menor de 13 años sólo sería conminado a trabajo, estudio y terapias psicológicas.”<sup>119</sup> Además de ellos, otras 14 personas estaban siendo buscadas.

Así lo sintetiza Carlos Marín:

Como se corrobora con las prácticas de extorsión por parte de la poderosa Federación de Estudiantes de Guadalajara, que desembocaron en el asesinato de cinco personas en la capital jalisciense, la expresión

“crimen organizado” no es atribuible sólo a las bandas que se dedican al narcotráfico [...] ¿Cuántas agrupaciones como la temible FEG son en realidad empresas criminales a las que ningún gobierno local o federal se atreve a enfrentar?<sup>120</sup>

La falta de Estado lleva a todo tipo de arreglos informales basados muchas veces en la violencia. En la sierra en la frontera entre Guerrero y Puebla, el correo deja la correspondencia en alguna farmacia o miscelánea. No tiene permitido ir más allá. El establecimiento hace la entrega a cambio de “una propina” obligatoria. Si se trata de un recibo de teléfono incluso se ofrece a pagarlo en el banco por una módica “comisión” de 10 o 20 pesos.

Incluso en Pemex, el icono de nuestra soberanía estatal, el crimen organizado aparentemente se ha infiltrado. Según Ana Lilia Pérez,<sup>121</sup> entre 2001 y 2011 el Departamento Jurídico de Pemex presentó 2 611 denuncias por tomas clandestinas. Desde el sexenio de Vicente Fox empezaron a traficarse cargamentos de queroseno, una mezcla de hidrocarburos y solventes. A partir de 2006, se empezó a contrabandear petróleo sustraído de la cuenca de Burgos. De acuerdo con el HSI (Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos), La Compañía, integrada por miembros del cártel del Golfo y los Zetas, logró contrabandear condensado con la colaboración de empleados de Pemex, aumentando considerablemente los ingresos de sus organizaciones. Los dirigentes locales del Sindicato de Trabajadores de Pemex tienen el control de la extracción y venta ilegal de petróleo, regulando que ningún trabajador lo haga por su cuenta. Según la autora, José Martínez Brito (chofer de Pemex) fue detenido en flagrancia “ordeñando” combustible. Cuando fue interrogado por la Contraloría en 2005, contestó: “Pero si todos roban, ¿por qué nosotros no?”<sup>122</sup>

El libro no cita fuentes, por lo que buena parte de lo dicho ahí puede ser mera ficción. Pero no ha sido públicamente desmentido.

do por nadie, empezando por Pemex. Lo cierto es que Pemex no ha podido enfrentar al crimen organizado, por más que ha habido una creciente inversión con ese objetivo.<sup>123</sup> Son grupos tan bien organizados que el monto robado y transportado puede ser muy alto. El 26 de julio de 2012, por ejemplo, se incautaron 195 000 litros de diesel robado que el buque *Capitán Kenny*, con bandera de Estados Unidos y tripulado por hondureños, transportaba por el Golfo de México. En enero de 2012 se incautaron dos buques, uno en la costa tabasqueña con 355 000 litros de diesel robado, otro en el mar de Campeche con 293 000 litros. En mayo se registró el mayor decomiso de hidrocarburos en altamar, 980 928 litros de diesel robado transportado por el buque *Havnor* con bandera de San Vicente.<sup>124</sup>

Según el Informe de Responsabilidad Social de Pemex 2011, se registraron ese año 267 fugas y derrames, de los cuales 219 correspondían a eventos ocurridos en los sistemas de transporte por ducto.<sup>125</sup> De esas fugas, 85 (39%) correspondieron a tomas clandestinas descontroladas y las 134 restantes fueron provocadas por la mala infraestructura, en su mayoría por fallas en la integridad mecánica de los ductos; es decir, rajaduras, quiebres, abolladuras, corrosión interna de los ductos y una falta de mantenimiento en los mismos.<sup>126</sup> Es decir, el problema no es sólo el crimen organizado sino también las incapacidades operativas de Pemex.

## ¿QUÉ HACER?

¿Cómo enfrentar estos amplios espacios donde el Estado como tal no existe o tiene una forma de vinculación con la sociedad que pasa al margen de lo estipulado en las leyes? Como ya vimos, pareciera que el núcleo del problema es que con la democratización el poder se descentralizó a partir de un Estado débil y de un pacto

federal disfuncional. Los gobernadores se hicieron muy poderosos con los recursos que les da la federación, pero muy poco responsables en el ejercicio de ese poder.

Un caso conocido es lo sucedido en Coahuila durante el gobierno de Humberto Moreira, quien era todopoderoso en el control político de su estado, al grado de dejar a su hermano Rubén como sucesor. Sin embargo, según información de la PGR, que no ha sido aún validada en un juicio, había en los altos niveles del gobierno una red de funcionarios en la nómina de los Zetas. Uno de ellos, Humberto Torres Charles, hermano de Jesús Torres Charles, ex procurador de Coahuila, estaba encargado de “mantener el control al interior de la Fiscalía General del Estado a fin de que se desviara el curso de las investigaciones que tenían que ver con dicha organización”. Recibía supuestamente un ingreso de 300 000 pesos mensuales.<sup>127</sup>

No es una tarea fácil la de enfrentar a bandas criminales con tanto poder de fuego. Un gobierno estatal que decide actuar, corre riesgos mayúsculos. Un estado como Tabasco, hasta la llegada del gobernador Andrés Granier, quien inició su gobierno el 1º de enero de 2007, tenía una fuerte presencia de los Zetas, que aparentemente operaban con la complicidad de las fuerzas de seguridad estatal. Cuando el gobernador trató de poner límites e impuso a un secretario de Seguridad Pública con reputación de honesto y eficaz, el general Francisco Fernández Solís, a los pocos meses éste sufrió un atentado del que resultó herido; su chofer murió. En Nuevo Laredo, si un presidente municipal pretende tener un secretario de Seguridad Pública honesto y leal, se lo matan. Así ocurrió con el general Manuel Farfán, asesinado a 33 días de asumir su cargo.<sup>128</sup>

Otro ejemplo aún más dramático es el de Alejandro Domínguez, presidente de la Cámara de Comercio de Nuevo Laredo. Era bien conocido por su honestidad y ganas de trabajar para su ciudad. Fue nombrado director de la Policía. Lo mataron a las seis

horas de haber sido nombrado, el 8 de junio de 2005. Fue el inicio de una serie de balaceras contra la Policía Federal y el ejército. Ante la evidente colusión de la policía local, decidieron arrestarlos a todos. Poco después encontraron una casa de seguridad donde había 44 prisioneros, que reportaron haber sido detenidos por la policía municipal y entregados a los Zetas.<sup>129</sup>

Sin embargo, los gobiernos estatales o municipales no pagan un costo importante por no hacer nada. Cuando el problema se vuelve inmanejable le piden su intervención al gobierno federal, y por más que éste se resista en un principio, muchas veces termina por aceptar. Si la violencia continúa hasta se quejan de que los federales no hacen bien las cosas.

El gobierno federal debería tener facultades legales bien definidas para intervenir en las entidades donde el crimen gobierna, o donde no hay la densidad policiaca para asegurar la seguridad de los ciudadanos, e incluso cobrarles en automático en participaciones fiscales el costo de hacerlo.<sup>130</sup> Un estado disfuncional contagia a su vecino. Es muy difícil tener éxito en Nuevo León si no se contiene el problema en Tamaulipas, donde la clase política o está involucrada en el crimen organizado o simplemente ha dejado que las cosas sucedan desde hace décadas.

Como ha dicho Alejandro Hope, tener operativos federales sin fecha de salida incentiva a los gobernadores a no hacer nada en materia de seguridad local. No les cuesta presupuestalmente nada tenerlos en su entidad. Si las cosas mejoran, es por su talento; si empeoran es culpa de las fuerzas federales. Quizá, sugiere Hope, una de las razones por las cuales en la ciudad de México hay más seguridad es porque el jefe de Gobierno es claramente el responsable cuando hay problemas; además, tiene el número adecuado de policías y la jurisdicción total. Por eso tiene sentido su recomendación: toda intervención de fuerzas federales tiene que ser temporal, con fecha clara de salida desde el inicio.<sup>131</sup>

Es un problema de cómo se alinean los incentivos. Sucede lo mismo en materia fiscal, donde tampoco se tienen reglas que estimulen un gasto público de calidad en las entidades ni que éstas recauden. Las entidades federativas casi no cobran impuestos ni se hacen cargo de la tarea elemental de seguridad. Al amparo de la ley, dado que el crimen organizado es federal, transfieren el problema a la federación. El gobierno federal, al hacerlo su problema, facilitó las cosas a los gobernadores, que pueden controlar la Cámara de Diputados, el Poder Judicial local y los medios locales, y, encima, dejar sucesor, de preferencia al hermano, como sucedió en Coahuila, y no poder o no querer enfrentar el problema del crimen creciente.

Hay ejemplos que muestran que sí se pueden enfrentar los retos del crimen organizado. En Baja California los homicidios pasaron de 40 por cada 100 000 habitantes en el periodo 2008-2009 a 14 por cada 100 000 habitantes en 2010. Las ejecuciones asociadas al crimen organizado han disminuido, en promedios mensuales, de 51 en 2008 a 12 en 2011 y durante el primer semestre de 2012. Con ello, Tijuana ha dejado de estar entre las ciudades más peligrosas del país. No sólo han disminuido los asesinatos, sino también ha habido un descenso importante en el número de secuestros y robos de banco. Una parte del éxito se explica por la creación de un mando único de las organizaciones policiacas. El C4, Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo, trabaja con policías municipales, Cruz Roja, Ejército, Policía Estatal Preventiva y Procuraduría General de Justicia. El C4 se ha ganado la confianza de la ciudadanía, la cual lo utiliza para denunciar actos sospechosos y para consultar en línea el padrón vehicular, las licencias y monitorear autos robados y recuperados, así como órdenes de aprehensión pendientes. Para lograr esto ha sido necesario subir los sueldos de la Policía Estatal Preventiva de Baja California. Según una nota periodística, sus miembros tienen una remune-

ración mensual de más de 18 500 pesos, además de bonos, y se les somete a un riguroso control de confianza. El C4 recibió la certificación de la Comisión de Acreditación para Instituciones Policiales de Estados Unidos.<sup>132</sup> El promedio mensual de ejecuciones relacionadas con el crimen organizado para el estado de Chihuahua pasó de 11 en 2006 a su pico más alto en 2010 con 265. De ahí se ha observado una clara tendencia a la baja con 162 ejecuciones para 2011 y 98 hasta la primera quincena de octubre de 2012.<sup>133</sup> Falta ver si esta tendencia es sostenible. Pareciera que lo que ha funcionado en los dos casos, después de varios fracasos, es la coordinación entre los tres niveles de gobierno. En el caso de Baja California, aparentemente por una buena relación entre los tres niveles de gobierno, todos panistas. En el caso de Chihuahua, un gobernador nuevo del PRI, César Duarte, que sabe que seguir en la inercia de su antecesor, José Reyes Baeza, no le permitirá terminar sus seis años de gobierno, opta por una mayor atención al tema, construyendo una mejor colaboración con el gobierno federal.

Lo local importa mucho para entender en dónde hay gobierno que enfrenta con eficacia el crimen organizado y dónde no. Es la misma política federal, pero ha tenido repercusiones muy distintas a nivel local. Como ha dicho Fernando Escalante: “Si ésta fuese sólo una guerra económica por un mercado millonario, el mercado más grande está en el Distrito Federal, y tendríamos que tener aquí el frente de batalla; si eso no sucede, tendríamos que preguntarnos si no tiene algo que ver el hecho de que se adopten determinadas políticas. Preguntemos: ¿por qué en Yucatán no hay esa violencia, por qué en Oaxaca no, por qué en Chiapas tampoco?”<sup>134</sup>

Esto no implica que en Oaxaca sí haya Estado de derecho. Hay, siguiendo a Escalante, un arreglo distinto. Seguramente lo que se tiene son caciques que siguen funcionando, aunque se trata de un equilibrio que se puede romper en el momento en que llega un nuevo gobernador y no logra “amarrar” todos los intereses o algu-

na banda externa entra o cambia su modo de operación. También es más fácil este tipo de orden en las zonas menos desarrolladas, más tradicionales, con menos inmigración, con más peso indígena.

El caso de la ciudad de México es otro. Hay más peso institucional, más policías, mando único, prensa más crítica. Además, los jefes de Gobierno se han comprometido a enfrentar el crimen, han reformado en algo el sistema policial, lo han dignificado, gastando con mayor foco, aunque les falta mucho para tener el tipo de policías que uno encuentra en los países desarrollados, cuerpos cuyo objetivo central es servir a la ciudadanía y hacer que se cumpla la ley y donde la corrupción de los policías es la excepción, no algo tan común como en el caso mexicano. Las autoridades capitalinas han dado de baja a 7 000 agentes policiacos en los últimos cuatro años por corrupción, y estos altos números se refieren sólo a los agentes en los que se detecta algún comportamiento anómalo.<sup>135</sup> Por ello, sigue existiendo más violencia asociada con bandas criminales organizadas, robo de casa, por ejemplo, de la que uno debería esperar dada la densidad policiaca, pero no hay un desafío del crimen organizado a la autoridad, por más que en la periferia de la capital parece que la extorsión está creciendo.

La violencia puede encontrarse en zonas modernas e industrializadas y en las que no lo son. Monterrey ha sido una zona muy violenta a partir de 2010 y muchas de las zonas más pobres de Guerrero han sido tradicionalmente muy violentas.<sup>136</sup> Los bajos índices de violencia en algunas zonas del sur del país y en la ciudad de México se deben a razones distintas.

No se puede fortalecer el pacto fiscal si la autoridad no es capaz de controlar el grueso del territorio nacional. Además, si esto no se hace desde las instituciones, va llevando a que actores no estatales contratados para cuidar a los que pueden pagar vayan creciendo en presencia. En palabras de Escalante: “En esta crisis de seguridad si algo ha aumentado en México es el negocio de la seguridad

privada: todo mundo está contratando gente armada. Ya estamos simplemente aumentando el *pool* de gente armada y dispuesta a la violencia”.<sup>137</sup>

Quienes tienen dinero y poder la consideran una solución atractiva en el corto plazo. Así enfrentaron los grandes empresarios los primeros problemas de crimen en Monterrey. Sin embargo, resultó un equilibrio inestable, como suele serlo en estos casos. Los grandes empresarios lograron protegerse, pero no sus empleados. Sus empresas enfrentan costos crecientes por la seguridad y la reputación de su ciudad se va erosionando. Además, implica vivir en un mundo donde no se pueden disfrutar los espacios públicos con tranquilidad.

Ante la falta de instituciones, quienes pueden contratan cuerpos de seguridad privada. Se calcula que hay 20 000 elementos privados al resguardo de empresas y personas.<sup>138</sup> La mayoría de ellos son ex policías y ex militares. Otras fuentes dan números más altos, dado que hay muchas empresas no registradas. Ahí hay también informalidad.

Según un diagnóstico del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), de “unas 3 mil empresas de vigilancia en el país, alrededor de 400 cuentan con permisos federales y sólo 200 tienen certificación”. Son más baratas, pero nadie sabe quiénes las conforman, de dónde viene su personal. Según este mismo reporte: “existen más de 140 mil policías complementarios que brindan servicios de seguridad privada, ejerciendo actividades que no les corresponden, acaparando hasta 60% del nicho de seguridad privada e incrementando la caja chica de los gobiernos estatales”. Los gobiernos no han cumplido con su compromiso de regularlas.<sup>139</sup>

Una de las empresas más exitosas en la materia es la Policía Bancaria e Industrial, que depende de la Secretaría de Seguridad Pública del gobierno capitalino y es contratada por particulares para su protección. En 2009, últimos datos disponibles, dio servicio a 1 217 empresas privadas y a 65 públicas.<sup>140</sup> Estamos hablando

de un cuerpo conformado por 16 365 elementos y que en 2010 facturó (últimos datos disponibles) 2 272 millones de pesos.<sup>141</sup> Es una fórmula creativa de vender legalmente seguridad a quienes pueden pagarla.

Contratar seguridad privada funciona en el corto plazo y sólo parcialmente. Ahí está la experiencia colombiana para saber qué pasa cuando se cree que la solución pasa por contratar fuerzas privadas como defensa frente a criminales sofisticados. Con ese objetivo fueron contratados miles de paramilitares cuyo objetivo inicial era defender a quienes pagaban por sus servicios de la amenaza de la guerrilla. Al poco tiempo se perdió el control de los guardias personales, que pasaron al negocio de la extorsión y el secuestro.<sup>142</sup> Por eso una buena solución del problema sólo es posible con instituciones públicas eficaces.

Si la privatización de la violencia no es solución, tampoco lo es darle el poder a los caciques, la mayoría priista, como seguramente se controlan todavía muchas comunidades pobres y rurales, sobre todo en el sur del país. Lo que se requiere es invertir mucho más en mejores instituciones policiacas y de procuración de justicia y en particular en una agencia de investigación poderosa y autónoma capaz de poner orden en las propias policías, en los ministerios públicos y en el Poder Judicial, a la par de apoyar con una política social que brinde espacios y oportunidades a los jóvenes.

El gasto total en seguridad ha aumentado de 92 768 millones de pesos en 2001 a 164 317 millones de pesos en 2010. Esto incluye todo, desde la Suprema Corte hasta el Instituto Nacional de Migración. Si vemos sólo la Secretaría de Seguridad Pública, el gasto ha pasado de 7 661 millones de pesos en 2001 a 30 184 millones de pesos en 2010.<sup>143</sup>

Según Marcelo Bergman, hoy México gasta 2 317.7 millones de dólares en las policías; Argentina destina menos de la mitad, 1 130.3 millones de dólares; Chile 1 293 y Perú 1 632 millones de

dólares.<sup>144</sup> Probablemente aún nos falta gastar más, ya que construir una policía federal de calidad cuesta más que sólo mantenerla en buena forma.

Mucho de este dinero se asigna a las entidades. Los recursos federales a los estados en apoyo a sus fuerzas de seguridad han crecido de forma importante. En 2007 eran 5 000 millones, en 2012 serán 27 000 millones. En el sexenio se gastarán poco menos de 100 000 millones, pero los delitos de alto impacto siguen creciendo. El secuestro reportado, que es una ínfima proporción del real, pasó de 438 a 1 322.<sup>145</sup> Es mucho dinero, pero hay que gastarlo bien y coordinar acertadamente el trabajo entre entidades y federación. Esto ha sido particularmente ineficaz en vista de la corrupción en muchos estados y debido a la poca capacidad del gobierno federal para ponerles límites.

A pesar del crecimiento en el gasto del ejército, gastamos muy poco en las fuerzas armadas comparado con otros países. El gasto en Ejército y Armada en México como proporción del PIB ha incluso bajado, de 0.7 en 1994 a 0.5% en 2009. Brasil gastó en esos mismos años 1.4% del PIB, Chile 3.6 en 1994 y 3.5 en 2009; Colombia 2.7 en 1994 y 3.7 en 2009; Turquía 3.9 en 1994 y 2.7 en 2009.<sup>147</sup> En dólares constantes, en 2010 México gastó 5 414 millones, Brasil 33 538 millones, Colombia 10 717 millones, Chile 6 909 millones y Turquía 17 509 millones.<sup>147</sup> El ejército no está diseñado para realizar tareas policiacas, pero es la fuerza última que se puede usar en caso de emergencia. En Brasil o Turquía tiene mucho más capacidad de fuego, con lo que se convierte en un poder disuasorio más poderoso, mucho mayor que en México, aunque México tiene una situación geográfica que le permite no gastar en equipos caros y sofisticados para enfrentar la amenaza de un ejército extranjero poderoso.

Instituciones fuertes son el prerrequisito, pero se requiere colaboración de la sociedad, la cual sólo puede lograrse si hay con-

fianza que no serán las instituciones las que extorsionen y que pueden contener a los delincuentes. Se requiere que sean vistas como un aliado y no como un enemigo más o incluso el peor de todos. Hay que romper ese círculo vicioso. Tiene poco sentido hablar de una reforma fiscal y un mejor gasto en abstracto, sin concentrar una parte importante de la atención del gobierno en recuperar la tranquilidad de aquellas zonas donde ya se perdió.

Se requiere también de una política distinta frente a los jóvenes: darles espacios para la recreación deportiva, posibilidades de educación, empleos que tengan perspectiva, una sociedad que los trate con dignidad. Las decenas de miles de mexicanos dedicados a usar la violencia como mecanismo para vivir seguramente ya no saben hacer otra cosa. No es fácil pensar que el fenómeno se va a extinguir, como un fuego al que se le termina el combustible, menos cuando hay candidatos en el desempleo para ocupar un puesto si los delincuentes mueren o son encarcelados, y cuando el margen de ganancia en el negocio es alto e inmediato. Se requiere una doble estrategia: incrementar el costo de ser delincuente y subir los beneficios de no serlo.

#### ¿LEGALIZAR LAS DROGAS O TOLERAR A LOS NARCOTRAFICANTES?

La “guerra” contra las drogas iniciada por Richard Nixon en 1971 ha sido un fracaso. No logró contener la demanda de drogas, que siguen estando disponibles para quien las desea consumir, pero en el camino se sembraron las cárceles de presos vinculados con el comercio o el consumo de drogas ilegales.<sup>148</sup> México está ahora inmerso en esa misma “guerra” absurda, impuesta por la demanda externa, fundamentalmente de Estados Unidos, quien tiene una política contradictoria en materia de drogas. Dieciséis estados más

el Distrito de Columbia han legalizado la marihuana con el pretexto de que se utiliza para fines médicos.<sup>149</sup> Sin embargo, la importación de marihuana a Estados Unidos es ilegal. Además, las otras drogas como cocaína, heroína y anfetaminas, siguen siéndolo en todos los estados.

Tanto por razones liberales —no castigar a los individuos por sus preferencias (salvo cuando afecten a terceros)— como por pragmatismo —llenar las cárceles de presos vinculados con la droga—, hay que pensar y debatir sobre mecanismos para ir despenalizando las drogas, ya que el castigo no disminuye el consumo, pero genera un problema social mayúsculo. Es la enorme ganancia en este negocio lo que financia en su mayor parte al crimen organizado y fue sin duda el origen del problema.

Sin embargo, despenalizar el consumo de drogas en México no cambia el problema de fondo que son las ganancias extraordinarias que obtienen las mafias criminales al mover droga a Estados Unidos. En 2009, de una materia prima de hoja de coca que tenía un precio de 80 dólares por kilogramo, se pasaba a 2 147 dólares ya transformada en pasta en un puerto colombiano, para llegar a 12 000 dólares por cada kilo de cocaína en Nueva York.<sup>150</sup> Es un problema global y requiere una solución global.

Ahora bien, incluso si Estados Unidos aceptara despenalizar el tráfico de drogas, la capacidad instalada del crimen organizado en México es tal que se trasladaría a otros mercados ilegales. Sabe hacerlo: explotar la debilidad de nuestras instituciones.

No hay atajos. Se requieren instituciones fuertes que pongan freno a las actividades del crimen organizado que afectan a terceros. El narcotráfico no es un desafío al Estado cuando funcionan las instituciones, como en el caso de Estados Unidos y de Europa occidental. Si no hay instituciones fuertes, poco se gana si se legalizan las drogas. Los criminales sencillamente se moverían a otros negocios en el mercado interno o exportarían la droga a otros países.

Pero para fortalecer las instituciones y darle seguridad a los mexicanos, ¿cuál es la ruta? Algunos creen que el error ha sido atacar a los narcotraficantes, y no concentrarse en los gravísimos crímenes que afectan al ciudadano común: homicidio, extorsión, secuestro y robo.

Si bien suena plausible el argumento, el problema es que todos estos temas están vinculados. En palabras de Villalobos:

La base de esta otra idea para evitar el conflicto con el crimen organizado se sustenta en que el narcotráfico no le afecta a los ciudadanos; lo que sí padecen son los asaltos, los secuestros, las extorsiones, el robo de coches, etcétera. Lo que no se acepta es que todos estos delitos están vinculados al problema del narcotráfico ya que el crimen organizado debilita al Estado, corrompe a las policías y a la justicia, intimida a la autoridad local, crea poderes armados paralelos, empodera a los capos y crea una cultura criminal que se expande entre los jóvenes. El debilitamiento del Estado deriva, tarde o temprano, en incapacidad de éste para proteger a la gente. El narcotráfico destruye el sistema institucional que tiene a cargo la defensa de la sociedad. Esto implica que en última instancia los ciudadanos tendrían que aceptar a policías delincuentes (tal como ya había ocurrido) y que sus demandas sobre seguridad y justicia sólo las podrían resolver mediante arreglos con los capos y no a través de instituciones.<sup>151</sup>

Una banda exitosa se dedica también a otros negocios. Incluso investigadores serios pueden hacer afirmaciones curiosas: “Aunque las organizaciones delictivas no buscan activamente su expansión, pueden tejer redes en nuevos territorios cuando las circunstancias obligan a algunos de sus miembros a desplazarse”.<sup>152</sup> ¿Por qué no habrían de buscarla si no hay resistencia? ¿Los Zetas no se han estado expandiendo? Hacerlo está en su naturaleza.

Como lo ha señalado Guillermo Valdés: “Los Zetas se han convertido en una organización nacional, a partir del sometimiento

y el control de bandas de delincuentes locales que ya eran secuestradores, que ya eran extorsionadores, que ya eran robacoches".<sup>153</sup> Si antes cualquiera podía vender droga o robar coches, con el modelo Zeta en los territorios que controlan sólo pueden hacerlo quienes les paguen una cuota.

Como ya vimos, hay una discusión respecto a si la fragmentación de las bandas criminales fue previa a la intervención del ejército en la administración del presidente Calderón o si ésta fue la causante. Aceptemos, para fines argumentativos, el principio de que el gobierno de Calderón provocó la fragmentación de las bandas y esto generó la violencia. Hay una guerra perpetua por el control territorial de las principales rutas de droga y mercados del crimen. Sólo si un cártel es suficientemente fuerte dejaremos de ver esa violencia, ¿pero queremos un cártel con tal control? ¿Cómo controlarlo si es tan fuerte? ¿No fue ése uno de los problemas en Colombia con el enorme poder que acumuló Pablo Escobar? Desde esta perspectiva, parecería que el dilema es tolerar una organización grande, no importa cuán violenta sea, ni su capacidad de desafiar al gobierno, pero que por lo menos otras organizaciones no la desafíen y, por lo tanto, no haya violencia entre los grupos criminales, o que la autoridad enfrente a esa organización, incluyendo capturar a sus líderes, aunque el riesgo sea una fragmentación de las bandas y una mayor violencia.

Lo anterior me parece un falso dilema. El Estado debe ser capaz de enfrentar a cualquier grupo violento que lo desafíe. No hacerlo es resignarse a ser rebasado por el crimen, que tarde o temprano se dará cuenta que tiene el poder como para reclamar la soberanía del territorio que controla. Las instituciones necesitan tener la fuerza para castigar a quienes son violentos, sean chicos o grandes, y esto supone castigar a los líderes de las organizaciones más grandes y poderosas. Se puede no concentrar los esfuerzos en combatir la exportación de droga, y castigar sobre todo los crímenes que más

afectan a la sociedad, como el homicidio, el secuestro y la extorsión, pero se requiere imponer un límite claro a qué pueden hacer los criminales con su poder.

¿Si controlan todo un estado, incluidas las instituciones de seguridad, se les dejaría operar si no hubiera violencia? Hacerlo funciona en el corto plazo, pero en el momento que se les quiere poner un límite ya no se tienen los recursos para hacerlo. Para entonces, el gobierno ya está rebasado. Pensar así es quedar en manos de los grandes cárteles. Tamaulipas es un anticipo de lo que esto significaría.

Sólo se puede castigar a los criminales si hay instituciones fuertes bajo el control de la autoridad. Si hay policías que se dedican a extorsionar o jueces amenazados o en la nómina del crimen organizado o cárceles controladas por el crimen organizado, no se podrá construir la relación de confianza que permita enfrentarlo. Tampoco hay confianza posible si el crimen organizado exhibe su violencia con decapitados o circulando impunemente en camionetas llenas de sicarios a la luz del día.

Si la participación social explica en parte el éxito de ciertas actividades criminales, quiere decir que para bajar los índices delictivos de forma permanente hace falta mayor participación de la ciudadanía, que a su vez debe creer y confiar en que el pacto con el Estado puede resolver los problemas. Esto aparentemente se dio en Tijuana. Así es como opera el Consejo Ciudadano contra la Delincuencia del Distrito Federal, involucrando a gente con prestigio que ayude a generar confianza entre autoridad y ciudadanía.

Para recuperar la confianza en la sociedad y en las autoridades se requiere un círculo virtuoso donde la mayor presencia de la autoridad no lleve a que sus agentes practiquen aún más la extorsión, sino a una fuerza suficiente para confrontar el crimen con la credibilidad absoluta de que no trabajarán para ellos mismos o para el

crimen y de que se van a construir fuerzas policiacas permanentes, no simplemente fuerzas que entran y luego se van.

Un elemento central es “seguir el dinero”. Hay que fortalecer las leyes contra el lavado de dinero para evitar escándalos como el del banco británico HSBC, destapado por una investigación del Senado de Estados Unidos en julio de 2012.

Es mucho el dinero que está en juego. Según las autoridades de Estados Unidos, las utilidades de la venta ilegal de metanfetaminas, heroína, cocaína y mariguana asciende a unos 22 000 millones de dólares. Estiman que en la economía de México hay entre 9 200 y 10 200 millones de dólares que no provienen de alguna fuente legítima. No todo necesariamente viene de la droga. La Secretaría de Hacienda calcula un monto similar de dinero de origen ilegal.<sup>154</sup> Cálculos de la organización no gubernamental No Money Laundering indican que por ganancias del narcotráfico se obtuvieron ingresos por más de 59 500 millones de dólares en 2011. Se trata de casi 5% del PIB.<sup>155</sup> Global Financial Integrity y la Universidad de Columbia estiman cifras menores. De acuerdo con sus datos, las ganancias por actividades criminales en México llegan hasta 38 800 millones de dólares, 3.6% del PIB, de los cuales sólo 37% son lavados. Según ese mismo estudio, en Estados Unidos las ganancias por estas actividades representan 1.36% del PIB, sumando 160 000 millones de dólares, de los cuales 93 000 millones serán “blanqueados”, es decir, se incorporarán a la economía formal.<sup>156</sup> En esto de calcular cifras de negocios ilegales los números suelen estar inflados, como argumenta Alejandro Hope, pero no hay duda de que es mucho dinero y muy poco lo que estamos haciendo para enfrentar ese problema.

A pesar de todo ese dinero, las denuncias de la SHCP en la materia son escasas. En 2010 hubo sólo 52. El dinero asegurado es también muy limitado, al igual que los sentenciados y los detenidos. En 2010 se incautaron aproximadamente 19 500 millones de pesos

y 24 700 millones de dólares.<sup>157</sup> Ese año hubo 114 detenidos, sólo 13 con sentencia condenatoria.<sup>158</sup> Pero como ya vimos en el capítulo anterior, el Poder Legislativo aprobó hasta octubre de 2012, y con varios cambios, la iniciativa para combatir el lavado de dinero, que fue enviada por el Ejecutivo desde 2007.

El reto es canalizar a través de las instituciones todo lo referente al combate al crimen organizado. Importa un presidente o gobernador con voluntad para enfrentar el crimen, pero sin instituciones fuertes esa voluntad no será suficiente o la política durará lo que dure el político en su cargo.

Crear instituciones parte de buscar espacios para atraer a la legalidad a quienes hoy viven en el mundo criminal o en la informalidad. Paradójicamente, hasta los criminales piden un Estado más fuerte en algunas circunstancias. En palabras de Natalia Mendoza:

Intervenir, investigar y aclarar los casos de la violencia entre narcos es la oportunidad del Estado de probar que hay algo que lo hace sustancialmente distinto a las organizaciones criminales. Investigar y castigar la violencia “entre narcos” le permite atraerse la lealtad de la población sin la cual es imposible plantearse un combate exitoso de las organizaciones criminales. La procuración de justicia es una demanda incluso de las familias de narcotraficantes que, por cierto, tienen el mismo derecho que cualquier otra a saber cómo murió su padre o su hermano. De lo que se trata es de incorporar a esas familias a la legalidad: ofrecerles protección a cambio de testimonios, idear mecanismos de entrega segura de las armas que se quedan en las casas, ayudarles a reinvertir herencias y ahorros en negocios legales. Hasta ahora la estrategia parece haber sido la contraria: hacerles ver que sólo “el cártel” les puede hacer justicia, estigmatizarlos y dejarlos como carne de cañón de esta guerra.<sup>159</sup>

Para reconstruir el pacto básico de todo Estado, que es el monopolio de la violencia física legítima, hay que ir fortaleciendo el pacto fiscal, con acciones como las que veremos en el capítulo final. En materia de seguridad pública, el reto es muy claro: restablecer la autoridad del Estado en el territorio nacional para evitar el desafío de criminales, que van tomando control de regiones del país ante la incapacidad de nuestros gobernantes y la debilidad de nuestras instituciones. La alternativa en lugar de combatir el crimen organizado es un gobierno controlado por él. Pero no basta confrontarlo. Hay que hacerlo con la estrategia correcta y con toda celeridad.



## CAPÍTULO 6

### Hacia un nuevo pacto fiscal

#### LOS DILEMAS PENDIENTES

A pesar de la alternancia y de que el voto se ha convertido en el instrumento para llegar al poder político, nuestro pacto fiscal no ha cambiado. Sigue descansando en una lógica perversa: recaudar poco y gastar mal. Sigue prevaleciendo la práctica de devorar todos los recursos fiscales posibles, algo propio de un sistema basado en la opacidad del gobierno y la desconfianza de los ciudadanos.

La democracia nos dio la oportunidad de enfrentar el problema de la legitimidad gubernamental y construir un pacto fiscal distinto basado en un gasto público de mayor calidad, liberado de los amarres corporativos y de las ineficiencias y corrupciones del pasado. Sin embargo, como ya vimos, la oportunidad no fue aprovechada por varias razones. En primer lugar, el presidente Vicente Fox consumió el capital político de la alternancia en escaramuzas y embates sin que hubiera claridad en sus objetivos. Esto permitió que prevaleciera la naturaleza del viejo sistema político, el cual otorga a los actores bien organizados un peso inusualmente alto para una democracia. En segundo lugar, el hecho de que “el presidente de la alternancia” nunca tuviera una mayoría en el Congreso, hizo que su incapacidad para enfrentar a los grupos privilegiados se magnificara: no logró llevar a cabo las reformas que hubieran generado otra relación entre ciudadano y Estado. En la elección

intermedia de 2003, lejos de ganar más espacios en la Cámara de Diputados, Vicente Fox los perdió, a pesar de que el lema panista de la campaña fue “Quítale el freno al cambio”.

Su falta de liderazgo, la ausencia de reformas que disminuyeran las barreras de entrada para la participación de la sociedad y la pasividad de ésta permitieron que nuestro viejo pacto fiscal sobreviviera sin alteraciones. El presidente Calderón tuvo menos margen que su antecesor y tampoco fue capaz de cambiar nuestro pacto fiscal que, en sentido estricto, se volvió peor, dado el ingreso petrolero excedente por el aumento en el precio internacional del crudo, que permitió tener más ingresos sin tener que recaudar más, y la creciente descentralización de los recursos fiscales federales a las entidades, las cuales en general gastan con menos rendición de cuentas que el gobierno federal. Seguimos padeciendo un gobierno caro y de baja calidad pero que no nos cuesta tanto como contribuyentes. Como el ingreso del petróleo es un dinero que no ha salido de nuestro bolsillo, hemos protestado poco por el mal uso que se ha hecho de él. Nuestra democracia se ha construido sobre la renta petrolera.

Los gobiernos de la alternancia sí lograron mantener la estabilidad fiscal en medio de una seria crisis macroeconómica mundial. No es poca cosa. Los gobiernos no democráticos, que tenían mucho más poder, no pudieron hacerlo. De 1976 a 1994 hubo regularmente una crisis macroeconómica de fin de sexenio.

Sin embargo, nuestro actual equilibrio depende en buena medida de la renta petrolera. No es suficiente. Los gobiernos de la alternancia no lograron construir un nuevo pacto fiscal y perdieron amplios segmentos del territorio a manos del crimen organizado. Por tanto, no es sorpresa que sólo 25% del electorado votara por la candidata del partido en el poder.

Una democracia como la nuestra exige cada vez más gasto. Primero, para hacer las elecciones. No sólo el gasto legal para organi-

zarlas y para los partidos políticos es muy alto, como se vio en el capítulo 3, sino que todo hace parecer que se gasta mucho más que lo autorizado. ¿Por qué hasta concluir su campaña López Obrador protestó por los gastos excesivos del PRI? ¿Por qué no monitoreó cada acto del PRI y estimó un costo para evidenciar los excesos de gasto? Una posible respuesta es que todos lo hacen. ¿No hay excesos de gasto en los otros partidos? ¿No hay compra de voto, por ejemplo, en Iztapalapa? Pareciera que el PRI lo hace más que los demás, pues tiene más gobernadores y en muchos casos con mayorías en los congresos locales. Los gobiernos locales son los que ejercen con más laxitud sus presupuestos.

Si el PRI es el que más gasta, al PRD le convenía denunciarlo y monitorearlo a tiempo. ¿Por qué no lo hizo? No lo sé. Una hipótesis es que hasta perdiendo muchos ganan, es decir: ¿quién audita los recursos no declarados, la mayor parte en efectivo? Nadie. Es amplio el espacio para enriquecer a quienes los manejan. Las elecciones deben de enriquecer a muchos.

Todo ese dinero que viene del contribuyente y que se usa para lograr apoyos en mítines y votos el día de la elección no es la única perversión de nuestra democracia. Otra forma de compra de voto son las promesas en campaña acerca de un mayor gasto futuro sin que se revele la fuente de financiamiento. Ésta sólo puede ser la bolsa del contribuyente, pero nada se le dice al respecto.

La campaña presidencial fue un desfile de promesas de gasto: nuevos derechos, seguridad social universal (Peña y Vázquez Mota), educación superior para todos (López Obrador) y ampliación de la existente —como la educación básica de tiempo completo—, inversión para la construcción de trenes bala y carreteras. En la medida en que la elección se volvió más apretada, crecieron las promesas y se hicieron más específicas. Por ello, una petición recurrente de los políticos mexicanos, pues sólo así pueden cumplir algunas de sus promesas, es la necesidad de una reforma fiscal.

Si el nuevo gobierno de Enrique Peña Nieto quiere cumplir sus muchas propuestas de campaña, sin romper el equilibrio fiscal, que puede irse muy rápidamente al traste en este mundo de mercados tan volátiles, tendrá que obtener más recursos fiscales o petroleros. Su campaña fue una serie de propuestas bien documentadas, 264 según el sitio de internet del presidente electo. Prácticamente todas son compromisos de gasto.<sup>1</sup> La más onerosa es la propuesta de introducir en México la seguridad social universal. Peña lo dijo con cierta ambigüedad durante la campaña, pero está plasmada en su libro *México, la gran esperanza: un Estado eficaz para una democracia de resultados*: se necesita una nueva y ambiciosa reforma fiscal que elimine el IVA cero y las cuotas de seguridad social. La reforma de seguridad social universal cuesta por lo menos 5.69 puntos del PIB con datos de 2008.<sup>2</sup> Sólo la promesa de ampliar el horario escolar, para lograr la llamada jornada completa, cuesta 102 000 millones de pesos, la mitad de los recursos anuales de la SEP. Mantener las escuelas operando cada año en su modalidad de tiempo completo costaría 54 886 millones de pesos al año.<sup>3</sup>

Durante su campaña, López Obrador sostuvo que no eran necesarios nuevos impuestos y que no aumentaría las tasas de los existentes. Incluso prometió quitar el IETU.<sup>4</sup> Es curioso que un candidato de izquierda partiera de la premisa de bajar los impuestos a los empresarios. Sin embargo, según él, bastaba con controlar la corrupción para tener más recursos disponibles, 600 000 millones de pesos según su cálculo, de los cuales 300 000 millones se obtendrían bajando a la mitad el sueldo de los mandos altos y medios de los tres órdenes de gobierno. No siempre fue consistente. Dijo también que había que aumentar los impuestos a las empresas más grandes que pagan muy poco, como ejemplificó con datos equivocados en el caso de Walt Mart,<sup>5</sup> pero en general mantuvo la idea de no cobrar más impuestos, sino disminuir la corrupción y poner en marcha un programa radical de austeridad.

## LOS DILEMAS DEL GASTO

Andrés Manuel López Obrador tenía razón en su punto de partida. La corrupción es de un tamaño imposible de calcular, pero la mucha evidencia disponible señala una enorme variedad de abusos y escándalos. Hay, además, excesos de gasto palpables por todos lados, desde sueldos altos y personal de sobra hasta oficinas y vehículos de lujo.

Sin embargo, las cantidades que, según López Obrador, podrían ahorrarse, eran muy optimistas. El presidente Calderón, tras el segundo debate, le recordó que los altos funcionarios cuestan 2 000 millones de pesos. Si uno ve el PEF, el gasto total de los llamados servicios personales —todo lo asociado con la nómina— alcanza 616 000 millones de pesos,<sup>6</sup> cifra más cercana a lo que afirma López Obrador, pero incluye a todos los empleados públicos, maestros, médicos, etc. Prescindir de ellos es quedarse sin gobierno. Ahorrarse 300 000 millones de pesos requiere bajarles la mitad del sueldo a quienes cobran en el gobierno, del más humilde maestro al presidente de la Suprema Corte, quizás el funcionario mejor pagado del país, aun antes de agregar algo que pocos tienen: pensión vitalicia muy cercana a su generoso sueldo.

En la promesa de López Obrador todo parecía depender de su propia voluntad. No tuvo una propuesta para reformar nuestra pesada administración, de suerte que reglas nuevas generasen comportamientos distintos. Sin embargo, tenía razón en lo fundamental: antes de pedirle a la sociedad más recursos, el nuevo gobierno, aunque sea para objetivos loables, debería mostrar que puede gastar mejor. Esto implica un verdadero programa de austeridad y atacar la corrupción con medidas claras y sin exceptuar a nadie, no sólo a nivel federal, sino con medidas a nivel estatal y municipal que incrementen los controles sobre el gasto.

El gobierno de Peña tiene por ello que iniciar implementando dos de sus compromisos de campaña: la Comisión Nacional Anticorrupción y hacer pública la declaración patrimonial de todos los mandos superiores del gobierno federal, empezando por el presidente de la República.

Pero no es suficiente. Es necesario un gran esfuerzo para eliminar los gastos excesivos o inútiles en que incurre el gobierno, incluido el exceso de personal, así como modificar los arreglos sindicales que permiten a un trabajador cobrar y no trabajar gran cosa. Respecto a este último tema, López Obrador no expresó nunca mayor preocupación. El problema para él radica “en los de arriba”, pero el gran costo de las pensiones, por ejemplo, recae sobre todo en “los de abajo”, pues son muchos y reciben pensiones altas respecto a las que obtienen los trabajadores en el sector privado, como vimos en el capítulo 3.

Aunque el Legislativo optara por reformar la ley fiscal antes de mejorar la calidad del gasto, sin una prueba de que el pacto fiscal ha cambiado por el lado del gobierno y de que gasta mejor, el ciudadano difícilmente pagará más. Hemos impulsado muchas reformas tributarias, pero la recaudación total ha subido muy poco, como se vio a lo largo de este libro, porque el ciudadano no siente la obligación de pagar impuestos, y el aumento en la recaudación de ISR quedó compensado por la caída en el impuesto a la gasolina y el diesel. La falta de legitimidad en el gasto público, pagar nuevamente por servicios que ya erogamos, del IMSS a la recolección de la basura, ver a muchos de los empleados del gobierno trabajando menos productivamente de lo que lo harían si trabajaran en el sector privado, conocer todo tipo de excesos y despilfarros, lleva al contribuyente a justificar con facilidad el pago del menor porcentaje de impuestos posibles. Un análisis minucioso de cada partida presupuestal debe ser el punto de arranque de cualquier aumento de impuestos.

Ya sabemos en qué forma tan desorganizada y descoordinada gasta el gobierno cualquier recurso adicional que le llega. Olvidamos, como vimos en el capítulo 3, que ya hubo el equivalente de una reforma fiscal: el aumento en el precio del petróleo que llevó a un aumento en el ingreso público de 2.5 puntos del PIB en promedio, si comparamos la renta petrolera en el año 2000 y la que se tuvo en promedio en 2010 y 2011. El ciudadano no sabe muy bien en qué se fue toda esa riqueza. Hubo más gasto en el Seguro Popular, en infraestructura y en nuevas instituciones para enfrentar las muchas reformas legales que expanden los derechos de los mexicanos, pero los abusos de los gobernantes se mantuvieron o quizás aumentaron: desde la Estela de Luz que costó 1 035 millones de pesos,<sup>7</sup> cuando el presupuesto original fue de 339 215 millones,<sup>8</sup> hasta los excesos de Humberto Moreira, que elevó la deuda de Coahuila en forma descomunal, además de que no se conoce el destino de cerca de 2 000 millones de pesos que se supone se llevó su tesorero.<sup>9</sup> El ciudadano tiene información copiosa sobre estos excesos, como de todo el personal que sobra en el gobierno y que no trabaja con empeño, para lo cual basta ir a casi cualquier oficina pública, o leer las noticias recurrentes sobre todo tipo de abusos, como una reciente de que un trabajador del IMSS checaba con huellas falsas en guantes de latex las faltas de compañeros que no asistían a trabajar. No sabemos si los trabajadores fueron despedidos.<sup>10</sup> Si no hay una reforma de fondo en la manera en cómo se gasta y se rinde cuentas, acciones decisivas contra algunos de los más conspicuos políticos y funcionarios corruptos, no hay forma de justificar una presión fiscal mayor sobre los ciudadanos, no importa cuánto gasto y servicios públicos nuevos se prometan.

Si Peña Nieto quiere recaudar mayores ingresos tributarios, tiene que mostrar primero que logrará reformar eficazmente el régimen de control del gasto. Debe también actuar en forma decisiva contra algunos de los personajes evidentemente más corruptos de

nuestra clase política, no importa de qué partido sean, aunque varios de los más notables pertenecen a su partido. Fue una de las asignaturas pendientes de los gobiernos del PAN y es un requisito para fortalecer nuestra democracia. El abuso no puede quedar impune, sin importar si éste es grande o no tanto. El gobierno en todos sus niveles, federal, estatal y municipal, y sus tres poderes (incluidos los órganos autónomos), ya nos ha mostrado cuán voraces pueden ser y cuán inefectivos suelen ser.

Los administradores de los recursos públicos suelen partir de la premisa de que el dinero es suyo. Están por supuesto equivocados desde el punto de vista jurídico y ético, pero como se les ha permitido actuar así y sus actos no han tenido consecuencias serias, seguirán con esa misma lógica hasta que se les acote y castigue. Todo encargado de administrar recursos públicos debería comprometerse a no pedir más dinero al fisco, sino a encontrar la forma en cómo puede gastar mejor el que ya tiene. Ya que haya mostrado que su gasto es eficaz y honrado, podrá pedir más recursos. No antes. Esto sin importar cuán loable sea lo que quiera hacer con el dinero adicional.

A nivel federal, gracias a los pesos y contrapesos que desde 1997 provocaron que el presidente no controlara la Cámara de Diputados, hubo cierto avance en transparencia y rendición de cuentas, aunque muy poco en la calidad del gasto. No parece ser casualidad que desde que el presidente perdió el control de la Cámara de Diputados en la elección de 1997 hayamos dejado atrás las crisis de fin de sexenio.

El gobierno de Peña Nieto, junto al PVEM y el Panal, tiene la mayoría de un legislador en la Cámara de Diputados, aunque no tiene mayoría en el Senado. Podrá sacar el presupuesto sin la oposición, ya que su aprobación sólo pasa por esta cámara, no así las leyes ordinarias, que también requieren pasar por el Senado. Veremos para qué utiliza su peso en la Cámara de Diputados a la hora

de elaborar el presupuesto, que no sólo consiste en a quién y para qué se da el dinero, sino cómo se vigila su buen uso.

En las entidades en que un único partido posee y administra todo, las consecuencias, como vimos en el capítulo 3, son abusos mayores, opacidad y dispendio. Mientras no se modifique este punto de partida lógico, será muy difícil cambiar el pensamiento del contribuyente que se resiste a aceptar mayores impuestos.

Antes de pensar en la reforma fiscal que incremente los ingresos en forma sostenida, es el momento para hacer un ajuste de verdad en el gasto público. Hacerlo es sentar las bases para un país más justo, uno donde se entienda que el dinero es de los ciudadanos, razón por la cual quien administre recursos públicos debe rendir cuentas hasta del último centavo. Ni la más sagrada de nuestras universidades, ni el más poderoso de nuestros sindicatos, ni el más puro de nuestros poderes autónomos, ni el gobernador más influyente pueden dejar de rendir cuentas si queremos construir un pacto fiscal propio de una democracia. Rendir cuentas no significa sólo que un auditor certifique que se gastó de acuerdo al presupuesto (en unas cuantas páginas queda resuelta la auditoría de la UNAM, que es pública, pero que no dice nada, sólo que se gastó como estaba programado), sino también cuestionar qué servicios y bienes públicos y de qué calidad debe proveer un Estado democrático y a qué costo y cómo deben ser provistos.

En materia de gasto, los derechos generales deben tener prioridad sobre los particulares. Esto incluye que los derechos, prestaciones y pensiones de los trabajadores del sector público no sean superiores a los del resto de los trabajadores formales ni que reciban un salario sin que lo desquiten adecuadamente. Al ciudadano nunca se le pregunta si quiere mantener esos derechos de los empleados públicos siendo que él, como empleador, debe opinar. En Estados Unidos hay mecanismos de votación directa y, aunque pueden hacer aún más difícil alcanzar el balance fiscal, dado

que los ciudadanos votan por más gasto pero por menos impuestos, sirven para enfrentar pensiones del sector público que no son pagables dada la esperanza de vida actual.

En junio de 2012, por ejemplo, algunos municipios de California sometieron a votación una reforma al sistema de pensiones que reduce los montos de la jubilación de los trabajadores municipales y otorga el control a sus gobiernos locales del sistema de pensiones y los servicios que involucra. Los resultados favorecieron ampliamente a los impulsores de la reforma con 70% en San José y 66% en San Diego. A pesar de que los sindicatos de trabajadores de empleados públicos frenaron la reforma, la mayoría de la población cuyos impuestos pagan las pensiones defendió en las urnas una mejor utilización de sus aportaciones fiscales.<sup>11</sup>

Hay que gastar la renta petrolera en inversión, no en gasto corriente. Construir para el futuro, como ya se demostró que no hemos hecho. Urge plantear una estrategia para hacer del ingreso petrolero una riqueza para el futuro, con un plan de inversión y la creación de un fondo soberano que permita tener recursos para las generaciones siguientes o para alguna emergencia.

Ahora bien, si se quiere gastar este ingreso ahora, porque hay muchas necesidades sociales, una alternativa sería tomar con seriedad la propuesta de distribuir el ingreso petrolero que sobre después de las inversiones que Pemex tenga que hacer (en un mundo de competencia en el sector petrolero y de buena regulación en la industria de tal suerte que sepamos que se invierte bien) entre el número total de mexicanos. Paul Segal ha mostrado que si el ingreso petrolero se distribuyera en forma equitativa entre todos los mexicanos, a la par de eliminar los subsidios a las gasolinas y el diesel, y luego de compensar la pérdida fiscal de los recursos que hoy aporta Pemex con mayores impuestos distribuidos como se distribuyen en la actualidad, los mexicanos más pobres estarían mejor y la desigualdad se reduciría en forma notable.<sup>12</sup>

John Scott ha hecho una propuesta análoga. Dado que una gran proporción del gasto público, como se vio en el capítulo 3, concentra el ingreso en lugar de distribuirlo, hay que pensar en fórmulas muy distintas de gasto. Una opción es usar transferencias universales (TU) para distribuir un recurso monetario a todos los mexicanos en el segmento que se desee, bien a quienes van a la escuela o a quienes tienen más de cierta edad. Ésta puede únicamente beneficiar a quienes están en edad laboral, dado que su bajo ingreso no se explica fundamentalmente por no trabajar, sino por no tener el capital humano para obtener un buen ingreso. En este contexto, en palabras de John Scott, “una TU mínima podría justificarse mejor para adultos en edad laboral sin activos y para niños que para adultos mayores”.<sup>13</sup> Las transferencias universales pueden ser la forma más barata de eliminar la pobreza y disminuir la desigualdad, en vista de que todo mecanismo de focalización es costoso e inexacto, siempre deja a muchos fuera.

Las transferencias a los más pobres son parte de todo pacto fiscal democrático. También lo es un régimen de seguridad social universal, como el que Santiago Levy ha propuesto.

Sin embargo, el punto de partida de un seguro social universal o de cualquier transferencia no puede ser una dádiva a cambio del voto o para construir una relación de lealtad con una parte del electorado, sino un derecho, ya sea universal o definido, pero que no dependa de la discrecionalidad del gobernante. Ahora bien, para acceder a cualquier derecho que implique transferencias de recursos, hace falta que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones.

La primera es exigir al ciudadano beneficiado inscribirse en el padrón fiscal, algo que sugieren Anton, Hernández y Levy. Debe exigirse que todo ciudadano que desee una transferencia tramite su Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y que éste sirva para asentar los ingresos que recibe cualquier mexicano del gobierno —transferencias o contratos o simplemente porque sea empleado

de cualquier nivel de gobierno—. El RFC tiene que basarse en datos biométricos, para que no haya duplicidades ni falsificaciones. Si bien puede representar un costo para los ciudadanos, sobre todo cumplir esto para los más pobres, es mucho más costoso no tener este control básico que lleva a todo tipo de abusos potenciales. Debe ser el mismo padrón que el que se use para votar, y evitar así dispendios, como sería el caso de tener una credencial del IFE y otra de identidad vinculada al RFC, para lo cual debe estar bajo control de un órgano independiente del gobierno. Si bien pagar impuestos no puede ser un requisito para votar —sería limitar el voto a los más pobres—, los ciudadanos deben cumplir con sus obligaciones, como obtener este RFC que sería también su tarjeta de elector.

Este padrón, como en todo sistema impositivo sólido, también tendrá que agregar los otros ingresos que recibe el ciudadano, sin importar su origen. No es nada original, pero no puede haber un Estado fuerte si carece de un registro confiable de sus ciudadanos, de sus propiedades y de sus vehículos. Así ocurre en otros lugares del mundo. En Australia, por ejemplo, un estudiante universitario paga colegiatura, pero recibe un crédito en automático para poder solventarla, que sólo deberá pagar si su ingreso, una vez que ya ha sido contratado, rebasa cierto nivel. Ya que esto sucede, se aplica el descuento.

Un sistema fiscal que tenga la información de todos los ciudadanos, aunado a un control sobre cuándo y cómo se puede pagar en efectivo, puede servir para detectar ingresos inexplicables de funcionarios corruptos o de sus prestanombres y servir para combatir el lavado del dinero que obtiene el crimen organizado, muchas veces extorsionando al ciudadano. Un buen sistema que agregue todos los ingresos sirve para saber si los ingresos no alcanzan para pagar la parte proporcional de impuestos correspondientes o si es necesario destinar apoyos gubernamentales. En Estados

Unidos, un estudiante puede solicitar una beca con sólo presentar la declaración de impuestos de sus padres. Un buen registro del contribuyente sería la base para formalizar la economía y hacer que quien tenga posibilidades contribuya en forma proporcional y equitativa.

El apoyo que el fisco proporcione a la actividad productiva debe estar condicionado a generar valor y por un tiempo limitado. No pueden seguir subsidiándose actividades económicas por más prioritarias que nos parezcan. Le estamos quitando el dinero a alguien más. Esto no implica dejar de otorgar apoyos temporales para detonar el crecimiento, pero esa temporalidad debe estar claramente acotada y debe cumplirse; no como Procampo, que fue planteado como un programa temporal, de transición, dada la entrada en vigor del TLC, y que luego se volvió permanente.

Hay que mejorar la calidad del gasto y la progresividad del mismo; es decir, que los servicios públicos sean de calidad y le lleguen realmente a los más pobres. De nada sirven más ingresos públicos si el gasto adicional no mejora la distribución del ingreso y los servicios continúan siendo de baja calidad. Muchos de estos subsidios son tan irracionales que hay que eliminarlos antes de pedirle más dinero al contribuyente.

Un tema central es el de las pensiones de los trabajadores del sector público, federales, estatales, y de las distintas empresas paraestatales. Como vimos en el capítulo 3, se trata de un sistema que implica una gigantesca deuda que debemos pagar todos los mexicanos. En 2012 sólo a nivel federal, nos costará cerca de 395 974 millones de pesos.<sup>14</sup> Tal cantidad representa 25% de todos los impuestos que se esperan recaudar en 2012.<sup>15</sup>

Los errores y abusos del pasado se están comiendo una parte creciente del gasto; el daño será mayor si no hacemos algo de inmediato. En un reciente libro de lectura obligada para cualquiera interesado en el tema,<sup>16</sup> Pedro Vázquez Colmenares propone al-

gunas salidas. No las comparto todas, pero debemos discutir las antes de pedirle más impuestos a los mexicanos. De no hacerlo, una buena parte de los recursos adicionales se irán a pagar generosas pensiones para nuestros burócratas, lo cual es a todas luces injusto.

Ahora, si bien es difícil quitar derechos adquiridos, tanto política como legalmente, no lo es tratar los ingresos de cualquier pensionado como un ingreso más que debe ser gravado, como sucede en muchos países y como se discutió en el capítulo 3. En caso de que se ponga en marcha una de las propuestas de Peña Nieto, una pensión universal para todos los mexicanos, ésta no debería aplicar para quienes ya reciben una pensión financiada con recursos públicos.

Hay muchos ahorros posibles en subsidios absurdos, tanto por razones sociales como ecológicas. Un ejemplo es el subsidio al agua. El precio por metro cúbico en el Distrito Federal es de los más bajos del mundo: sólo 2.81 pesos. Si lo comparamos con otras ciudades capitales, como São Paulo, donde se pagan 36.83 pesos, la desproporción del regalo resulta evidente.<sup>17</sup>

Otro es el de los combustibles. El precio de nuestras gasolinas y el diesel es más bajo que en todos los países de la OCDE y la gran mayoría de los de América Latina. Subsidiamos así a los más ricos, quienes son los que más consumen y contaminan mucho más de lo razonable. En 2008 esta absurda política nos costó casi cerca de dos puntos del PIB. Si hubiéramos ahorrado esos recursos, los habríamos usado en 2009 para enfrentar la caída de la demanda de nuestros productos en los mercados internacionales. En el primer trimestre de 2012, el subsidio a los hidrocarburos costó 55 413 millones.<sup>18</sup> Si se mantuviera así en lo que resta del año alcanzaría los 221 664 millones. Esto es el equivalente a tres veces el gasto en el Seguro Popular de 2012 y a 3.4 veces del de Oportunidades.<sup>19</sup> El subsidio a la electricidad es también muy elevado y su beneficio se concentra en los deciles de la población con ingresos más altos.<sup>20</sup>

Hay otros subsidios ecológicamente absurdos. El precio de la electricidad para sacar agua en el campo es demasiado bajo y nos estamos acabando los milenarios mantos acuíferos que son recursos no renovables.<sup>21</sup>

En Procampo, entre 1994 y 2008, 0.2% de los beneficiados (poco más de 50 000 productores) obtuvo 8.7% del subsidio entregado. Los campesinos que poseen menos de una hectárea (23.7% del total) sólo recibieron 4.4% del total de los recursos.<sup>22</sup>

La forma en cómo gastamos revela muy bien a qué le damos importancia. Hemos, por ejemplo, decidido financiar poderosos institutos electorales con todo y su aparato especializado de justicia, no sólo a nivel nacional sino estatal. El costo total es de 20 887 millones de pesos en 2009<sup>23</sup> y de 18 323 millones para 2012.<sup>24</sup> Pero no hemos hecho lo mismo en materia de justicia ordinaria. Los estados casi no gastan en ello y la justicia federal sólo aplica para ciertos temas y para quienes tienen los recursos para llevar un proceso local a través del amparo.<sup>25</sup>

Es indispensable revisar y modificar el pacto fiscal entre federación y entidades. Los controles en el gasto federal deben incrementarse y hacerse extensivos a todo recurso público, idealmente con un sistema de control nacional, no entidad por entidad, dado que éstas suelen estar en manos del gobernador en turno. Pero el mayor cambio de fondo sería que una buena parte de los ingresos de las entidades fueran recaudados por ellas mismas. Los recursos federales sólo deben apoyar a las entidades más pobres, con una estricta rendición de cuentas. Esto permitiría incluso bajar las tasas de los impuestos federales. El resto lo deben de recaudar los estados a través de impuestos locales, como un ISR local, o el impuesto predial, una base tributaria desperdiciada por los gobiernos locales. Así funcionan casi todas las federaciones: financian una parte importante del gasto con sus propios impuestos.

## LOS DILEMAS RECAUDATORIOS

Se necesitan más impuestos si queremos un país más igualitario y con mayor capacidad para impulsar y proveer bienes públicos. Como ha escrito John Scott, las desigualdades en México “implican que una parte del país vive con niveles de ingreso, educación y salud dignos de los países más ricos del mundo, mientras que otra sobrevive en el extremo opuesto de la distribución mundial”.<sup>26</sup> Para quienes viven en la pobreza, la desigualdad “tiene consecuencias personales, concretas y catastróficas: vidas infantiles truncadas, oportunidades de vida frustradas”.<sup>27</sup> La desigualdad dificulta un mayor crecimiento, ya que algunos de los activos del país, “el talento, la creatividad y la energía de la población”, no se aprovechan bien pues una parte de la población “no cuenta con activos mínimos suficientes para acceder y participar productivamente en los mercados”.<sup>28</sup> La injusta distribución del ingreso limita que la población más pobre participe adecuadamente en “la representación en las decisiones colectivas y beneficios públicos”. El gasto, bajo y malo, llega a manos de quienes tienen más capacidad de presión.<sup>29</sup> Esto genera un círculo vicioso de difícil salida.

Las desigualdades pueden generarse por diferencias en el esfuerzo, porque unos optan por trabajar más, o por falta de oportunidades que derivan de las circunstancias en las que se encuentra cada individuo. En México, lo segundo parece tener un mayor peso. Sí, siempre hay mexicanos excepcionales que, con gran esfuerzo y fortuna, escapan de sus difíciles circunstancias de nacimiento. Pero el gobierno debe proveer un piso básico para todos los mexicanos de suerte tal que puedan alcanzar su potencial, algo que no hace.

Si el nuevo gobierno muestra que se puede gastar mejor, sobre todo para romper el círculo de pobreza y bajo capital humano, tendríamos que ocuparnos por incrementar la recaudación, ya que se requieren más recursos para enfrentar la desigualdad. Antes

hay que responder cuál es el impuesto justo para una sociedad democrática como la nuestra y quiénes deben pagar y cuánto. Estas preguntas no tienen respuesta fácil y en una democracia sólo pueden resolverse en función del voto ciudadano.

Para que recaude bien, un sistema tributario debe ser percibido como legítimo. Para que ello suceda, además de que los recursos deben gastarse de forma adecuada, necesita una buena dosis de equidad. El término equidad tributaria, sin embargo, es controversial. Tiene por lo menos dos aristas: equidad horizontal y progresividad del sistema impositivo.

La equidad horizontal significa que los impuestos deben ser generales para todos los que estén en una situación análoga. Quienes tengan un mismo nivel de ingreso o de consumo deben pagar más o menos lo mismo. No es nuestro caso, como ya vimos, pero van unos ejemplos más. Una empresa en el campo, que produce tomates de alta calidad, tiene una tasa de impuesto inferior a la de una empresa mediana que produce uniformes escolares. Esto suponiendo que factura todas sus actividades, ya que en el campo hay mucho más informalidad que en la ciudad. Además, quizá recibe beneficios de Procampo, un subsidio que, en el caso de tierras productivas, no es justificable ni necesario. Por ello, de todo el ISR recaudado en el primer trimestre de 2012 sólo 825 millones de pesos, 0.38% del total, proviene de empresas cuyo sector económico es “agricultura, ganadería, aprovechamiento forestal, pesca y caza”.<sup>30</sup>

Otro ejemplo: un trabajador en una gran empresa, pública o privada, no paga impuestos por los ingresos derivados de diversas prestaciones, como vacaciones y guardería, mientras que un profesionalista que trabaja por cuenta propia y paga la misma tasa y no goza de ese tipo de exenciones. Un individuo que consume muchos alimentos de lujo en su casa y lee muchos libros no paga IVA, mientras que uno que compra discos y películas, y que prefiere ir a restaurantes, aunque sean populares, paga 16 por ciento.

Además está la inequidad, que proviene de la evasión o la elusión. Un asalariado no puede evadir (en México el asalariado es el gran proveedor del ISR). Su patrón le retiene el impuesto. Un profesionista liberal, quien trabaja por cuenta propia, un médico o un abogado, puede evadir una buena parte de su ingreso. Una gran empresa que se ampara contra un impuesto puede terminar por no pagarlo; una pequeña, cuyo ingreso no le permite pagar abogados para evitar las garras del recaudador, termina pagándolo.

Se requieren impuestos generales con las tasas más bajas posibles y con las menores excepciones y, en el caso del ISR, las menores deducciones. Esto implica una suerte de IETU que sustituya el ISR a la tasa correcta para recaudar lo mismo que hoy recaudamos y un IVA generalizado a una tasa más baja que la actual, para que recaude lo mismo que hoy. Estas reformas son independientes de la necesidad de obtener más ingresos. Aun si no queremos más ingresos, deberían incluirse para darle equidad al sistema, con lo cual la tasa sería menor para quienes hoy pagan.

Querer más ingresos es cuestión de subir las tasas, una vez aplicados estos impuestos generales; pero antes, como ya se dijo, el gobierno debe mostrar que puede gastar mejor. Tener impuestos generales distorsiona menos la economía; es decir, que haya decisiones tomadas en virtud de sus ventajas fiscales. Esto fomenta que todos los ciudadanos tengan obligaciones tributarias similares, la otra cara de un régimen democrático, que no puede asentarse sólo en derechos. La democracia requiere que cumplamos nuestras obligaciones, empezando por la fiscal. Esta obligación debe ser justa para que el contribuyente tenga mayor disposición a pagar.

La segunda arista de la equidad tributaria es la progresividad de los impuestos, en particular el ISR, ya que el IVA tiende a ser menos progresivo, o incluso regresivo en términos relativos, por gravar el consumo, que suele ser una mayor proporción de los ingresos entre más pobre sea el ciudadano; el pobre no tiene muchas po-

sibilidades de ahorrar. Progresividad implica que quienes tienen más ingresos no sólo paguen una cantidad superior sino una tasa impositiva mayor. En otras palabras, un individuo más rico debe pagar más por tener más recursos y contribuir con una proporción superior de sus ingresos.

Como ya vimos en el capítulo 1, nuestra tasa máxima de ISR se alcanza muy rápido, con ingresos relativamente bajos, y es menor a la de muchos otros países. ¿Deberíamos pensar en aumentarla? ¿Cuánto es el nivel de solidaridad que requiere una sociedad tan desigual como la nuestra? Es revelador que tal preocupación no se haya discutido en la campaña electoral.

En su campaña, el presidente de Francia, François Hollande, prometió subir la tasa máxima a 75% para los que reciben ingresos de más de un millón de euros al año.<sup>31</sup> El presidente Obama ha propuesto subir los impuestos de quienes reciben un ingreso anual de 630 000 dólares de un máximo de 35% a uno de 39.6%.<sup>32</sup> Esta tasa se refiere sólo al ISR federal. En casi todos los estados hay, además, un ISR estatal y en algunas ciudades uno local. Ni López Obrador planteó algo así durante su campaña.

Cobrar impuestos a los más ricos es siempre complicado, pues tienen una enorme movilidad tanto de sus recursos como ellos mismos. Como nunca, los países compiten para atraer una base impositiva, capital financiero, inversión extranjera directa, consumidores de otros países, trabajadores, extranjeros con muchos recursos. Los países con mejores servicios atraen a los mejores contribuyentes y generan un círculo virtuoso por el cual ciertos países desarrollados ganan contribuyentes y con ello ofrecen mejores servicios. Con la crisis global, crece la tensión entre países desarrollados. Los que lograron estabilizar una recaudación sostenible, con tasas bajas, pueden atraer capitales de los países en crisis, que no sólo enfrentan riesgos en el sistema financiero sino tasas impositivas más altas.<sup>33</sup>

Si la presión fiscal sube sin servicios de calidad, muchos capitales pueden irse. Una primera pregunta es qué tanto hay que subir y a cambio de qué servicios públicos. Si la presión fiscal adicional se concibiera, por ejemplo, a cambio de una mejora clara en materia de seguridad, sería una razón para no irse del país, como ya lo hacen los empresarios en regiones del norte assoladas por el crimen organizado. Finalmente, asentarse en Estados Unidos representa caer en sus garras fiscales, que entran en acción al momento en que uno se establece por más de la mitad de un año en su territorio. Si la incertidumbre respecto a la seguridad en México es muy alta, los ciudadanos se irán aunque les cueste mucho en términos fiscales. Con todo, es un costo predecible, a diferencia de la “recaudación” que impone el crimen organizado.

Aun con buenos y mejores servicios públicos los contribuyentes más ricos pueden irse si sienten que pagan demasiados impuestos y tienen alternativas de fácil acceso. Para los más ricos, más allá de la seguridad, muchos de los servicios públicos son de poco interés, ya que compran directamente la mayoría de los servicios que requieren.

Es complicado el balance entre más impuestos a los más ricos y mejores condiciones para que inviertan en su país, por más control que exista. Incluso China, que impide salidas de más de 50 000 dólares por persona, no pudo evitar, según informa el Banco Central Chino, que entre mediados de los años noventa y 2008 se fugaran unos 17 000 funcionarios con activos por más de 124 000 millones de dólares que provenían de actos de corrupción.<sup>34</sup>

En México, quienes tienen más recursos encuentran muchos huecos para tributar poco; por ello, la mayor parte del ISR lo pagan los asalariados y las corporaciones. Hay, además, impuestos que no se han debatido abierta y públicamente, como el de las herencias o a los activos personales, ahora nuevamente incorporados o fortalecidos en muchos países europeos.

Si en el capitalismo la desigualdad se justifica en alguna medida porque es resultado de los talentos, esfuerzos y riesgos que tomaron los exitosos, un sistema que permite heredar sin límites mina la justificación misma de por qué es defendible la desigualdad. Si el factor más importante para entender la distribución de la riqueza es cuánto hereda cada individuo, la justificación meritocrática del capitalismo se erosiona, amén de que no tendrá a los mejores asignando el capital de un país, sino a quienes tuvieron la suerte de nacer en una familia con recursos. Además, ¿cuánto del ingreso de las grandes fortunas en la tecnología y el espectáculo no tienen un gran elemento de azar? Estudios recientes muestran que incluso el éxito de quienes alcanzan a escalar las burocracias privadas y a controlar desde ahí a grandes empresas privadas, con altos salarios y bonos al desempeño, depende en buena medida de la suerte.<sup>35</sup> En el caso de un heredero, el azar es total: la suerte de haber nacido en la familia adecuada. No hay mérito alguno en ello. Si la acumulación de riqueza tiene un alto contenido de suerte y no es sólo producto del trabajo tenaz, es mayor la justificación para gravar los ingresos elevados con tasas altas.

Estos impuestos existen en muchos países o están por regresar dada la crisis y la necesidad de hacer del ajuste un esfuerzo socialmente bien repartido. En Estados Unidos, antes de las reformas fiscales del presidente Bush, el impuesto se pagaba a partir de una herencia de 675 000 dólares, y en las fortunas mayores a tres millones alcanzaba una tasa de 55%. El impuesto afectaba a cerca de 2% de los fallecidos por año. En 1999 el Tesoro de Estados Unidos tuvo un ingreso de 28 000 millones de dólares. Cuando se decidió bajar, no eliminar, el impuesto a las herencias, hubo críticas de los propios beneficiados con la medida, encabezados por un activo grupo de multimillonarios, incluidos Bill Gates, Warren Buffett, George Soros y David Rockefeller, cuyos herederos son indudables beneficiarios de la disminución del impuesto.

Eliminar el impuesto a las herencias es generar aún más desigualdades en un país donde, como resultado de la propia globalización, éstas se han profundizado. Eliminarlo debilita la recaudación que, de seguro, terminará por ser cubierta por otros sectores sociales, desde luego menos favorecidos. Además, propicia herederos pasivos y mimados. Es privilegiar a los hijos de los ricos en su desempeño futuro, lo cual, en un país tan meritocrático, parece contradictorio. Según Warren Buffett, no gravar las herencias es como seleccionar al equipo olímpico de 2020 de entre los hijos de los ganadores en las olimpiadas del año 2000. Además, el que no haya impuesto a las herencias debilita esa impresionante estructura de fundaciones privadas que cubren las más diversas tareas en obras de indudable beneficio social y colectivo. Donar ha sido deducible del pago del impuesto a las herencias; es una forma de evitar que un porcentaje del patrimonio familiar termine en manos del fisco. Sin impuestos fuertes a las herencias, el incentivo de darlo todo a los hijos es mayor. Paradójicamente, la mejor forma para estimular la filantropía es que haya impuesto a las herencias.

Sin embargo, es un tema complicado si incluso uno está de acuerdo en que la progresividad es justa y se piensa que los impuestos al patrimonio son adecuados. Tasas demasiado altas para los sectores con más ingresos no es la solución, pues orillan a la elusión o a dejar el país. Es el caso de los miles de ricos franceses que viven en Bruselas con tal de no pagar una tasa de ISR más alta que la de Bélgica y un impuesto de solidaridad a la fortuna (ISF), así como un impuesto a las herencias. El tren de Bruselas a París hace una hora y media.<sup>36</sup> Es como vivir en casa, pero a menor costo. Esto termina por minar la credibilidad del sistema tributario, pues quienes se quedan en su país resienten pagar más que los amigos que se fueron al país vecino.

A pesar de que el impuesto a las herencias me parece éticamente justificable, no es una buena idea en virtud de las bajas capaci-

dades administrativas de nuestro Estado y la gran movilidad de los ricos mexicanos y de una parte de sus activos. Por la misma razón, no conviene subir las tasas actuales de ISR de forma importante. Resulta mejor agregar de verdad todas las fuentes del ingreso y mejorar la capacidad administrativa del gobierno. Así, incluso sin subir la tasa impositiva para quienes más tienen, se lograría un sistema tributario más progresivo y mejor recaudador.

De entrada, hay un activo que recauda poco y es muy progresivo cuando grava adecuadamente. Me refiero al impuesto predial, que, como ya vimos, genera muy pocos ingresos, ya que los gobiernos locales prefieren ponerse en manos de la federación.

Por el lado del consumo, los huecos en el sistema impositivo a través de tasas cero y otros privilegios fiscales favorecen a los que menos tienen, pero aún más a los ricos. Es como tratar de matar a un mosquito con una escopeta. A veces funciona, pero se destruyen muchas otras cosas alrededor del mosco muerto. Para que quien sólo consume lo básico no pague IVA en alimentos (muchas veces de su propia producción, siendo lo de menos que deba pagar impuestos o no ya que compra una parte de lo que consume) se requiere que cerca de la mitad de los bienes de consumo del país no se tase con IVA. Hay que buscar subsidios focalizados, de preferencia a través de transferencias, no exenciones universales mediante el sistema impositivo.

La reforma fiscal propuesta en el libro de Enrique Peña Nieto sugiere quitar el IVA cero y el exento. A cambio, pretende suprimir las cuotas de seguridad social, cuando el IMSS es el segundo mejor recaudador del país. ¿Conviene sacrificar esa recaudación? ¿No sería mejor conservar las dos si se muestra cómo se va a gastar? En principio, es buena idea no gravar el trabajo formal. Sin embargo, depende de cómo se gaste un recurso que incrementa el bienestar de todos a través de buenos servicios médicos y una pensión adecuada.

Hay algunas dudas respecto a si son correctos los cálculos sobre cuánto cuesta la reforma a la seguridad social y cuánto pretende recaudar. Algunos datos sugieren que la recaudación esperada con un IVA generalizado es menor a 2 puntos del PIB. Una parte del problema es que cualquier aumento al IVA tiene que ser participado, es decir, compartido con las entidades. ¿Significaría entonces quitar una recaudación federal por una que compartirían las entidades? Esto requiere una reforma constitucional, como lo sugieren Levy y sus coautores, que convierte a una parte de ese IVA adicional en una contribución claramente dirigida a la seguridad social universal. La idea es que no debería plantearse como una transferencia al gobierno sino a los ciudadanos.

La otra parte del problema es que los bienes hoy exentos ya pagan los IVA previos a la última venta. No se devuelven los IVA intermedios, como cuando existe tasa cero. Sin embargo, como lo han mostrado Levy y sus colegas, otros países de la región con IVA similar en tasa al nuestro, y con una base más general, recaudan niveles cercanos a los que proponen.

La reforma incluye un seguro de desempleo, lo que no puede hacerse sin tocar antes la Ley Federal del Trabajo, que genera costos altos e inciertos para los empleadores. Una costosa demanda laboral, una huelga sin fundamentos, influyen tanto o más en la decisión de ser o no ser formal que los costos de la seguridad social. Éstos por lo menos pueden ser evaluados y, en principio, dan algo a cambio. Con un seguro de desempleo no tiene sentido una ley laboral que hace tan restrictivo el despido, como es nuestro caso. La propuesta de Levy y sus colaboradores debiera incluir una reforma de fondo en la ley laboral, de suerte que la indemnización por despido sea sustituida por seis meses de seguro de desempleo y la antigüedad incorporada como pago mensual que se iría a un fondo del trabajador.

Como ya se mencionó, está, además, el problema de mostrar que se pueden gastar adecuadamente esos recursos. Antes de lograr

una seguridad social universal hay que mostrar que la existente, por la cual el derechohabiente ya pagó, proporciona el servicio que se merece, sin tener que acudir a la medicina privada. A precios y calidad del IMSS, la reforma no parece pagable. Sin pensar en formas de provisión de estos servicios desde el sector privado y a la competencia entre las distintas entidades federativas, de suerte tal que las que ofrezcan el mejor servicio tengan más recursos disponibles, difícilmente se alcanzará la calidad que el ciudadano requiere.

Hay un reto final crítico. Aun con una buena provisión de estos servicios, su financiamiento puede salirse muy fácilmente de control, tanto por los incrementos en los costos de salud, la aparición de nuevos tratamientos y una mayor esperanza de vida, como por los crecientes costos de las pensiones cuando la gente muestra una larga expectativa de vida. Hay que ver a Europa para saber cuáles son los costos de estos modelos cuando no se ajustan las obligaciones de financiamiento por parte de los asegurados o los ciudadanos a través de sus impuestos, en los casos donde así se financia la seguridad social, al paquete de derechos, algo difícil de lograr una vez que se pone en marcha una expansión en los beneficios sociales, que muy pronto pasan a ser un derecho más, sobre el cual no parece haber obligación alguna.

Finalmente, hay que introducir en la discusión tributaria cómo estimular un mejor uso de los recursos no renovables y cómo cobrarle a quienes dañen el medio ambiente, un perjuicio que nos daña a todos. Una base fiscal desperdiciada en México es la de los impuestos ambientales. En lugar de subsidiar a quienes destruyen el medio ambiente, ya sea con gasolina barata o con electricidad subsidiada para extraer agua que tampoco se cobra a su valor, hay que pensar en gravar todas aquellas actividades que afectan nuestro planeta. Dinamarca recauda 4 puntos del PIB en impuestos ambientales, Turquía 3.89, Chile 1.14, Canadá 1.28 y Estados Unidos 0.79. México sólo 0.24% del PIB y además subsidia los combustibles.<sup>37</sup>

## LA COMODIDAD DE UN ESTADO DÉBIL

Si el ingreso del Estado es el Estado, el mexicano es un Estado pequeño y débil. Con sus pocos recursos, y lo mal que los gasta, no puede hacer cumplir los derechos que marca la Constitución.

Tenemos una fuerte pulsión estatista, pero no queremos un Estado fuerte. De hecho, nunca lo hemos tenido. Llegamos a tener presidentes muy fuertes, pero eso dependió más del poder político que concentraban que de las instituciones que administraban. Su poder implicaba una negociación permanente y la capacidad de premiar a los amigos y castigar a los enemigos, aunque esto último no siempre lo lograba.

Una de las consecuencias de nuestro Estado débil es la crisis de seguridad en muchas zonas del país. No se trata ya de un mero problema de criminalidad, sino del desafío a la potestad tributaria y a la soberanía del Estado. Un Estado débil abre un espacio de impunidad para el crimen organizado que no se observa en Estados sólidos.

Pero no sólo tenemos un Estado débil frente al crimen organizado: el individuo tiene una amplia autonomía en materia tributaria y muchas otras. Quienes tienen poder pueden hacer casi lo que quieran frente a la autoridad, a la que le bloquean la salida de sus oficinas o a la que frenan en una acción administrativa a través de un amparo.

En el ámbito familiar, el poder de los padres suele ser inusualmente amplio. ¿Cómo hubiéramos reaccionado en México ante el siguiente caso? En octubre de 2004, una indígena mixteca fue acusada por golpear a su hija en el estado de Georgia, Estados Unidos. El juez decidió separar temporalmente a la niña de su madre, a quien advirtió que si además de seguir golpeándola no hacía “el esfuerzo de aprender inglés, correría el riesgo de perder todo contacto legal, moral o físico con su hija para siempre”. El con-

sulado mexicano no fue informado. De hecho, todo apunta a que los derechos procesales de la madre fueron violados. El requisito lingüístico para ser madre o padre no se contempla en ninguna ley estadounidense.<sup>38</sup>

La sentencia tuvo tintes racistas. Sin embargo, detrás de ésta yacía una obligación de todo Estado democrático: garantizar los derechos de los menores para que tengan un futuro con opciones sin depender de la fortuna o la familia en que nacieron. Los niños no deben someterse a la arbitraria voluntad de sus padres. La comunidad, a través del Estado, tiene una responsabilidad para asegurar su desarrollo integral y condiciones necesarias de salud y educación, en términos académicos o de valores, que les permitan llegar a ser ciudadanos productivos que puedan sacarle provecho a sus potencialidades. Para alcanzar un piso común es necesario responsabilizarnos de los niños, los futuros ciudadanos.

El asunto es cómo balancear el interés de esos futuros ciudadanos representados por la comunidad con el derecho de los padres a educar y formarlos en libertad. En Estados Unidos, una familia puede tomar la decisión de no llevarlos a la escuela y formarlos en casa de acuerdo con sus preferencias ideológicas, darles una educación religiosa u otra basada en ciertos valores seculares (como la no violencia) si garantiza un nivel de aprendizaje académico similar al de una escuela regular. Sin embargo, pierde el derecho a tenerlos en casa si falla pedagógicamente o los condena al maltrato físico. No puede simplemente no mandarlos a la escuela.

En Francia, los estudiantes de escuelas públicas no pueden llevar símbolos religiosos ostensibles. Se supone que son iguales frente a sus pares, y que se respeta la laicidad de la educación pública. En 2005 se reformó la ley para elevar de 15 a 18 años la edad legal para el matrimonio de las mujeres.<sup>39</sup> Obtuvieron así libertad para elegir y evitar que, como ocurre en muchas familias originarias del norte de África, los padres acuerden un matrimonio por conveniencia.

Como prueba del compromiso con la igualdad, en muchos países europeos el gobierno destina apoyos materiales a los menores para dotarlos de cierto piso común. Llegan por igual a hijos de familias con altos y bajos recursos. Desde el punto de vista de la desigualdad del ingreso de las familias, esto es inequitativo. El rico no debería recibir nada, pero el principio es que todos los menores, al margen de su origen socioeconómico, tengan ese derecho, lo que les da cierta autonomía si deben lidiar con padres abusivos.

En la tradición latina, el *pater familias* tenía control absoluto sobre el futuro de su propiedad y los miembros de su familia, que incluían a su esposa, sus hijos concebidos en el matrimonio, las personas compradas y los esclavos. Las cosas cambiaron lentamente. Hasta el gobierno de Constantino, entre los años 307 y 337, se penalizó el filicidio.<sup>40</sup> En los países con otra tradición jurídica, como Arabia Saudita, donde las mujeres son prácticamente propiedad del padre o de esposo, prevalece el concepto de dominio del padre.

En 1980, el artículo 4° de la Constitución mexicana introdujo los derechos de los niños: “Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades”. Sería hasta 1999, con una nueva serie de reformas, que el derecho fue detentado directamente por los niños: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”. La familia es, por supuesto, el eje en la provisión de estos satisfactores, pero se asienta también que “el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Nuestras instituciones no tienen los recursos ni las capacidades para hacer valer esos derechos. Aunque algunas organizaciones de la sociedad civil hacen un esfuerzo por paliar la marginación infantil, basta recorrer cualquier calle de la ciudad de México para ver niños indígenas semidesnudos, a merced de los golpes de su

madre y que simplemente no asisten a la escuela. No nos parece un escándalo: no estamos educando ni dotando de salud y esparcimiento a una parte de la siguiente generación. Nos preocupan los hijos de nuestro entorno inmediato: sobrinos e hijos de amigos. No hay ese reconocimiento de que todos los niños son responsabilidad compartida, como ocurre en Japón o Suecia, donde niños de seis o siete años toman el transporte público sin compañía de un adulto. Van acompañados por cualquier adulto de la comunidad, el cual siente y ejerce una responsabilidad compartida.

Varía mucho el paquete de derechos y obligaciones de un individuo, incluso entre comunidades con cercanía cultural como se observa si se contrasta a España con México. Tanto por la fragilidad de las instituciones como por el hecho de conservar una tradición donde la familia es el eje de la vida social, en México el futuro de los menores depende fundamentalmente de la familia. No sólo se observa en el trato cotidiano y la educación que reciben: los padres, si lo desean, limitan su libertad e independencia, deciden a quién regalar sus bienes y a quién heredarlos. En muchos países desarrollados, los niños no sólo tienen derechos efectivos más amplios, sino derechos en materia de la propiedad familiar. Los padres son meros administradores de un patrimonio que se concibe como de la familia. En Francia, por ejemplo, los dueños de un patrimonio no tienen libertad plena para disponer de su herencia. De ésta, un porcentaje importante debe concederse a los hijos (pasando primero por el cónyuge que sobreviva) y ser distribuido en partes iguales. Hay, de hecho, un procedimiento legal llamado *donation partage* mediante el cual puede repartirse la herencia cuando el que hereda está vivo, quien está obligado a repartir equitativamente sus bienes entre los herederos, salvo que ellos estén de acuerdo en recibir de manera desigual. Esto también regula a los abuelos que quieran hacer legados en vida a sus nietos. Como la ley protege a los hijos como herederos directos legales,

los nietos sólo pueden recibir lo que resta, salvo que los padres estén de acuerdo en renunciar a su herencia legal.<sup>41</sup>

La lógica es simple: tener dinero no debería implicar la decisión de qué hijo, amante o amigo se queda con el patrimonio. Hay una responsabilidad con los hijos. Quien tiene fortuna no tiene la libertad total de dar y disponer, y el Estado vela por que así sea. Sólo se puede desheredar mediante proceso judicial. El dinero no otorga el poder de chantajear a los hijos.

En México, como ya vimos, no hay impuesto a la herencia, sino una contribución a nivel local tras el cambio de propietario cuando se trata de inmuebles. El gobierno francés cobra un impuesto por la transmisión entre generaciones, y si no hay ningún familiar que funja como heredero, se queda con la mayor parte de la herencia. Paradójicamente, un país como éste, que limita la libertad individual para disponer de la propiedad, termina dotando de mayor contenido a los derechos de los menores. Sólo si éstos no son meramente retóricos, los niños podrán convertirse en individuos con capacidad verdadera de elección, no sujetos al hecho azaroso de la familia en que nacieron.<sup>42</sup>

Como venimos de la sombra de despotismos personales, controles comunes en otros países, como regular qué se hace con la propiedad de quien muere, se nos antojan incompatibles con el concepto mismo de libertad. Por ello, hemos construido un mecanismo para evitar el poder arbitrario del Estado, el amparo. Éste no suele proteger las garantías individuales de un preso común cuya confesión sale por tortura, pero sí sirve para proteger privilegios impensables en otros países, como lo vimos en materia fiscal en el capítulo 3.

Para tener un Estado fuerte que pueda cobrar impuestos y hacer que la ley se cumpla, hay que repensar el alcance del amparo en materia tributaria y en general frente a las regulaciones del Estado. Hay también que aislar mejor a las burocracias encargadas de

aplicar leyes como las fiscales. Esto no sucede plenamente en México respecto del SAT. Un importante actor político que está siendo auditado por las autoridades fiscales puede presionar al secretario de Hacienda para que le retire la auditoría, un hecho impensable en un país con sólidas agencias de recaudación tributaria. Al parecer, la negociación presupuestal puede otorgar un trato privilegiado a quienes tienen peso en el Poder Legislativo o a sus recomendados.

Hay que fortalecer el interés público sobre el privado, pero no suele ser así. En julio de 2012 la Suprema Corte de Justicia determinó que el secreto fiscal tiene prelación sobre la transparencia, aun si está en juego la información del perdón de créditos fiscales por 74 000 millones de pesos, como sucedió en 2007, cuando una ciudadana pidió, a través del IFAI, saber quiénes fueron los beneficiados. Una vez más, prevalece lo privado sobre el interés público.

Un país democrático requiere un Estado fuerte, que limite algunas libertades de todos, a cambio de ampliar otras libertades. El reto es trascender nuestro actual equilibrio en el que hay mucha libertad a causa de la debilidad del Estado, mucho mayor entre más dinero y poder tenga el ciudadano, para lograr un equilibrio donde todos tengan un espacio similar de libertades. Con un Estado débil, el más pobre termina siendo más vulnerable y no sujeto a las reglas del Estado sino al poder de los que tienen recursos económicos o un cargo público. Esto a la par de asegurar que el gobernante no tenga la discrecionalidad para afectar a terceros por razones políticas o de negocios.

Tenemos un Estado débil porque así le ha convenido y funcionado a la élite política y económica. En México, el dinero da poder para casi todo. En su libro *Esferas de justicia*, Michael Walzer analiza las reglas de distribución de los distintos bienes sociales, es decir, lo que tiene valor para los individuos, para tratar de enten-

der en qué momento una sociedad puede considerarse justa. Para Walzer, no puede haber justicia si un bien social, el dinero, determina la distribución del resto de los bienes sociales.<sup>43</sup> Cada bien social —la libertad, la educación, el esparcimiento, la seguridad, la salud, pagar impuestos o enlistarse en el ejército— es ponderado mediante una regla implícita de distribución considerada como justa. Existe justicia cuando esa regla se respeta, es decir, cuando cada bien se distribuye según los criterios socialmente aceptados. Una sociedad es injusta cuando la regla que domina la distribución de un bien dentro de una esfera invade a otra. El título de la obra, *Esferas de justicia*, resume el modelo imaginado por Walzer: esferas con distintos criterios distributivos que son aceptados por la sociedad y relativamente aislados unos de otros.

Como en México el dinero lo compra casi todo, abundan libertades inexistentes en otros países. Quienes tienen poder difícilmente terminan en la cárcel. ¿Cuándo fue la última vez que un empresario importante pisó la cárcel? Según mi rastreo, fue Jorge Lankenau, quien ingresó al penal de Topo Chico en Monterrey en noviembre de 1997.<sup>44</sup> Salió en arraigo domiciliario en diciembre de 2005 con procesos legales aún pendientes. Lo interesante es que no fue el Estado el que lo persiguió, sino un grupo de empresarios defraudados que resultaron más poderosos que él mismo. ¿Será acaso que ningún empresario mexicano ha cometido delito que merezca cárcel? En Estados Unidos hay muchos empresarios en prisión. Lo mismo sucede con nuestra clase política. Por delitos federales no ha ingresado a prisión ningún ex gobernador, desde que lo hizo el de Quintana Roo, Mario Villanueva, en 2001, extraditado en 2010 a Estados Unidos por narcotráfico y asociación delictuosa.<sup>45</sup>

La otra cara de la moneda de este débil Estado es su incapacidad para enfrentar al crimen organizado, como vimos en el capítulo 5. No es infrecuente que un capo consignado salga libre o escape de

un penal. La extradición a Estados Unidos, es decir, usar al Estado de nuestro vecino, ha resultado un mecanismo para no enfrentar el riesgo de ese desenlace.

En épocas en que el presidente priista centralizaba el poder, era posible meter a funcionarios o empresarios a la cárcel, por razones políticas y sin respetar los procedimientos judiciales. Quizás el caso más sonado fue el encarcelamiento del legendario líder petrolero Joaquín Hernández Galicia.

En cambio, durante los años de gobierno dividido el presidente ya no tuvo la fuerza suficiente para vengarse de un enemigo. Es un hecho positivo. Si quisiera ejecutar su *vendetta*, con un poder judicial independiente, un amparo protegería a la víctima. Lo malo es que vivimos también en un mundo de impunidad. Es difícil que el gobierno encarcele a políticos, líderes sindicales o empresarios poderosos: escapan o se amparan. Sobran ejemplos.

En México coexisten dos tradiciones igualmente fuertes que se explican por la forma en que se construyó el Estado tras la guerra de Independencia y la Revolución: el liberalismo y el estatismo, por paradójico que parezca.

El liberalismo ganó la batalla política e ideológica en el siglo XIX. Buscó hacer de cada mexicano un ciudadano y para ello buscó romper con las principales corporaciones existentes: la Iglesia católica y las comunidades agrícolas. La desamortización de las tierras afectó por igual a una y a otras, dejando a nuestras comunidades indígenas empobrecidas. El Estado obtuvo un jugoso ingreso gracias a la venta posterior de esas tierras, una parte del cual llegó a manos de individuos poderosos.

El otro gran objetivo del liberalismo triunfante fue proteger al individuo del poder arbitrario del gobierno, fuente de buena parte de los problemas enfrentados por los gobernados. El amparo, orgullo de los juristas mexicanos, fue el instrumento central para evitar el abuso de los gobernantes. Por ello, la protección contra

la autoridad arbitraria del Estado es particularmente amplia para todos, aunque haya sido capturada por quienes tienen recursos económicos e influencia y, sobre todo, un buen abogado para litigar adecuadamente.

El estatismo fue la respuesta a las necesidades de los gobiernos posrevolucionarios de pacificar el país e impulsar un modelo de desarrollo basado no en la fuerza de una burocracia autónoma, que aplica reglas cuyo objetivo es el desarrollo, sino en el reparto discrecional, muchas veces con criterios políticos, de apoyos y beneficios para los distintos sectores de la economía. Con gran detalle, el gobierno regulaba la actividad económica y se hacía directamente cargo, a través de sus empresas, de muchas tareas que en otros países están en manos de agentes privados.

Aunque el modelo quebró con la crisis de la deuda externa de 1982, sigue vigente el atractivo social de un gobierno que reparte a quienes son sus clientes y capturarán una renta, en buena medida porque el nuevo modelo no llevó a los niveles de crecimiento ofrecidos, y porque la idea de dotar a los individuos de capacidades y derechos universales, al margen de su filiación o capacidad de organización, va en contra de la tradición corporativista. Sólo un Estado que no está capturado por sus administradores y trabajadores sindicalizados puede ofrecer derechos verdaderos a todos los ciudadanos. Esto requiere capacidades más sólidas del Estado para enfrentar a los grupos o individuos poderosos, pero con límites claros a la discrecionalidad.

Si el Estado es entendido como reparto arbitrario, como ocurre muchas veces en nuestro país, el individuo busca mantener un amplio espacio de libertad ante el brazo regulador o recaudador. Con esta lógica de reparto para quien tiene más poder o más cercanía con el poder, el amparo no protege a todos. Sólo le da protección a quienes litigan con buenos y costosos abogados y tienen la fortuna y recursos de su lado. Los fundamentos éticos de este principio de

proteger sólo a quien se ampara respecto a una ley que se aplica a todos los demás, sobre todo en materia tributaria, son muy discutibles.

Si el que reparte se queda con la mejor parte, y no sólo como consecuencia de la corrupción sino, sobre todo, por la falta de personal calificado, excesivo y concentrado en su trabajo, el ciudadano puede justificar fácilmente el esfuerzo de protegerse del brazo recaudador del Estado. Con pocos recursos y los existentes mal administrados, el Estado no logra generar los bienes públicos que harían posible expandir las libertades reales de cualquier mexicano.

¿Cómo salir del actual inefectivo, precario e injusto equilibrio fiscal en que vivimos, basado en poca recaudación, una mala calidad del gasto público y dependencia y desperdicio de la renta petrolera? ¿Cómo pasar al equilibrio de una sociedad democrática en la cual todos pagan lo que les corresponde, es decir, donde no hay individuos privilegiados, y el gasto público otorga un conjunto de derechos a todos mediante bienes y servicios de calidad que expanden las libertades de todos? ¿Cómo usar adecuadamente un ingreso que no viene de los impuestos, como la renta de un recurso natural, que debe gastarse en inversión o guardarse para las generaciones futuras? ¿Cómo expandir el ingreso petrolero con reglas distintas en el sector? ¿Cómo dejar el actual pacto fiscal inoperante, que permite a ciertos grupos que componen un porcentaje alto de la población vivir abiertamente en la ilegalidad y a otros disputar el control territorial de la violencia al Estado, asolando a la población con secuestros y extorsiones?

Es, sin duda, un tema complejo. El reto es mantener libertades amplias, considerando sólo aquellas que pueden extenderse a todos por igual. Libertades excesivas para grupos con recursos o bien organizados minan la posibilidad de construir la base fiscal para erigir los bienes públicos que el país necesita y que a los mexica-

nos más pobres les pueda otorgar mayores posibilidades de desarrollo. No está de más repetirlo: no se trata de repartir más dinero sino de gastarlo mejor. Es cuestión de calidad, no de cantidad.

La base de un sistema democrático está en el principio de que todos somos iguales, con la capacidad para decidir sobre nuestro futuro a través de un plan de vida que no se somete a la voluntad de terceros, factible de hacer porque se cuenta con la educación y salud para emprenderlo, y para opinar y votar sobre el destino común. A partir de estos fundamentos se construye un pacto fiscal: todos contribuyen de acuerdo a sus ingresos y condiciones y todos tienen un conjunto de derechos y obligaciones. No predominan los abusivos, sino los ciudadanos preocupados por su comunidad. En este pacto, todos contamos con una autonomía personal, y el Estado ayuda proveyendo educación, salud e incluso un ingreso mínimo para ejercer esos derechos. La autonomía implica hacernos cargo de las obligaciones correspondientes, como las fiscales, así como pagar un costo cuando violamos la ley. Significa ser de verdad sujeto de derechos y responsable de obligaciones.

En sociedades como la nuestra hay una gran distancia entre este marco normativo y la realidad. La desigualdad económica es evidente y se traduce en muchas otras desigualdades y en una lucha permanente de todos por ver qué le sacan al gobierno o cómo se protegen de tener que pagar impuestos o de cumplir otras regulaciones. El Estado no tiene la capacidad para transformar esa desigualdad mediante un pacto fiscal incluyente y eficaz. No sólo porque no tiene los recursos fiscales y de organización para realizarlo, sino porque no es inusual que quien está en el poder use sus facultades para enriquecer a sus amigos, familiares o a él mismo.

En un mundo de supuestos derechos igualitarios, la desigualdad es fuente de todo tipo de violencia, que no se observa con la misma frecuencia en sociedades más igualitarias. No sólo la que viene de quienes tienen el poder, sino la del crimen, la del secuestrador

que no se conforma con extraer recursos sino que en el camino tortura a su víctima: es su único momento de poder.

Los populismos a la manera de Hugo Chávez en Venezuela no abrevan simplemente en la pobreza sino en un mundo de desigualdades. Aquel que llega al poder para dar, aunque sea en desorden y con caos creciente, es enormemente popular. El populismo sustituye la construcción de derechos para todos por tratos de privilegio a favor de los desposeídos y contra los beneficiarios de siempre, erosionando en el camino aún más a las instituciones.

Fue para evitar estos destinos que las élites en muchas sociedades democráticas optaron por construir límites a la libertad y a la propiedad, como un sistema fiscal que funcione. A cambio, se construyeron estados fuertes, capaces de hacer realidad los derechos de todos, dentro de la ley y no basados en el capricho.

Por desgracia, nuestro país no ha sido capaz de entrar al círculo virtuoso de las sociedades cuya alta capacidad recaudatoria financia un gasto público bien ejercido en beneficio de amplios sectores sociales. ¿Podrá nuestra democracia ampliar en este nuevo siglo los ingresos públicos y gastarlos adecuadamente?

No hacerlo sería profundizar el mundo fragmentado en el que vivimos. Los más ricos vivirán en complejos suburbanos, cada vez más aislados del resto del país. A cambio de una cuota, obtendrán seguridad privada y otros bienes, que serían públicos en las democracias establecidas: salud, educación, instalaciones deportivas, parques. Esto sin mencionar el pago al contado de servicios de salud y educación, tan subsidiados por el Estado en otras latitudes, como forma de proveer un bien esencial para la competencia en términos equitativos a todos los ciudadanos futuros. Sin estos bienes públicos, la sociedad se romperá aún más. Aquellos que con sus impuestos podrían contribuir al financiamiento de bienes para todos se refugiarán en sus espacios de privilegio o abandonarán el país. Fuera de esos santuarios, seguiremos viviendo con altos nive-

les de violencia que terminan por minar el bienestar y la libertad de las mayorías, incluidas las propias élites.

La alternativa es construir un Estado capaz de gravar mejor para proveer con calidad los bienes públicos que hacen posible la vida civilizada. Así podría construirse un México donde grupos amplios tuvieran condiciones equitativas para competir en un mundo globalizado.

Ciertamente, los impuestos son sólo la expresión más evidente de los sacrificios de vivir en sociedad. La capacidad de una sociedad de pagar montos elevados de impuestos y gastarlos adecuadamente en bienes públicos de calidad, que sorprenden cuando uno viaja a Europa o Estados Unidos, son sólo un aspecto de un principio más general para vivir bien en comunidad: recordar y hacerse cargo de que el otro existe.

## Notas

### INTRODUCCIÓN

<sup>1</sup> Ricardo Martner, *El pacto fiscal y las finanzas públicas en Chile*, ILPES/CEPAL/ONU, Chile, 2007, diapositiva 3.

<sup>2</sup> Artículo 109, fracción xxviii, de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

<sup>3</sup> Artículo 9, fracción iii, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

<sup>4</sup> Charles Kenny, *Getting Better: Why Global Developments Is Succeeding: And How We Can Improve the World Even More*, Basic Books, Estados Unidos, 2011.

<sup>5</sup> Vito Tanzi, “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en Ricardo Martner (ed.), *Las finanzas públicas en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 54, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, 2008, pp. 13-36, <http://bit.ly/PBuYvL> (consultado el 24 de febrero de 2012).

<sup>6</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra y Javier Santiso, “Killing Me Softly: Local Termites and Fiscal Violence in Brazil and México”, en Javier Santiso y Jeff Dayton-Johnson (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Political Economy*, Estados Unidos, 2012, [www.oup.com/us/catalog/general/subject/Politics/ComparativePolitics/LatinAmerica](http://www.oup.com/us/catalog/general/subject/Politics/ComparativePolitics/LatinAmerica).

### CAPÍTULO 1

<sup>1</sup> Edmund Burke, *Textos políticos*, FCE, México, 1996, p. 239.

<sup>2</sup> Christopher Caldwell, “Why Gladstone’s Budget Box Deserves Reverence”, en *Financial Times*, 17 de marzo de 2012, p. 9.

<sup>3</sup> Anthony Downs, “Why the Government Budget is Too Small in a Democracy”, *World Politics*, vol. 12, núm. 4, julio de 1960, pp. 541-563.

<sup>4</sup> Joseph A. Schumpeter, *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton University, Princeton, N. J, 1991, p. 100.

<sup>5</sup> Stuart Woolf, “Statistics and the Modern State”, *Comparative Studies in Society and History*, vol. 31, núm. 3, julio de 1989, pp. 588-604.

<sup>6</sup> *Idem.*

<sup>7</sup> Marcelo Bergman, *Tax Evasion & the Rule of Law in Latin America. The Political Culture of Cheating and Compliance in Argentina and Chile*, The Pennsylvania State University Press, Estados Unidos, 2009.

<sup>8</sup> Resultados de la Encuesta Nacional de Población y Empleo 2011, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<sup>9</sup> Para hacer este cálculo se dividió el total de ingresos tributarios para 2010 (1 260 458.7 millones de pesos) entre la población para el mismo año (112 336 538 habitantes). El primer dato se obtuvo del SAT, *Informe Tributario y de Gestión 2010*, <http://bit.ly/fpcYyR>. El segundo dato se obtuvo de INEGI, *Cuéntame, número de habitantes*, <http://bit.ly/9fdDYs>. Las páginas fueron consultadas el 13 de abril de 2012.

<sup>10</sup> Se utilizó la cifra del PIB de 2010 presentada por el INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios 2006-2010*, Boletín de Prensa núm. 404/11, 18 de octubre de 2011, <http://bit.ly/NBGdUL> (consultado el 1º de abril de 2012).

<sup>11</sup> “Effective Income Tax and Social Security Rates con USD 100 000 of Gross Income and USD 300 000 of Gross Income, KPMG’s Individual Income Tax and Social Security Rate Survey 2011”, KPMG International, pp. 8-10, <http://bit.ly/RwBjaV>.

<sup>12</sup> David S. Miller, “The Zuckerberg Tax”, *New York Times*, 8 de febrero de 2012, p. A. 27, <http://nyti.ms/TFaJdh>; Stacy Cowley, “Facebook’s Zuckerberg May Face \$2 billion Tax Bill”, *CNN Money Tech*, 7 de febrero de 2012, <http://cnmmon.ie/zNvFFg>; “Zuckerberg Could Get Hefty Tax Bill”, *Toronto Star*, 9 de febrero de 2012, p. B. 6. Páginas consultadas el 10 de abril de 2012.

<sup>13</sup> Richard Waters, “Facebook co-Founder Cedes U.S. Citizenship”, *Financial Times*, 12 de mayo de 2012, <http://on.ft.com/Pxh8Gn>.

<sup>14</sup> Para los aportes de Pemex y la CFE a los ingresos de la federación, véase SHCP, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010. Entidades de control presupuestario directo*, <http://bit.ly/QKaBwg>. Para calcular en términos del PIB,

se utilizó el PIB de 2010 presentado por el INEGI, *Sistema de cuentas nacionales de México. Cuentas de bienes y servicios 2006-2010*, Boletín de Prensa núm. 404/11, 18 de octubre de 2011, <http://bit.ly/NBGdUL>. Páginas consultadas el 10 de abril de 2012.

<sup>15</sup> John Scott Andretta, *¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?*, Cuaderno de debate 12 de la serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos del CIDE, México, noviembre de 2011, p. 7.

<sup>16</sup> *T U.S. Government Revenue, Total Government Revenue GDP-Chart. Total Taxes by Type*, 1903, <http://bit.ly/Q7RhgQ1920>, <http://bit.ly/QJP2vR>, <http://bit.ly/R2BmXc>, y 1936: <http://bit.ly/PxhCvS>. Páginas consultadas el 10 de abril de 2012.

<sup>17</sup> Carles Boix, *Democracy and Redistribution*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> R. Barbara Tenenbaum, “México en la época de los agiotistas 1821-1857”, citado por Brian Connaughton, “Agio, clero y bancarrota fiscal, 1846-1847”, *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, vol. 14, núm. 2, pp. 263-285.

<sup>20</sup> Aurelio Nuño, *Building a National State “without” Taxation* (tesis de maestría), St. Anthony’s College, University of Oxford, 2008, p. 7.

<sup>21</sup> Vito Tanzi, “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en Ricardo Martner (ed.), *Las finanzas públicas en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 54, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, 2008, pp. 13-14, <http://bit.ly/PBuYvL>.

<sup>22</sup> Vanessa Houlder, “Soaking the Rich Might Not Be a Panacea for Politicians”, *Financial Times*, 11 de abril de 2012, p. 4.

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Edward Luce, *Time to Start Thinking*, Atlantic Monthly Press, edición Kindle, Nueva York, 2012, posición 821.

<sup>25</sup> Vito Tanzi, “The Role of the State...”, *op. cit.*, p. 14.

<sup>26</sup> La relación fiscal entre la Nueva España, otras colonias españolas y la metrópoli están analizadas en Carlos Marichal, *La bancarrota del virreinato. Nueva España y las finanzas del Imperio español, 1780-1810*, FCE, 1999. Marichal subraya un dato importante: Nueva España era capaz de recaudar más de lo que gastaba, no sólo por su riqueza minera, sino gracias al desarrollo de una notable capacidad extractiva que imponía a los residentes una carga tributaria mayor a la de la mayoría de los países europeos. Esto

también se discute en Jan Bazant, *Historia de la deuda exterior de México, 1823-1946*, El Colegio de México, México, 1968, pp. 85-95.

<sup>27</sup> Jan Bazant, *op. cit.*, p. 14.

<sup>28</sup> Para revisar esta versión de la historia de México bastaría con ver algunos libros de texto de los niveles de primaria y secundaria. Véase Secretaría de Educación Pública, *Historia: Sexto Grado*, SEP, México, 1995, pp. 35, 46 y 63; Rosalía Velázquez, Marcela Arce y Ma. Cristina Montoya, *Historia: Tercer Curso*, Publicaciones Cultural, México, 1994, pp. 132, y Roberto Juárez y Francisco de la Torre, *Historia de México I*, McGraw-Hill, México, 1993, pp. 136 y 137.

<sup>29</sup> Jan Bazant, *op. cit.*, p. 27.

<sup>30</sup> Pedro Pruneda, *Historia de la guerra de Méjico, desde 1861 a 1867*, Fundación Miguel Alemán/Fundación UNAM/Instituto Cultural Helénico/FCE, México, 1996, p. 93.

<sup>31</sup> Marcello Carmagnani, "Finanzas y Estado en México, 1820-1880", en Luis Jáuregui y José Antonio Serrano Ortega (coords.), *Las finanzas públicas en los siglos XVIII-XIX*, Colección Lecturas de Historia Económica Mexicana, Instituto Mora/Colegio de Michoacán/El Colegio de México/UNAM, México, 1998, p. 139.

<sup>32</sup> *Ibidem*, pp. 131-177.

<sup>33</sup> *Ibidem*, p. 140.

<sup>34</sup> Jan Bazant, *op. cit.*, p. 40.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Banco de México, *Informe anual 1982: sexagésima cuarta asamblea general ordinaria de accionistas*, Banco de México, México, 1983, p. 17, <http://bit.ly/QJVQte>.

<sup>37</sup> Javier Pérez Siller, *La fiscalidad: un observatorio para el historiador. Ensayo de historiografía sobre el Porfiriato: 1867-1995*, BUAP, Puebla, 1999, p. 27.

<sup>38</sup> Marcelo Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, FCE, México, 1994, pp. 28-29.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>40</sup> *Idem*.

<sup>41</sup> Javier Pérez Siller, *op. cit.*, p. 59.

<sup>42</sup> Marcelo Carmagnani, *op. cit.*, p. 83.

<sup>43</sup> *Ibidem*, pp. 83 y 84.

<sup>44</sup> Véase Fernando Paz Sánchez, *La política económica del Porfiriato*, INEHRM/Segob, México, 2000, pp. 75-100.

<sup>45</sup> Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, BID, Washington, D. C., 1998, p. 374. Como se señala en este texto, para 1910 Estados Unidos, gracias a una educación pública universal, tenía sólo 8.2% de analfabetas. Poco menos que el 10.4% de los que había en México para 1995.

<sup>46</sup> Aurelio Nuño, *Building a National State...*, *op. cit.*, p. 16.

<sup>47</sup> José Iturriaga de la Fuente, *La revolución hacendaria. La hacienda pública con el presidente Calles*, SEP, México, 1976, p. 77. Citado en Aurelio Nuño, *Building a National State...*, *op. cit.*, p. 35. Nuño cuenta la historia en esta misma parte de su obra.

<sup>48</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Difusión Fiscal, *Indicadores Tributarios*, varios números, SHCP, México.

<sup>49</sup> Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano, Siglo XXI Editores*, México, 1971, pp. 113-114. El estudio en cuestión fue realizado por Jorgen R. Lotz y Elliot R. Morss, "Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries", *Staff Papers FMI*, noviembre de 1967.

<sup>50</sup> Enrique Cárdenas, *La política económica en México, 1950-1994*, El Colegio de México/Fideicomiso Historia de las Américas/FCE, México, 1996, pp. 79 y 85.

<sup>51</sup> John Scott, "Perdedores invisibles del 68", *Enfoque*, suplemento dominical del diario *Reforma*, 11 de octubre de 1998, pp. 18-19.

<sup>52</sup> Manuel Pastor, Jr., "Capital Flight from Latin America", *World Development*, vol. 18, núm. 1, p. 3.

<sup>53</sup> Inflación anualizada para diciembre de 1982, la cual se estima a partir de  $((1 + im)^{12} - 1) * 100$ , donde *im* es la inflación mensual. Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Indicadores Macroeconómicos 1980-2003*. México: Inflación Mensual Anualizada, 1982-2012 (porcentaje, promedio mensual y anual), <http://bit.ly/T0i4be> (consultado el 27 de abril de 2012).

<sup>54</sup> *Informe Anual del Banco de México 1983*, Banco de México, México, 1984, p. 122.

<sup>55</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, "¿Por qué chicos tan listos privatizan tan mal? El caso de la venta de los bancos en México entre 1990 y 1992", en *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero. La historia contada por sus protagonistas. Tomo IV: Funcionarios internacionales, consultores y analistas*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2011.

<sup>56</sup> SAT, *Informe Tributario y de Gestión 2010*, IETU, Histórico anual, cifras constantes, <http://bit.ly/T0i4be> (consultado el 25 de abril de 2012).

<sup>57</sup> Ingresos presupuestales del sector público, finanzas oportunas de la SHCP, <http://bit.ly/pg4NgR>.

<sup>58</sup> Dolores Ortega, “Deja el SAT IDE para cazar evasores”, *Reforma*, Negocios, 5 de diciembre de 2011.

<sup>59</sup> OCDE/CEPAL/CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*, 2011, Parte II. Tax Levels and Tax Structures 1990–2009, Table 4. Taxes on income and profits as percentage of GDP, p. 55 (consultado el 27 de abril de 2012).

<sup>60</sup> SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, primer trimestre de 2012, p. 286.

<sup>61</sup> *El México del 2012: Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, Centro de Estudios Espinoza Yglesias, México, 2012, p. 100.

<sup>62</sup> Juan C. Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez, *El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina*, CEPAL, agosto de 2010, p. 16.

<sup>63</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2009*, pp. 8–11, <http://bit.ly/9wYYLB> (consultado el 27 de abril de 2012).

<sup>64</sup> OCDE/CEPAL/CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*, Table B. Value added taxes as % of GDP, p. 19, <http://bit.ly/JelfBT> (consultado el 27 de abril de 2012).

<sup>65</sup> Leonor Flores, “Llegan devoluciones de impuestos a cifra récord”, *El Economista*, 2 de febrero de 2012, <http://bit.ly/xPUR0d>.

<sup>66</sup> *El Ingreso Tributario en México*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2005, <http://bit.ly/NH1wyi>.

<sup>67</sup> *El México del 2012: Reformas a la Hacienda Pública y al Sistema de Protección Social*, p. 95.

<sup>68</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010*, tabla 2.7, p. 19, <http://bit.ly/S5M06D> (consultado el 16 de abril de 2012).

<sup>69</sup> Se ha calculado que el subsidio implícito del IVA implica que por cada peso con que se subsidia al 20% más pobre, el 20% más rico de la población recibe un subsidio de 4.70 pesos. Véase Fausto Hernández, John Scott y Andrés Zamudio, “La reforma hacendaria integral: algunos retos”, *Este País*, núm. 119, febrero de 2001, p. 31.

<sup>70</sup> Para el ciclo 2010-2011, sólo 8.27% de los alumnos inscritos en primaria estaba en escuelas privadas. Véase Secretaría de Educación Pública, *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, principales cifras, ciclo escolar 2010-2011*, SEP, México, 2011, p. 14, <http://bit.ly/zwqzDr>.

<sup>71</sup> Jorge Valero y Claudia Sánchez, "The Effect of Firm-size Dependent Policies on the Economy: The Case of the Small Contributors Tax Law in Mexico" (mimeo), Universidad de Nuevo León, México, 2010, <http://bit.ly/PV7vS4> (consultado el 1° de abril de 2012).

<sup>72</sup> Marcelo Bergman, "Reforma fiscal, recaudación y evasión impositiva", documento de trabajo para el Programa de Presupuesto y Gasto Público (en prensa), CIDE, México.

<sup>73</sup> Centro de Estudios Estratégicos, ITESM, *Evasión global de impuestos: Impuesto sobre la renta, impuesto al valor agregado e impuesto especial sobre producción y servicio no petrolero (Resumen ejecutivo)*, 31 de enero de 2010, p. 7, <http://bit.ly/UgGvzn> (consultado el 16 de abril de 2012).

<sup>74</sup> *Ibidem*, p. 70.

<sup>75</sup> Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2010, <http://bit.ly/tlfdSE>.

<sup>76</sup> Leonor Flores, "Aduanas, generadoras del 45% del IVA", *El Economista*, 3 de enero de 2012, p. 6, <http://bit.ly/stvkks>.

<sup>77</sup> OCDE/CEPAL/CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*. Table A. Total tax revenue as percentage of GDP, p. 18, <http://bit.ly/JeIfBT> (consultado el 27 de abril de 2012).

<sup>78</sup> Este dato para México es superior al que se usa más adelante, pero es el comparable con otros países e incluye todas las aportaciones a la seguridad social. OCDE/CEPAL/CIAT, *Revenue Statistics in Latin America*. Table 4. Tax revenue of main headings as percentage of GDP, p. 54, <http://bit.ly/JeIfBT> (consultado el 27 de abril de 2012).

<sup>79</sup> José Alberto Saucedo Sánchez, *Hacia el federalismo fiscal: la reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*, INAP, México, 1997, pp. 103-104. Disponible en <http://bit.ly/Rup6iX>.

<sup>80</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Indicadores de finanzas públicas por entidad federativa 1980-2002*, 2003, p. 16, <http://bit.ly/PSmheT>.

<sup>81</sup> José Alberto Saucedo Sánchez, *op. cit.*, p. 104.

<sup>82</sup> INEGI, *Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales*, <http://bit.ly/PGtQH6> (consultado el 1° de mayo de 2012). Estos rubros no suman

100 dado que existen ingresos por organismos descentralizados, ingresos por empresas de participación estatal y otros ingresos extraordinarios.

<sup>83</sup> Estados Unidos: U.S. Census Bureau, *State and Local Government Finances Summary: 2009*, p. 9, <http://1.usa.gov/vde8BQ>. Canadá: *Consolidated Provincial, Territorial and Local Government Revenue and Expenditures*, <http://bit.ly/RuEyLH>. Brasil: Ministério da Fazenda, Coordenação-geral das relações e análise financeira de estados e municípios, *Execução Orçamentária dos Estados (1995-2010)*, <http://bit.ly/asnHTC>. Argentina: Centro de Estudios y Servicios Bolsa de Comercio de Santa Fe, *Finanzas públicas argentinas a nivel provincial*, <http://bit.ly/OO1O9s>. Datos para 2009 (páginas consultadas el 16 de abril de 2012).

<sup>84</sup> De 1989 a 1999, los ingresos por concepto de predial representaron 55% de los ingresos tributarios de los municipios y de 2000 a 2010 ascendieron a 56.6%. Cálculo propio con base en cifras del INEGI, *Estadística de finanzas públicas estatales y municipales*, <http://bit.ly/PGtQH6> (consultado el 1° de mayo de 2012).

<sup>85</sup> Mariel Ibarra, “Evade la ALDF al fisco”, *Reforma*, 10 de junio de 2011, primera plana.

<sup>86</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, *Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México 1980-2006*, octubre de 2005, <http://bit.ly/OG7O5J>, pp. 11-12.

<sup>87</sup> Banco de México, *Informe anual 1982: sexagésima cuarta asamblea general ordinaria de accionistas*, Banco de México, México, 1983, <http://bit.ly/QJVQte> (consultado el 1° de mayo de 2012).

<sup>88</sup> CEFEP, *Evolución y Estadísticas*, pp. 11-12.

<sup>89</sup> Rosario Green, *Lecciones de la deuda externa en México, de 1973 a 1997: de abundancias y escaseces*, FCE/Fundación Colosio, México, 1998, p. 369.

<sup>90</sup> La presencia de un sector de extracción importante disminuye la capacidad tributaria del Estado, dada la existencia de fuentes de ingreso alternativas, menos complicadas desde el punto de vista político. Véase José Antonio Cheibub, “Political Regimes and the Extractive Capacity of Governments: Taxation in Democracies and Dictatorships”, en *World Politics*, vol. 50, núm. 3, abril de 1998, p. 369.

<sup>91</sup> Véase Aurelio Nuño, *op. cit.*, pp. 25 y ss.

<sup>92</sup> Los precios por barril están calculados en dólares reales de 2011 a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Indicadores de

Hidrocarburos, Precios de Hidrocarburos. Disponible en <http://bit.ly/gsosB2> (consultado el 27 de junio de 2012).

<sup>93</sup> Ingresos presupuestales del sector público, finanzas oportunas de la SHCP, <http://bit.ly/pg4NgR>.

<sup>94</sup> Gabriel Farfán-Mares, *Non-Embedded Autonomy: The Political Economy of Mexico's Renter State (1918-2010)*, tesis de doctorado, London School of Economics and Political Sciences, Londres, 2010.

<sup>95</sup> Datos para Europa: Stela Stamatova y Anton Steurer, *Environmental and Energy 2009, Eurostat: Statics in Focus 2011*, <http://bit.ly/uGhakW>. Datos para Argentina: *Presión Tributaria en % del PIB 2010*, Recaudación Tributaria Anual 1980-2010, Secretaría de Hacienda de Argentina, <http://bit.ly/g1Qc9x>. Datos para Brasil: *Carga Tributaria Bruta en % del PIB 2010*, Finanzas Públicas del Ministerio de Hacienda de Brasil, <http://bit.ly/anZYUY> (todos los datos fueron consultados el 10 de febrero de 2012).

## CAPÍTULO 2

<sup>1</sup> Un primer bosquejo de esta sección se encuentra en Carlos Elizondo y Blanca Heredia, "Vivir sin impuestos", *Nexos*, núm. 254, febrero de 1999, pp. 8-12. Disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx).

<sup>2</sup> Los datos del PIB per cápita a precios constantes fueron tomados del Banco Mundial, *PIB per cápita (US\$ precios actuales)*. Descargar datos Excel, archivo: <http://bit.ly/oFz8Wj>. Para deflactar a precios de 2011, se utilizó el CPI Inflation Calculator del U.S. Bureau of Labor Statics: <http://1.usa.gov/276heh> (ambas páginas fueron consultadas el 7 de mayo de 2012).

<sup>3</sup> Para obtener el dato de intercambio comercial, se sumaron las importaciones más las exportaciones. Para 1982: INEGI, *Estadísticas históricas de México*, 18. Sector externo: Balanza Comercial por zonas geoeconómicas y principales países (1980-1997), <http://bit.ly/SkuZpp> (consultado el 7 de mayo de 2012). Para 2011: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Indicadores Macroeconómicos 1980-2012*. Evolución de la Balanza Comercial 1990-2012, <http://bit.ly/7Av4Xi> (consultado el 7 de mayo de 2012).

<sup>4</sup> U.S. Tax Administration, *State Sales Tax Rates and Food & Drug Exemption*, Rates 2012, <http://bit.ly/OPKy3b> (consultado el 7 de mayo de 2012).

<sup>5</sup> Promedio anual de 2011 con datos para California y Texas: Energy Information Administration, *Petroleum and Other Liquid Data*, U.S., <http://1.usa.gov/KpxGNm>. Para hacer la conversión de galones a litros se consideró que un galón equivale a 3.7854 litros, <http://1.usa.gov/16CQtv> (consultado el 7 de mayo de 2012). Datos para Alemania, Francia y España: José Manuel Arteaga, “Hacienda: gasolina en México es barata”, *El Universal*, 25 de octubre de 2011, p. 3, sección B.

<sup>6</sup> Sonia García Ochoa, “Será del 11% el incremento de la gasolina este 2008”, *El Sol de Tijuana*, 12 de noviembre de 2008, <http://bit.ly/QmiGW4>.

<sup>7</sup> Adolfo Albo y Juan Luis Ordaz Díaz, “Migración mexicana altamente calificada en EE.UU. y transferencia de México a Estados Unidos a través del gasto en educación a migrantes”, en *Servicio de estudios económicos del grupo BBVA Bancomer*, documento de trabajo núm 11/25, México, agosto de 2011, p. 6 (gráfico 2), <http://bit.ly/QmiPc5> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>8</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2010*, tabla 2.8, p. 20, <http://bit.ly/S5M06D> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>9</sup> Rebeca Ibarra, *Una aproximación a la progresividad del ISR de las personas físicas en México, 1994-1998* (tesis de licenciatura en economía), CIDE, México, marzo de 2001, p. 58.

<sup>10</sup> SHCP, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público*, tabla 4, p. 12.

<sup>11</sup> Goñi Edwin, J. Humberto López, Luis Servén, *Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America*, The World Bank, Policy Research Working Paper 4487, enero de 2008, <http://bit.ly/md03hu> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>12</sup> Adam Przeworski, “El Estado y el ciudadano”, *Política y Gobierno*, CIDE, vol. 5, núm. 2, segundo semestre de 1998, pp. 341-379, <http://bit.ly/R9u-JZ1> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>13</sup> PNUD, *Inequality-Adjusted Human Development Index*, 2010, <http://bit.ly/eDUlg8> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>14</sup> Juan C. Gómez Sabaíni, Juan Pablo Jiménez, Darío Rossignol, *Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos*, CEPAL-GIZ,

octubre de 2011, p. 8, <http://bit.ly/HvSjL3> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>15</sup> CEPAL, *Distribución del ingreso: índice de concentración de Gini*, Estadísticas e indicadores sociales: CEPAL, <http://bit.ly/UsmRAE>.

<sup>16</sup> Véase, en general, el volumen coordinado por Luis F. López-Calva y Nora Lustig, *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, Brookings Institution y UNDP, Washington, D. C., 2010.

<sup>17</sup> Gerardo Esquivel, Nora Lustig, John Scott, “México: A Decade of Falling Inequality, Market Forces or State Action”, en Luis F. López-Calva y Nora Lustig (eds.), *Declining Inequality*, pp. 175, 197, 198 y 206.

<sup>18</sup> Vito Tanzi, “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en Ricardo Martner (ed.), *Las finanzas públicas en América Latina*, Serie Seminarios y Conferencias, núm. 54, CEPAL/ILPES, Santiago de Chile, 2008, p. 19, <http://bit.ly/PBuYvL> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> “Income distribution - Inequality - Country tables”, OCDE Stat Extracts, <http://bit.ly/OfMVhJ> (consultado el 19 de junio de 2012).

<sup>21</sup> OCDE, “Gini Coefficients before and after Taxes and Transfers in Developing Countries”, en *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OCDE, noviembre de 2011, p. 131, <http://bit.ly/OZTo0j> (consultado el 19 de junio de 2012).

<sup>22</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año de 2008*. Tabla 28. Distribución del Gasto Social por Decil de Hogares, 2008, p. 44, <http://bit.ly/oXv8Eq> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>23</sup> Jeffrey Sachs, “An American Budget for the Rich and the Powerful”, *Financial Times*, 13 de febrero de 2012, p. 9. Disponible en <http://on.ft.com/Tj79K1> (consultado el 11 de mayo de 2012).

<sup>24</sup> Secretaría de Energía, *Sistema de Información Energética*, <http://bit.ly/c9ta76> (consultado el 10 de mayo de 2012).

<sup>25</sup> Arnold C. Harberger, “Lessons for Debtor Country Managers and Policymakers”, en Gordon W. Smith y John T. Cuddington, *International Debt and the Developing Countries*, The World Bank, Washington, 1985, pp. 252–255.

<sup>26</sup> Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, *Evolución y gasto público federal en México, 1980-2006*, México, octubre de 2006, p. 12, <http://bit.ly/OG7O5J> (consultado el 12 de mayo de 2012).

<sup>27</sup> Precio de la mezcla mexicana de exportación. Precios internacionales de petróleo en el mercado de América 1990-2012, Estadísticas históricas de indicadores macroeconómicos, Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Disponible en <http://bit.ly/Nd7FXr>.

<sup>28</sup> Margaret Levi, *Of Rule and Revenue*, University of California Press, Los Ángeles, 1988, pp. 175-184.

<sup>29</sup> *Idem.*

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 1.

<sup>31</sup> Reforma-El Norte, “Indicadores. Economía I: Gasto público y sociedad”, *Este País*, núm. 90, septiembre de 1998, p. 29.

<sup>32</sup> Juan Espíndola Mata, *El hombre que lo podía todo, todo, todo: ensayo sobre el mito presidencial en México*, El Colegio de México, México, 2004, p. 101.

<sup>33</sup> Joaquín Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, *Nexos*, núm. 409, enero de 2012. Disponible en [www.nexos.com.mx](http://www.nexos.com.mx).

<sup>34</sup> Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy, Twentieth Century: Structure and Growth*, Yale University Press, New Haven, CT, 1970.

<sup>35</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, “In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administration of Echeverría and Salinas”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 26, núm. 1, pp. 159-190.

<sup>36</sup> Véase Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Del privilegio de crear al privilegio de no pagar impuestos”, *Nexos*, núm. 253, México, junio de 1993. Disponible en <http://bit.ly/Rm0BE2>.

<sup>37</sup> Esto lo discuto en el capítulo III de *La importancia de las reglas. Gobierno y empresarios después de la nacionalización bancaria*, FCE, México, 2001, pp. 84-126.

<sup>38</sup> Estos esfuerzos están descritos en Francisco Gil Díaz, “Fiscal Policy and Tax Administration: The Experience of Mexico”, en IDB, *Reform of Tax Administration in Latin America*, IDB, Washington, 1996, pp. 48-51.

<sup>39</sup> INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal*, Cuaderno 8, México, 2000. Cuadro 1.4.2, <http://bit.ly/Nd7U4M> (consultado el 15 de mayo de 2012).

<sup>40</sup> Véase Carlos Elizondo Mayer-Serra y Luis Manuel Pérez de Acha, “Separación de poderes y garantías individuales: La Suprema Corte y los derechos de los contribuyentes”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 14, enero-junio de 2006, pp. 91-130.

<sup>41</sup> Para una revisión histórica sobre el tema, véase Fernando A. Orrantía Arellano, *Las facultades del Congreso Federal en materia fiscal*, Porrúa, México, 1998.

<sup>42</sup> Luis Aboites Aguilar, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México 1922-1972*, El Colegio de México, México, 2003, p. 366.

<sup>43</sup> Juan Espíndola Mata, *op. cit.*, pp. 162-167.

### CAPÍTULO 3

<sup>1</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, *Por eso estamos como estamos. La economía política de un crecimiento mediocre*, Debate, México, 2011.

<sup>2</sup> SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “porcentajes del PIB”, periodo “1999-2011”, conceptos “derechos a los hidrocarburos”, “aprovechamiento sobre rendimientos excedentes” e “impuesto a los rendimientos petroleros”, <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>3</sup> Javier Blas, “Mexico to Enjoy \$8bn Windfall from Oil Bet”, *Financial Times*, 8 de septiembre de 2009, <http://on.ft.com/RIp5YD> (consultado el 2 de junio de 2012).

<sup>4</sup> SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “porcentajes del PIB”, periodo “1999-2011”, conceptos “derechos a los hidrocarburos”, “aprovechamiento sobre rendimientos excedentes” e “impuesto a los rendimientos petroleros”, <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>5</sup> La estructura porcentual fue un cálculo propio con base en SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “millones de pesos”, periodo “1990-2011”), <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>6</sup> SHCP, “Ingresos petroleros del sector público para el gobierno federal y estados y municipios, 2011”.

<sup>7</sup> Cálculo propio con base en SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “millones de pesos” y en “porcentajes del PIB, periodo “1990-2011”), <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>8</sup> SHCP, “Precios mezcla mexicana”, en *Principales estadísticas del petróleo*, <http://bit.ly/19CcPb> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>9</sup> SHCP, “Producción mexicana total”, en *Principales estadísticas del petróleo*, <http://bit.ly/19CcPb> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>10</sup> Calculado con base en SHCP, “Ingresos presupuestarios del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “millones de pesos”, periodo “1999–2011”), <http://bit.ly/pg4NgR> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>11</sup> SHCP, “Situación financiera del sector público”, en *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “millones de pesos”, periodo “2000–2011”, concepto “gasto neto pagado”), <http://bit.ly/ShVbks> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> SHCP, “Situación financiera del sector público”, *Estadísticas oportunas de finanzas públicas y deuda pública* (consulta “avanzada”, cuadro “pesos corrientes multianual”, cifras en “porcentajes del PIB” y en “millones de pesos”, periodo “2000–2011”, concepto “balance presupuestario”).

<sup>15</sup> Felipe Larraín, “Emerging Economies Should All Prepare for the Worst”, *Financial Times*, 27 de febrero de 2012, <http://on.ft.com/RDIZcl> (consultado el 5 de junio de 2012).

<sup>16</sup> *Deuda externa del sector público federal*, Estadísticas oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomada el 15 de febrero de 2012. Disponible en <http://bit.ly/MCByey>.

<sup>17</sup> BBVA Research Mexico, “Situación México. Análisis económico segundo trimestre del 2012”, en *Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA*, México, 8 de mayo de 2012, pp. 20 y 22, <http://bit.ly/OkHNpJ> (consultado el 5 de junio de 2012).

<sup>18</sup> Jorge Chávez Presa, “Reflexiones para crear un fondo soberano en México: ¿Cómo asegurar la participación de las futuras generaciones del patrimonio petrolero?”, *Cuaderno de Debate*, núm. 1, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, CIDE, México, 2010, p. 7. Disponible en <http://bit.ly/JMbyvp>.

<sup>19</sup> Banco de México, “Ingresos por remesas familiares. 1995–2011”, en *Estadísticas de política monetaria e inflación. Balanza de pagos*, Banxico, <http://>

bit.ly/tbsura (consultado el 5 de junio de 2012). Las cifras expuestas están en pesos nominales. En pesos reales con base en 2011 quedaría de la siguiente manera: 1995: 5 420 millones; 2000: 8 584; 2008: 26 262 millones; 2009: 22 274.03 millones.

<sup>20</sup> Dani Rodrik, “The Real Exchange Rate and Economic Growth”, *Brookings Papers on Economic Activity*, otoño de 2008.

<sup>21</sup> La caída en la producción de barriles se calculó restando la producción promedio anual de 2011 a la de 2004 a partir de datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Indicadores de Hidrocarburos, <http://bit.ly/gsosB2> (consultado el 15 de mayo de 2012).

<sup>22</sup> Esto lo trato con más detalle en Carlos Elizondo Mayer-Serra, *The Future of Oil in Mexico. Stuck in the Mud: the Politics of Constitutional Reform in the Oil Sector in Mexico*, en James A. Baker, *The Future of Oil in Mexico*, Institute for Public Policy, Rice University/University of Oxford, 2011. Disponible en <http://bit.ly/Qk7eKP>.

<sup>23</sup> Petróleos Mexicanos, *Reservas de hidrocarburos al 1° de enero de 2011*, Pemex, 2011, <http://bit.ly/mYWban> (consultado el 9 de junio de 2012).

<sup>24</sup> Para un recuento de la actividad de exploración en los últimos años en Pemex, véase <http://bit.ly/TfEq8P>.

<sup>25</sup> Se calculó el aumento en la inversión con el promedio del incremento nominal en pesos de 2011 de la inversión total de Pemex a partir de datos de Petróleos Mexicanos, “Anuario Estadístico 2011”, p. 8, <http://bit.ly/TWxeKO> (consultado el 28 de junio de 2011).

<sup>26</sup> Petróleos Mexicanos, “Síntesis Financiera 2007-2011”, en *Pemex en cifras: relación con inversionistas*, <http://bit.ly/Rijcfx> (consultado el 28 de junio de 2012).

<sup>27</sup> Petróleos Mexicanos, “Anuario Estadístico 2011”, p. 8.

<sup>28</sup> Comisión Nacional de Hidrocarburos, “Clasificación de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos. Estadísticas de rentabilidad e incertidumbre”, en *Documento técnico de trabajo*, núm. 3, mayo de 2012, p. 34, <http://bit.ly/OWersk> (consultado el 9 de junio de 2012).

<sup>29</sup> Petróleos Mexicanos, “Aumenta Pemex la construcción de infraestructura para la extracción de hidrocarburos en Chicontepec”, en *Boletín de Prensa*, núm. 10, 12 de enero de 2009, <http://bit.ly/NKT3QP> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>30</sup> Alejandra López, “Consigue Chicontepec resultados con estudio”, *Reforma*, 22 de junio de 2012, sección Negocios, p. 3.

<sup>31</sup> Petróleos Mexicanos, “¿Cuánta producción se estima obtener del proyecto Chicontepec?”, en *Preguntas frecuentes. Proyecto Chicontepec*, <http://bit.ly/R4ZvSN> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>32</sup> Petróleos Mexicanos, “Síntesis Financiera 2006-2011”, *Informe Anual 2010*, <http://bit.ly/ShXCU7>.

<sup>33</sup> Petróleos Mexicanos, *Reporte de resultados de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias al 31 de diciembre de 2011*, 28 de febrero de 2012, p. 23, <http://bit.ly/OkJm76> (consultado el 8 de junio de 2012). Las cifras en el texto están en pesos nominales, en pesos reales calculados con base en 2011: 2000: 173 millones; 2006: 454 millones.

<sup>34</sup> Enrique Quintana, “Pemex no paga de más”, *Reforma*, 4 de mayo de 2012, sección Negocios, p. 4. Véase Silvana Tordo, “Fiscal Systems for Hydrocarbons”, en *Banco Mundial*, paper núm. 123, World Bank, Washington, 2007. Disponible en <http://bit.ly/NKTqKX>.

<sup>35</sup> Petróleos Mexicanos, “Avances, retos y perspectiva de Petróleos Mexicanos”, *Relación con inversionistas*, marzo de 2012. Portafolio de inversión de diferentes compañías: Government take, p. 10. Disponible en [http://www.ir.pemex.com/files/content/Institute%20Americas\\_120328\\_e.pdf](http://www.ir.pemex.com/files/content/Institute%20Americas_120328_e.pdf) (consultado el 5 de septiembre de 2012).

<sup>36</sup> Petróleos Mexicanos, *Reporte de resultados de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias al 31 de diciembre de 2011*, 28 de febrero de 2012, p. 22, <http://bit.ly/OkJm76> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>37</sup> Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias, *Estados financieros consolidados al 31 de diciembre de 2000 y 1999 con Dictamen de los Auditores Independientes*, p. 42, <http://bit.ly/Nbmxpn> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>38</sup> Enrique Quintana, “La gloria de jubilarse”, *Reforma*, 20 de marzo de 2012, sección Negocios, p. 4.

<sup>39</sup> Petróleos Mexicanos, *Reporte de resultados de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias al 31 de diciembre de 2011*, 28 de febrero de 2012, p. 22, <http://bit.ly/OkJm76> (consultado el 8 de junio de 2012).

<sup>40</sup> Enrique Quintana, “Pemex no paga de más”, *Reforma*, 4 de mayo de 2012, sección Negocios, p. 4.

<sup>41</sup> Elaboración propia con base en Petróleos Mexicanos, *Anuario estadístico 2011*, 1.5. Inversión (total), p. 8, <http://bit.ly/yImpu8> (consultado el

9 de junio de 2012). Cifras en pesos corrientes, la inversión total incluye inversión programable e inversión en Pidiregas. Para datos 2011: *Reporte de resultados de Petróleos Mexicanos, Organismos Subsidiarios y Compañías Subsidiarias al 31 de diciembre de 2011*, 28 de febrero de 2012, p. 24.

<sup>42</sup> Alejandra López, “Abren Minatitlán pero no produce”, *Reforma*, 6 de febrero de 2012, sección Negocios, pp. 1b y 44.

<sup>43</sup> La composición de estas pérdidas se encuentra en la lámina 20 de <http://bit.ly/UqmhTW>

<sup>44</sup> Teresa Ter-Minassian, Mark Allen y Simon Johnson, *Food and Fuel Prices-Recent Developments, Macroeconomic Impact, and Policy Responses*, Fiscal Affairs, Policy Development and Review, and Research Departments, Fondo Monetario Internacional, junio de 2008, p. 26, <http://bit.ly/hv99ti> (consultado el 9 de junio de 2012).

<sup>45</sup> Shayerah Ilias, “Iran’s Economic Conditions: U.S. Policy Issues”, *Congressional Research Service*, 22 de abril de 2010, p. 6, <http://bit.ly/AzwTcX> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>46</sup> Dominique Guillaume, Roman Zytek y Mohammad Reza Farzi, “Iran-The Chronicles of the Subsidy Reform”, en *IMF Working Paper* (Middle East and Central Asia Department), julio de 2011, p. 14, <http://bit.ly/oAfJVT> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>47</sup> John Scott Andreta, “¿Quién se beneficia de los subsidios energéticos en México?”, *Cuaderno de Debate*, núm. 12, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, CIDE, México, 2011, pp. 8 y 10. Disponible en <http://bit.ly/zDaNjm>.

<sup>48</sup> Enrique Quintana, “El precio de la gasolina”, *Reforma*, 14 de mayo de 2012, sección Negocios, p. 8.

<sup>49</sup> Gonzalo Soto y Laura Carrillo, “Dan a gasolina amplio subsidio”, *Reforma*, sección Negocios, 31 de julio de 2012, p. 2.

<sup>50</sup> Se calculó el incremento real con base en pesos de 2011 midiendo el aumento entre enero de 2008 y mayo de 2012 a partir de datos del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, “Precio público ponderado de productos petrolíferos seleccionados 2008-2012”. Disponible en <http://bit.ly/g2y4qe>.

<sup>51</sup> Se calculó el incremento real con base en dólares de 2011 midiendo el aumento entre enero de 2008 y junio de 2012 a partir de datos de *U.S. Regular Gasoline Prices*, U.S. Energy Information Administration, 2008-2012. Disponible en <http://1.usa.gov/rWsQUI> (consultado el 28 de junio de 2012).

<sup>52</sup> Alejandra Buendía, “Se quedan gasolineras con 24% de IEPS”, *Reforma*, 27 de abril de 2012, sección Negocios, p. 2.

<sup>53</sup> M. E. Reyes Tépac, “Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México”, en *Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados*, México, marzo de 2001, <http://bit.ly/RIzmnO> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>54</sup> GEA, *Escenarios de gobernabilidad en México, 2001-2003*, GEA, México, agosto de 2001.

<sup>55</sup> Grupo de Economistas y Asociados e Investigaciones Sociales Aplicadas, S. C., *Escenarios políticos, 2007-2009. Cambio y continuidad*. Tercera encuesta nacional GEA-ISA 2009. Reporte gráfico de resultados, pp. 32-33, <http://bit.ly/Skh6aJ> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>56</sup> Podemos encontrar una descripción de las implicaciones de la corrupción en las finanzas públicas en Vito Tanzi y Hamid R. Davoodi, “Corruption, Growth, and Public Finances”, *IMF Working Paper* (Fiscal Affairs Department), noviembre de 2000. Disponible en <http://bit.ly/NcXIJl>.

<sup>57</sup> Nelly Aguilera, “Gasto en salud: Gasto público en salud en México en el marco de la cobertura universal”, en *Programa Presupuesto y Gasto Público en México*. Serie ¿Gastamos para Mejorar? México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2011, pp. 9-10 y 14-15, <http://bit.ly/PIRYV5> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>58</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra, “¿Por qué nos cuesta tanto dinero la Suprema Corte?”, en *Cuaderno de Debate* núm. 6, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, CIDE, México, 2010, p. 8. Disponible en <http://bit.ly/bT7UmM>.

<sup>59</sup> Gladys López-Acevedo, “Teacher Salaries and Professional Profile in Mexico”, *LCSHD Paper Series*, World Bank Policy Research Working Paper 3394, p. 19, <http://bit.ly/RIFlhS> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>60</sup> Sonia del Valle, “Exigen a SNTE pagar salario a comisionados”, *Reforma*, 30 de agosto de 2012, sección Nacional, p. 9.

<sup>61</sup> Staff, “Desfalcan al INE y se dan gran vida”, *Reforma*, 6 de agosto de 2012, primera plana.

<sup>62</sup> Petróleos Mexicanos, *Informe de Responsabilidad Social 2010*, pp. 58-60, <http://bit.ly/REOejd> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>63</sup> “Crece Pemex 11%, pero en personal”, *Reforma*, 16 de junio de 2011, primera plana.

<sup>64</sup> Petrobras, “Gestión de personas”, *Informe de Sostenibilidad 2010*, <http://bit.ly/TXt7Oz> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>65</sup> “Principal sindicato petrolero de Brasil amenaza con huelga el 10 de noviembre”, *América Economía*, 25 de octubre de 2011, <http://bit.ly/vq9ds.z>

<sup>66</sup> “Liquidan a 61.57%”, *Reforma*, 15 de noviembre de 2009, sección Nacional, p. 1.

<sup>67</sup> La cifra se obtuvo sumando a los trabajadores de la CFE que operan en la región donde operaba Luz y Fuerza del Centro a partir de datos de la Comisión Federal de Electricidad, “Tema 06. Nuestra gente. Pregunta 05. ¿Cuántos empleados tiene CFE por entidad federativa a marzo de 2012?”, en *Preguntas frecuentes*, cifras a marzo de 2012, <http://bit.ly/cne6pa> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>68</sup> Alejandra López, “Justifican fin de LFC”, *Reforma*, 17 de febrero de 2012, sección Negocios, p. 7.

<sup>69</sup> Véase Ana Laura Magaloni, “El poder de la indiferencia”, *Reforma*, 12 de septiembre de 2009.

<sup>70</sup> Supreme Court of the United States, *2008 Year-End Report on the Federal Judiciary*, 31 de diciembre de 2008, <http://1.usa.gov/UsbQ2c> (consultado el 11 de junio de 2012).

<sup>71</sup> Nurit Martínez Carballo, “UNAM pugna por mayores recursos”, *El Universal*, 10 de septiembre de 2009. Disponible en <http://bit.ly/R97LBD>.

<sup>72</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, “Dinero en la parcela gordillista”, *Reforma*, 10 de marzo de 2011.

<sup>73</sup> Carole Simonnet, “Elba: fortalezas y debilidades”, en suplemento *Enfoque* de *Reforma*, 11 de marzo de 2012.

<sup>74</sup> UNAM, “Apoyo a la actividad institucional. 39. Presupuesto de egresos”, Serie estadísticas UNAM 2000–2012, <http://bit.ly/gTRMzO> (consultado el 11 de junio de 2012).

<sup>75</sup> Véase el último índice en <http://bit.ly/9IDHA5>.

<sup>76</sup> Sólo la Defensoría del Pueblo de Colombia tiene, desde 2008, un gasto cercano al de la CNDH, aunque Colombia es un Estado unitario, por lo que no hay entidades similares locales y la Defensoría tiene presencia directa en todo el territorio nacional. Cumple, además, la función de defensora jurídica (no hace sólo meras recomendaciones) de quienes no pueden pagar un abogado, lo cual le consume casi la mitad de su presupuesto.

<sup>77</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, *Cuaderno de Debate* núm. 3, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, CIDE, México, 2010, p. 5. Disponible en <http://bit.ly/b4T1dz>.

<sup>78</sup> Marco A. Mena Rodríguez, “¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva”, en *Cuaderno de Debate*, núm. 2, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, CIDE, México, 2010. Disponible en <http://bit.ly/9HluGs>.

<sup>79</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal, “Aprueba IEDF ajustes a su Presupuesto de Egresos para 2012”, Boletines de prensa, IEDF, 6 de enero de 2012, <http://bit.ly/wMA7E3> (consultado el 6 de junio de 2012).

<sup>80</sup> Marco A. Mena, “¿Cuestan demasiado las elecciones en México?”, <http://bit.ly/Q5izwf>.

<sup>81</sup> Pedro Vázquez Colmenares G. *Pensiones en México: La próxima crisis*, Siglo XXI Editores, México, 2012, pp. 24, 34 y 127.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>83</sup> Se estima recaudar 794 898 millones de pesos en 2012 por concepto de ISR de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 1. La cifra incluye lo recaudado por concepto de ISR y IETU. Disponible en <http://bit.ly/PToiVJ> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>84</sup> Pedro Vázquez Colmenares G., *op. cit.*, pp. 93-94.

<sup>85</sup> *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2011-2012*, IMSS, México, 2012, p. 56, <http://bit.ly/ObjChL>.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>88</sup> *Ibidem*, p. 319.

<sup>89</sup> *Idem*.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>91</sup> *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2006. Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2011-2012*, IMSS, México, 2012, p. 52, <http://bit.ly/ObjChL>.

<sup>92</sup> Margarita Vega, “Plantean en IMSS despido masivo”, p. 3.

<sup>93</sup> *Idem*.

<sup>94</sup> *Idem*.

<sup>95</sup> *Idem*.

<sup>96</sup> *Idem*.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos, informes de varios años. Disponible en <http://bit.ly/NS52pJ> (consultado el 5 de mayo de 2012).

<sup>99</sup> “Pasivo laboral y otros riesgos del Instituto”, en *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2011-2012*, Instituto Mexicano del Seguro Social, julio de 2012, p. 197. Disponible en <http://bit.ly/ObjChL> (consultado el 12 de julio de 2012).

<sup>100</sup> *Ibidem*, p. 194.

<sup>101</sup> Pedro Vázquez Colmenares G., *op. cit.*, pp. 87 y 89.

<sup>102</sup> Mayela Córdoba, “Endosan a causantes pensiones de Pemex”, *Reforma*, 23 de junio de 2011, primera plana.

<sup>103</sup> “Asignación y ejecución del presupuesto de egresos 2011”, Estadísticas oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, extraído el 18 de febrero de 2012. Disponible en <http://bit.ly/Nd0a2Q>.

<sup>104</sup> Mónica Ramírez, “Dan a ISSSTE más para retiro”, *Reforma*, 10 de enero de 2012, sección Negocios, p. 8.

<sup>105</sup> Alejandra López, “Electrocutan a CFE los pensionados”, *Reforma*, 22 de febrero de 2012, primera plana.

<sup>106</sup> *Idem*.

<sup>107</sup> *Idem*.

<sup>108</sup> Instituto Mexicano del Seguro Social, “Elementos Principales y Estadísticas Relevantes del Régimen de Jubilaciones y Pensiones”, *Anexo G*, México, 2011, <http://bit.ly/Q7NDiN>.

<sup>109</sup> OCDE, “Pensions at a Glance 2011: Retirement Income Systems in OECD Countries”, *Brazil*, 2011. Disponible en <http://bit.ly/Q8S8E8>.

<sup>110</sup> Calculado a partir de la tarifa aplicable durante 2012 para el cálculo de los pagos provisionales mensuales publicada en el Anexo 8 de la *Resolución Miscelánea Fiscal para 2012*. Disponible en <http://bit.ly/LYLXQA>.

<sup>111</sup> Los párrafos siguientes están basado en Carlos Elizondo Mayer-Serra, “La industria del amparo fiscal,” *Política y Gobierno*, vol. xvi, núm. 2, CIDE, México, segundo semestre, 2009. Disponible en [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num\\_anteriores/Vol\\_XVI\\_N2\\_2009/04\\_CarlosElizondo\\_\(349-383\).pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVI_N2_2009/04_CarlosElizondo_(349-383).pdf) (consultado el 10 de septiembre de 2012).

<sup>112</sup> El texto, junto con Luis Manuel Pérez de Acha, ya citado, compara a México con España y Estados Unidos. En ambos casos la justicia sólo protege de la inconstitucionalidad de las leyes en casos extremos. En algunos otros países de América Latina hay mayor activismo judicial en la materia.

No se ha hecho un trabajo sistemático al respecto, pero pareciera que está más acotado a impuesto sobre la renta y no tiene el mismo peso que en el caso de México. Sin duda, falta mucho trabajo comparativo al respecto.

<sup>113</sup> O como lo ha puesto el ministro Góngora Pimentel en un libro reciente: se ganó la batalla por el amparo en la materia. Véase Genaro David Góngora Pimentel, *La lucha por el amparo fiscal*, Porrúa, México, 2007.

<sup>114</sup> Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, edición del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>115</sup> Aunque en sentido estricto no tratan derechos fundamentales los artículos 25 y 26, que se refieren al sistema de planeación, ni el 27 que se refiere a la propiedad privada, pero en una concepción que está lejos de la liberal. Respecto a este último artículo, véase Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La importancia de las reglas*, FCE, México, 2001.

<sup>116</sup> Véase Carlos Elizondo Mayer-Serra, “La industria del amparo fiscal”, en *Política y Gobierno*, vol. XVI, núm. 2 (segundo semestre de 2009), pp. 349-383. Disponible en <http://bit.ly/IskiMc>.

<sup>117</sup> En comparación con otras economías, en México se pagan pocos impuestos. Un problema serio es la evasión. Los impuestos federales administrados por el SAT en 2004 fue de 3% del PIB. En el periodo de 2002 a 2004, el gobierno federal perdió por concepto de recaudación de impuestos 221 203 millones de pesos (a precios constantes de 2003). Véase Ricardo Samaniego Breach (coord.), “Medición de la evasión fiscal en México. Primera Parte”, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM (noviembre de 2006), pp. 13-16, <http://bit.ly/PIX83t>. Véase también Fausto Hernández, Andrés Zamudio y Juan Pablo Guerrero, “Los impuestos en México: ¿quién los paga y cómo?”, en *Programa de presupuesto y gasto público*, CIDE, México, 2002, p. 12, <http://bit.ly/Omj9Ji>.

<sup>118</sup> Con el nuevo criterio de suplencia de queja, se contemplan los efectos generales a las sentencias de amparo, pero todavía obliga al litigio. El reto es que si la ley es inconstitucional, que no se le aplique a nadie, interponga o no un recurso frente al Poder Judicial.

<sup>119</sup> Daniela Wachauf, “Cae otro corrupto en celada videograbada”, en *La Razón*, 4 de enero de 2012, p. 5, <http://bit.ly/Q8T8Io> (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>120</sup> Gonzalo Soto, “Dan más batalla al fisco”, *Reforma*, 3 de mayo de 2012, sección Negocios, p. 10.

<sup>121</sup> Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP), “Indicadores económicos: indicadores de gasto federalizado”, *Gaceta Parlamentaria*, <http://bit.ly/NS6oRn> (consultado el 28 de junio de 2012). Nota: La CEFP se basó en datos de la Cuenta Pública 2000-2010, los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2011 y el PEF 2012.

<sup>122</sup> SHCP, “Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, en *Proyecto del Presupuesto de la Federación 2012: Análisis Funcional Programático Económico*, <http://bit.ly/Nd0HSm>.

<sup>123</sup> SHCP, “Ramo 28: Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”, en *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Estrategia Programática*, <http://bit.ly/NS6AQx>.

<sup>124</sup> SHCP, “Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, en *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Análisis Funcional Programático Económico*, <http://bit.ly/Q7PdBp>.

<sup>125</sup> SHCP, “Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, en *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Estrategia Programática*, <http://bit.ly/OTP7rC>.

<sup>126</sup> SHCP, “25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”, en *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Análisis Funcional Programático Económico*, <http://bit.ly/On5wWg>.

<sup>127</sup> SHCP, “25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos”, en *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Estrategia Programática*, <http://bit.ly/Q5kfWv>.

<sup>128</sup> SHCP, “Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas”, en *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Análisis Funcional Programático Económico*, <http://bit.ly/TXuYTy>.

<sup>129</sup> SHCP, “Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas”, en *Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Estrategia Programática*, <http://bit.ly/NS7eO5>.

<sup>130</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., *Índice de Información Municipal Presupuestal 2011*, México. Disponible en <http://bit.ly/NKThHw>.

<sup>131</sup> Juan Pardini, “Finanzas públicas estatales y municipales (crecimiento real acumulado)”, en *Instituto Mexicano de la Competitividad*, México. Datos disponibles en [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx).

<sup>132</sup> César Sánchez y Alberto Barrientos, “Pagarán moreirazo en 20 años”, *Reforma*, 1° de octubre de 2011, p. 1.

<sup>133</sup> Lorenzo Cárdenas, “Cobra factura el ‘moreirazo’ a Coahuila”, *Reforma*, 11 de febrero de 2012, sección Nacional, p. 6.

<sup>134</sup> Gonzalo Soto, “Endeudan estados... ¡y ni así crecen!”, *Reforma*, 4 de febrero de 2012, primera plana.

<sup>135</sup> Véase el reporte de la Auditoría Superior de la Federación, “Monumento Bicentenario Estela de Luz. Auditoría de Inversiones Físicas: 10-0-11J00-04-1103”. Disponible en <http://bit.ly/xMSgch>.

<sup>136</sup> Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, “Reforma Integral de la Hacienda Pública”, en *Temas relevantes sobre las finanzas públicas 2007-2008*, diciembre de 2007, <http://bit.ly/Skn7nZ>.

<sup>137</sup> “Tenencia vehicular 2012”, Nota Informativa número 03 del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, 30 de enero de 2012, <http://bit.ly/OXMBTf> (consultado el 23 de julio de 2012).

<sup>138</sup> Óscar del Valle y Pilar Gutiérrez, “Estiman mil mdp para el DF en 2012”, *Reforma*, 24 de diciembre de 2011.

<sup>139</sup> Instituto Federal Electoral/Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, UNAM, México, mayo de 2011, <http://bit.ly/oJRuUk>.

<sup>140</sup> Jorge A. Chávez Presa, Fausto Hernández Trillo y Luis Felipe López-Calva, *El México del 2012. Reformas a la Hacienda Pública y al sistema de protección social*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, p. 106 y gráfica II.18.

<sup>141</sup> John Scott, “Gasto público para la equidad: del Estado excluyente hacia un Estado de bienestar universal”, en *Programa Presupuesto y Gasto Público en México. Serie ¿Gastamos para Mejorar?*, México Evalúa. Centro de Análisis de Políticas Públicas, México, 2011, <http://bit.ly/fKPx21>. El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000, Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, septiembre de 2000. Disponible en <http://bit.ly/PIZeQU>.

<sup>142</sup> Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de agosto de 2005, p. 1.

<sup>143</sup> Tuvo un coeficiente de concentración de 0.5-0.6; es decir, ayudó a concentrar el ingreso medido por el coeficiente de Gini en ese nivel.

<sup>144</sup> Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011*, gráfica 3.7.5, Coeficientes de concentración y gasto público por programa: 2008, p. 99.

<sup>145</sup> Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, <http://bit.ly/w11y3T> (consultado el 11 de junio de 2012).

<sup>146</sup> Mauricio Merino, “Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal orientada”, p. 64, <http://bit.ly/RIOcA0> (consultado el 11 de junio de 2012).

<sup>147</sup> John Scott, “Gasto público para la equidad: del Estado excluyente hacia un Estado de bienestar universal”, *op. cit.*, p. 12, <http://bit.ly/fKPx21> (consultado el 11 de junio de 2012).

<sup>148</sup> Con base en datos del Sistema de Protección Social en Salud 2006-2011, disponible en <http://bit.ly/92sUNO>.

<sup>149</sup> Felicia Marie Knaul *et al.*, “The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico”, *The Lancet*, Health Policy, 16 de agosto de 2012, p. 9. Disponible en <http://bit.ly/Q3cAFY> (consultado el 21 de agosto de 2012).

<sup>150</sup> Adriana Alatorre, “Cuestionan meta del Seguro Popular”, *Reforma*, sección Nacional, 23 de agosto de 2012, p. 16.

<sup>151</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>152</sup> Health at a Glance OECD Indicators 2011, OCDE, noviembre de 2011. Disponible en <http://bit.ly/vhMPVY>.

<sup>153</sup> Estudios de la OCDE sobre el sistema de salud: México.

<sup>154</sup> Para una revisión de lo que se sabe del impacto del Seguro Popular, véase Mariano Cobacho, M. Belén y Carmen Pagés, “Taking Stock of Nine Years of Implementation of Seguro Popular in Mexico: Lessons for Developing Countries” (manuscrito), BID, mayo de 2012.

<sup>155</sup> Coneval, *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011*, p. 110.

<sup>156</sup> Lorenzo Cárdenas, “Esfuman dinero del ‘moreirazo’”, *Reforma*, 5 de noviembre de 2012, primera plana.

<sup>157</sup> Pedro Matías, “Ulises Ruiz y el equipo médico desaparecido”, *Proceso*, núm. 1825, 25 de octubre de 2011.

<sup>158</sup> Víctor Fuentes, “Roba funcionario 24 mdp al IMSS”, *Reforma*, 28 de enero de 2012, primera plana.

<sup>159</sup> “Incrementa FCH gasto en imagen”, *Reforma*, 1º de enero de 2012, sección Nacional, p. 7.

<sup>160</sup> Francisco Rivas, “Destina millones Moreno a imagen”, *Reforma*, 27 de enero de 2012, primera plana.

<sup>161</sup> Virgilio Sánchez, “Evaden comprobar gastos en Oaxaca”, *Reforma*, 30 de enero de 2012, sección Nacional, p. 18.

<sup>162</sup> Alejandro Ramos, “Proliferan los juicios de tránsito en TCADE”, *Reforma*, 29 de enero de 2012, sección Ciudad, p. 3.

<sup>163</sup> Benito Jiménez, “Compran —y no usan— equipo antiordeña”, *Reforma*, 29 de enero de 2012, primera plana.

<sup>164</sup> Víctor Fuentes, “Liberan a los jueces de usar disquetes”, *Reforma*, 29 de enero de 2012, sección Nacional, p. 2.

<sup>165</sup> Encuesta Nacional de Cultura Constitucional.

<sup>166</sup> Cálculo propio a partir de datos de Finanzas Oportunas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## CAPÍTULO 4

<sup>1</sup> Primera Conferencia Regional Latinoamericana por el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, celebrada en Asunción, Paraguay, en 2007, <http://bit.ly/RD0s3x> (consultado el 5 de agosto de 2012).

<sup>2</sup> INEGI, consulta interactiva de datos de natalidad, 1985-2010. Disponible en <http://bit.ly/s5O5KO> (consultado el 5 de agosto de 2012).

<sup>3</sup> Marcelo Carmagnani, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, FCE, México, p. 71.

<sup>4</sup> Edna Jaime, Pilar Campos y Nydia Iglesias, *Informalidad y (sub)desarrollo*, Cal y Arena, México, 2002, pp. 58-59.

<sup>5</sup> Véase Sara Ochoa León, *Economía informal, evolución reciente y perspectivas*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, México, 2003, <http://bit.ly/TWj9gu>.

<sup>6</sup> Según el presidente Calderón, <http://bit.ly/uNzOIO>. Véase Enrique Quintana, “114 millones de mexicanos”, *Reforma*, 5 de enero de 2012, sección Negocios, p. 6.

<sup>7</sup> INEGI, *Resultados de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Cifras durante el cuarto trimestre de 2011*, Boletín de Prensa número 055/12, 10 de febrero de 2012, <http://bit.ly/OkcI5t> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>8</sup> OCDE, *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World*, OCDE Publishing, 2011, p. 107.

<sup>9</sup> Arturo Antón, Fausto Hernández y Santiago Levy, *The End of Informality in Mexico?, Fiscal Reform for Universal Social Insurance*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, pp. 13-14. Borrador final disponible en <http://bit.ly/wTOdrE> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>11</sup> La Ley de Usucapión en el Distrito Federal abarca distintos artículos del Código Civil del Distrito Federal. En su artículo 823 establece que la propiedad debe ser obtenida sin violencia; el artículo 1168 indica que debe ser habitada continuamente durante más de cinco años; el artículo 825 que la propiedad debe ser pública, es decir, debe existir en el Registro Público de la Propiedad. Véase Ricardo Cuevas Miguel, “Algunas notas sobre la usucapión como modo de adquirir la propiedad y su relación con la inmatriculación de bienes inmuebles en el Registro Público de la Propiedad”, en *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 28, 1998, pp. 159-192. Disponible en línea: <http://bit.ly/PZag7A>.

<sup>12</sup> Luis Cruz, “Chocan 40 micros cada día”, *Reforma*, 12 de marzo de 2012, primera plana.

<sup>13</sup> Luis Fernando Reyes y Arturo Sierra, “Exime Seduvi a quien avaló amparo milusos”, *Reforma*, 22 de mayo de 2012, primera plana.

<sup>14</sup> Artículo 5° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://bit.ly/9MiGgY>.

<sup>15</sup> Rodrigo Meneses, “La negociación jurídica del derecho a la ciudad: Los ambulantes y el centro histórico de la ciudad de México”, en *Seminario Permanente Centro Histórico de la ciudad de México*, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM, México, 2009, p. 10, <http://bit.ly/RD0-WXw> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>17</sup> *Idem*.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>19</sup> *Idem*.

<sup>20</sup> Diana Alejandra Silva Londoño, “Comercio ambulante en el Centro Histórico de la ciudad de México (1999-2007)”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 2 (abril-junio de 2010), pp. 209-211, <http://bit.ly/q1XTcV> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>21</sup> Rodrigo Meneses, *op. cit.*, p. 26.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 29. Los carretilleros son quienes mueven mercancía en carretillas.

<sup>23</sup> El Perímetro A de 3.7 km rodea la primera zona del Centro Histórico a partir del Zócalo. La zona siguiente se delimita por el Perímetro B de 5.4 km. Juntos contienen el mayor número de concentración de monumentos históricos de América Latina, teatros, museos y la mayoría de las oficinas de gobierno del Distrito Federal. Véase Diana Alejandra Silva Lodoño, “Comercio ambulante en el centro histórico”, *op. cit.*

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 214.

<sup>25</sup> Rodrigo Meneses, *op. cit.*, p. 32.

<sup>26</sup> Lorena Morales, “La calle no se vende. Franeleros”, *Reforma*, 6 de enero de 2012, sección Ciudad.

<sup>27</sup> Lorena Morales, “Gana DF un 30% por parquímetros”, *Reforma*, 8 de enero de 2012, sección Ciudad.

<sup>28</sup> Marcela Nochebuena, “Dejan parquímetros 1.8 mdp para obras”, *Reforma*, 9 de junio de 2012, sección Ciudad, p. 4.

<sup>29</sup> Paul Lawrence Haber, *Power From Experience: Urban Popular Movements in Late Twentieth-Century in Mexico*, The Pennsylvania State University Press, Filadelfia, 2006, pp. 173-195.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 175.

<sup>31</sup> Antonio Nieto, “Se enfrentan en Condesa por desalojo”, *Reforma*, 5 de octubre de 2011, sección Justicia.

<sup>32</sup> Calculado sumando la deuda de la Asamblea de Barrios Vanguardia Ciudadana, Asamblea de Barrios Grupo Pensil y Asamblea de Barrios Santa María la Ribera. Datos disponibles en Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), “Top 20 organizaciones más morosas”, *Morosidad Vivienda en Conjunto*, INVI (datos hasta octubre, 2011), <http://bit.ly/NaWej8> (consultado el 22 de junio de 2012).

<sup>33</sup> Ignacio Alvarado, “Antorcha Campesina, una radiografía de abuso y control”, *El Universal*, 15 de agosto de 2011, <http://bit.ly/n4k40K> (consultado el 30 de junio de 2012). Días antes de que *El Universal* revelara los datos de la SSP del Distrito Federal, algunos diputados locales del PRD ya habían señalado su preocupación por el aumento de movilizaciones por parte de Antorcha Campesina, pues además aseguraron, sin mencionar la fuente, que les habían informado que las movilizaciones aumentarían a medida que avanzara el proceso electoral de julio de 2012. Véase Óscar del Valle, “Lanza el PRD alerta por los antorchistas”, *Reforma*, 12 de agosto de 2011, sección Ciudad, p. 4.

<sup>34</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, “El antorchista Peña Nieto y la desigualdad”, *Reforma*, 23 de junio de 2009.

<sup>35</sup> Raymundo García García, “Antorcha Campesina y Televisa cierran círculo”, *Milenio*, 2 de marzo de 2012, <http://bit.ly/ShkTpi>, y Pablo Ruiz Meza, “En ‘pluris’ bajan bonos”, *Milenio*, 1° de marzo de 2012, <http://bit.ly/NaWrmu>. Ambas notas fueron consultadas el 30 de junio de 2012.

<sup>36</sup> Ignacio Alvarado, “Antorcha Campesina, una radiografía de abuso y control”, *El Universal*, 15 de agosto de 2011, <http://bit.ly/n4k40K> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>37</sup> “Amaga Antorcha Campesina con nuevo bloqueo”, *El Universal*, 29 de noviembre de 2011, <http://bit.ly/sqbUm3>, y “Antorcha Campesina anuncia marcha a Segob”, *El Universal*, 8 de diciembre de 2011, <http://bit.ly/vOuDdE>. Ambas notas fueron consultadas el 30 de junio de 2012.

<sup>38</sup> Véase Ignacio Alvarado, “Antorcha Campesina, una radiografía de abuso y control”, *El Universal*, 15 de agosto de 2011, <http://bit.ly/n4k40K>. El 18 de agosto de 2000, previo a la toma de protesta como presidente municipal de Chimalhuacán, Jesús Tolentino Román Bojórquez ordenó el enfrentamiento de antorchistas contra Guadalupe Buendía Torres, *la Loba*, lideresa de la Organización de Pueblos y Colonias. El saldo fue de una decena de muertos, medio centenar de heridos y 204 detenidos, entre ellos *la Loba*, su hermana, un hijo y uno de sus sobrinos. Fueron sentenciados a 50 años de prisión por homicidio, lesiones, daños en propiedad ajena y ocupación ilegal de edificios públicos. Por otra parte, también se le atribuye a Antorcha Campesina, en particular a Moisés González Lira, miembro actual de la organización y presidente municipal de Huitzilán, el homicidio de José Ramírez Velázquez, miembro prominente y primer presidente antorchista de Huitzilán, Puebla, el 4 de abril. En la averiguación previa, la Procuraduría de Justicia del estado señala como responsable a Moisés González Lira. Las investigaciones no han avanzado por lo menos hasta agosto de 2011, cuando *El Universal* realizó la más reciente investigación arriba citada.

<sup>39</sup> Alejandro Reyes Álvarez, “Antorcha Campesina prestaría ayuda a colonos de la 20 de Noviembre”, *Milenio*, 1° de marzo de 2012, <http://bit.ly/zTR4D5> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>40</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, “Vicisitudes mexiquenses”, *Reforma*, 1° de julio de 2011.

<sup>41</sup> Josué Huerta, “10 compromisos de Eruviel con el movimiento antorchista”, *El Universal*, 20 de junio de 2011, <http://bit.ly/j16Yto> (consultado el 1° de julio de 2012).

<sup>42</sup> *El Universal* Estado de México, “Bloquean 9 horas la México-Texcoco”, 25 de febrero de 2012, disponible en <http://bit.ly/RD26SQ>.

<sup>43</sup> Luis Cruz, “Pásele al tianguis dentro de prisión”, *Reforma*, 17 de diciembre de 2011, sección Justicia, p. 9.

<sup>44</sup> Iván Sosa, “Roba ‘diablo’ luz 4 años en Tacuba”, *Reforma*, 7 de febrero de 2012, sección Ciudad.

<sup>45</sup> Iván Sosa, Luis Fernando Reyes y Mayela Córdoba, “Impiden ambulantes revisar megadiablo”, *Reforma*, 8 de febrero de 2012, primera plana.

<sup>46</sup> Lorena Hebé Moreno e Irma Valadez, “Roba alcaldía luz; le quitan diablito”, *Reforma*, 4 de mayo de 2012.

<sup>47</sup> Norma García, “Esperan otro diablito”, *Reforma*, 5 de mayo de 2012.

<sup>48</sup> Norma García, “Evade Olivares hablar de la deuda”, *Reforma*, 10 de mayo de 2012.

<sup>49</sup> Norma García “Vende Naucalpan zonas a ambulantes”, *Reforma*, 27 de diciembre de 2011.

<sup>50</sup> Norma García, “Despiden a Velásquez”, *Reforma*, 27 de enero de 2012.

<sup>51</sup> René Dávila, “Por unanimidad aprueba Consejo Universitario presupuesto de la UNAM para 2011”, *Journalmex Periodistas de México*, 9 de diciembre de 2010, <http://bit.ly.TtGoxv>.

<sup>52</sup> Enrique Olivares Alonso, “Se estudia recuperar el auditorio Che Guevara: Narro, fue tomado en el 2000”, *La Jornada*, 10 de junio de 2009.

<sup>53</sup> Mirtha Hernández, “Negocian para liberar auditorio de la UNAM”, *Reforma*, 26 de septiembre de 2009.

<sup>54</sup> “José Narro urge poner orden en Nueva Jerusalén”, <http://bit.ly/U970a3>.

<sup>55</sup> Ricardo Rivera y Lorena Morales, “Transan policías Hoy Sí circula”, *Reforma*, 6 de agosto de 2012.

<sup>56</sup> Staff, “Acusan camioneros de extorsión a la PF”, *Reforma*, 7 de enero de 2012.

<sup>57</sup> José Villasáez y Mirna Ramos, “Incentiva Instituto robo de autos en NL”, *Reforma*, Estados, 10 de julio de 2012, p. 16. Ángel Charles, “Inicia caos en ICV con González Parás”, *Reforma*, Estados, 17 de julio de 2012, p. 13. Ángel Charles, “Admiten en NL trámites ilegales”, *Reforma*, Estados, 18 de julio de 2012, p. 13.

<sup>58</sup> “Indios y Puebla evasores: SHCP”, *El Universal*, 25 de mayo 2009. Disponible en <http://bit.ly/RD341i>.

<sup>59</sup> “Indios y Puebla evasores: SHCP”, *El Universal*, 25 de mayo de 2009. Disponible en <http://bit.ly/RD36q5>.

<sup>60</sup> Gonzalo Soto, “Pierden evasor de outsourcing”, *Reforma*, Negocios, 25 de julio de 2012, p. 2.

<sup>61</sup> “Exhorta AMECH sumarse a la legalidad y formalidad”, *Reforma*, 8 de noviembre de 2010, disponible en <http://bit.ly/RhVMeU>.

<sup>62</sup> Santiago Levy, *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico de México*, Océano, México, 2010.

<sup>63</sup> Hernando Soto, *El otro sendero: la revolución informal*, Diana, México, 1987.

<sup>64</sup> “Evolución del gasto en salud”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, México, 2007, p. 2. Disponible en <http://bit.ly/O9a1YY> (consultado el 25 de mayo de 2012).

<sup>65</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2012: Programas presupuestarios en clasificación económica. Ramo 12, Salud. Apartados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en <http://bit.ly/NOx8SD> (consultado el 25 de mayo de 2012). (Dato obtenido a partir de la suma del subsidio programado para el Seguro Popular más el subsidio programado para el Seguro Popular —ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados.)

<sup>66</sup> Santiago Levy, *op. cit.*, p. 3.

<sup>67</sup> Una revisión de estos estudios se encuentra en Mariano Cobacho, M. Belén y Carmen Pagés, “Taking stock of nine years of implementation of Seguro Popular in Mexico: Lessons for developing countries”, manuscrito BID, mayo de 2012.

<sup>68</sup> James J. Heckman *et al.*, “Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico”, Institute for the Study of Labor, Discussion Paper núm. 4740, febrero de 2010, <http://bit.ly/gsXedg> (consultado el 30 de junio de 2011).

<sup>69</sup> Julio Frenk, “La salud como derecho ciudadano”. Disponible en <http://bit.ly/Aa5Nss>.

<sup>70</sup> Situación financiera del gobierno federal y seguridad social en porcentaje del PIB 2009-2011, Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en <http://bit.ly/pg4NgR> (consultada el 26 de agosto de 2012).

<sup>71</sup> M. Cobacho *et al.*, *op. cit.*

<sup>72</sup> “Ramo 12 (Seguro Popular) del Gasto Federalizado”, en *Informe del resultado de la Fiscalización Superior a la Cuenta Pública 2010*, Auditoría Superior de la Federación, 2010, p. 22.

<sup>73</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>74</sup> Blanca Valdez, “Daño al Seguro Popular con Andrés Granier y Leonel Godoy”, *Milenio*, Política, 30 de julio de 2012. Disponible en <http://bit.ly/Q2VGed>.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> La reforma implica cambios y adiciones a diversos artículos del Código Penal Federal; del Código Federal de Procedimientos Penales; de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; del Código Fiscal de la Federación; de la Ley de Instituciones de Crédito; de la Ley del Mercado de Valores; de la Ley de Sociedades de Inversión; de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; de la Ley de Ahorro y Crédito Popular; de la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo; de la Ley de Uniones de Crédito; de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

<sup>77</sup> Abel Barajas, “Critican a notarios”, *Reforma*, 30 de septiembre de 2011.

<sup>78</sup> Claudia Salazar, “Dejan a medias la ley contra el lavado de dinero”, *Reforma*, 1° de mayo de 2012.

<sup>79</sup> Gonzalo Soto, “Se estanca en México el combate antilavado”, *Reforma*, 14 de mayo de 2012.

<sup>80</sup> Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, mayo de 2011. Pregunta 20. Disponible en <http://bit.ly/oJRuUk>.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pregunta 22.

<sup>82</sup> Informe sobre Competitividad Social en México 2012, PNUD, México, 2012, p. 40. Disponible en <http://bit.ly/Hbs06R>.

<sup>83</sup> Benjamin Tempkin en entrevista telefónica, 19 de abril de 2012.

<sup>84</sup> Edna Jaime, Pilar Campos y Nydia Iglesias, *op. cit.*, p. 51.

<sup>85</sup> Alejandro Ramos, “Controla cerebro a estación modelo, del gran caos al orden”, *Reforma*, 4 de abril de 2010.

<sup>86</sup> Alejandro Ramos, “Copian el modelo del Mexipuerto”, *Reforma*, 29 de abril de 2012.

<sup>87</sup> Yadira Cruz y Francisco Ortiz, “Fracasa plan del suburbano”, *Reforma*, 19 de febrero de 2012.

## CAPÍTULO 5

<sup>1</sup> Charles Tilly, “War Making and Stat Making as Organized Crime”, en Peter Evans, Dietrick Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing in the State Back In*, Cambridge University Press, Estados Unidos, 1985, pp. 169-191.

<sup>2</sup> Akira Kurozawa, *Los siete samurais (Shichinin no samurái)*, Toho Company, Japón, 1954.

<sup>3</sup> Mancur Olson, *Poder y prosperidad: la superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, traducción de Antonio Resines, Siglo XXI, Madrid, 2001.

<sup>4</sup> Max Weber, *El político y el científico*, Alianza, Madrid, 1981, p. 83.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>6</sup> Fernando Escalante, et al., “Nuestra guerra”, *Nexos*, enero de 2012.

<sup>7</sup> Sergio Muñoz Bata, “Frontera invisible. ¿Quijotada?”, en *Reforma*, 12 de abril de 2012, p. 19.

<sup>8</sup> “Intentional homicide, count and rate per 100 000 population”, Datos para 2010. United Nations Office on Drug and Crime, Naciones Unidas. Disponible en <http://bit.ly/9Sj0hE> (consultado el 15 de junio de 2012).

<sup>9</sup> En palabras de Charles Tilly, en *op. cit.*, p. 175.

<sup>10</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, Gernika, México, 2003, p. 130.

<sup>11</sup> Para una discusión al respecto, véase Christopher Ryan y Casilda Jehthá, *Sex at Dawn: How We Mate, Why We Stray, and What It Means for Modern Relationships*, Harper Perennial, Nueva York, 2010.

<sup>12</sup> Steve Pinker, *The Better Angels of Nature: the Decline of Violence in History and its Causes*, Penguin, Nueva York, 2011.

<sup>13</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Presidencia de la República, “Base de datos de fallecimientos ocurridos por presunta rivalidad delincuencia en el periodo diciembre 2006 a diciembre 2010” concepto “ejecuciones”, disponible en <http://bit.ly/iqxtmE>, e INEGI, datos de población, disponible en <http://bit.ly/zKEG18>.

<sup>14</sup> Basado en la comparación de la población en el censo de 1921 respecto al de 1910. Incluye por ello migración. María Eulalia Mendoza García y Graciela Tapia Colocía, *Situación demográfica de México, 1910-2010*. Disponible en <http://bit.ly/OCXaMP>.

<sup>15</sup> [mexicomaxico.org](http://mexicomaxico.org). Promedio aritmético de datos 1931-1939 con base en datos recopilados de INEGI, SINAIS, PAHO y Presidencia. Disponible en <http://bit.ly/eQKvYK>.

<sup>16</sup> Mexicomaxico.org, México, tasa de homicidios por 100 000 habitantes, con y sin ejecuciones. Disponible en <http://bit.ly/eQKvYK>.

<sup>17</sup> "Intentional homicide, count and rate per 100,000 population", *op. cit.*

<sup>18</sup> Mexicomaxico.org, con base en datos recopilados de INEGI, SINAIS, PAHO y Presidencia. Disponible en <http://bit.ly/eQKvYK>.

<sup>19</sup> "Ejecutómetro", *Reforma*. Disponible en <http://bit.ly/PCnh8m>.

<sup>20</sup> "Matan al jefe de jefes", *Milenio*, 17 de diciembre de 2009. Disponible en <http://bit.ly/NFqyhg>.

<sup>21</sup> "Zetas y policías mataron a familia", *El Universal*, 24 de diciembre de 2009. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/647822.html>.

<sup>22</sup> <http://bit.ly/PTBEBE>.

<sup>23</sup> Guillermo Valdés, "Nuestra guerra", *op. cit.*

<sup>24</sup> Fernando Escalante, "Nuestra guerra", *op. cit.*

<sup>25</sup> "Indaga Ejército 20 policías de NL", *Reforma*, 5 de enero de 2011. Disponible en <http://bit.ly/rLR35>.

<sup>26</sup> César Cepeda y Osvaldo Robles, "Dejan sin policía a zona rural de NL", *Reforma*, 11 de marzo de 2012, p. 6.

<sup>27</sup> Mirna Ramos, "Quitan en NL a municipales y bajan delitos", *Reforma*, 13 de marzo de 2012, p. 8.

<sup>28</sup> Daniel de la Fuente, "Entre el dolor y la pesquisa", *Reforma*, 13 de enero de 2012, p. 13.

<sup>29</sup> Damien Cave, "In Mexico, a Kidnapping Ignored as Crime Worsens", <http://nyti.ms/QGa2mY>.

<sup>30</sup> "Desaparecidas, más de 5,000 personas desde el 2006: CNDH", *El Economista*, 2 de abril de 2011. Disponible en <http://bit.ly/RrY4Zg>.

<sup>31</sup> Luis Astorga, *El siglo de las drogas*, Grijalbo/Proceso, México, 2012, pp. 19 y ss.

<sup>32</sup> Alejandro Hope, "Qué fumaron mientras medían?", *Nexos*, septiembre de 2011. Disponible en <http://bit.ly/ruGW9o>.

<sup>33</sup> Alberto Díaz-Cayeros *et al.*, "Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico", 29 de septiembre de 2011.

<sup>34</sup> Eduardo Guerrero Gutiérrez, "Nuestra guerra", *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*

<sup>36</sup> Javier Cabrera Martínez, "Operación Cóndor causó éxodo de capos y civiles", *El Universal*, 22 de diciembre de 2006. Disponible en <http://bit.ly/xZCKay>.

<sup>37</sup> Juan Velez, “Operativo actual, símil de Operación Cóndor”, *El Universal*, 3 de enero de 2000. Disponible en <http://bit.ly/PCq9SR>.

<sup>38</sup> Jorge Chabat, “El narcotráfico en las relaciones México-Estados Unidos: Las fuentes del conflicto”, Documento de trabajo número 193 del Centro de Investigación y Docencia Económicas, noviembre de 2009.

<sup>39</sup> Luis Astorga, *op. cit.*, pp. 116-133.

<sup>40</sup> José Arturo Yáñez Romero, “Modelo para el estudio de la inseguridad pública: el caso Iztapalapa”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. Disponible en <http://bit.ly/OD9MUh>.

<sup>41</sup> Luis Guillermo Hernández, “Ganar la guerra. Los 10 errores de Calderón”. Disponible en <http://bit.ly/IDZSom>.

<sup>42</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano. Crónica mensual*, 2 de enero de 2007, pp. 104-105. Disponible en <http://bit.ly/SXpUIW>.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>44</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano. Crónica mensual*, 4 de marzo de 2007, p. 422. Disponible en <http://bit.ly/NFrzWL>.

<sup>45</sup> Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano. Crónica mensual*, Índice anual, diciembre de 2006-noviembre de 2007, 2 de enero de 2007, p. 168. Disponible en <http://bit.ly/OMJJKl>.

<sup>46</sup> “Ejecutan a 13 jóvenes en Ciudad Juárez”, *El Universal*, 31 de enero de 2010. Disponible en <http://bit.ly/9H8TM6>.

<sup>47</sup> Osvaldo Robles, “Limpiamos la sangre”, *Reforma*, 14 de febrero de 2010. Disponible en <http://bit.ly/TBIpZi>. Claudia Herrera Beltrán, “Discúlpeme, Presidente, no le puedo dar la bienvenida: madre de dos ejecutados”, *La Jornada*, 12 de febrero de 2010. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/02/12/politica/005n1pol>.

<sup>48</sup> Ana Laura Magaloni. Entrevista, 14 de marzo de 2012.

<sup>49</sup> Juan Pardini, “Estados mafiosos”, en <http://bit.ly/MS8iju>.

<sup>50</sup> Alejandro Hope, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>51</sup> Arindrajit Dube, Oeindrila Dube, Omar García-Ponce, “Cross Border Spillover: U.S. Gun Laws and Violence in Mexico”, New York University, Public Papers, 13 de marzo de 2012. Disponible en <http://bit.ly/ppV4tE>.

<sup>52</sup> Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency* [Kindle Edition], 2011.

<sup>53</sup> Guillermo Valdés, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>54</sup> Joaquín Villalobos, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>55</sup> Luis Astorga, *op. cit.*, p. 123.

<sup>56</sup> Alberto Díaz-Cayeros *et al.*, “Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico”, p. 8.

<sup>57</sup> Luis Astorga, *op. cit.*, p. 129.

<sup>58</sup> Alejandro Hope, “¿Qué fumaron mientras medían?”

<sup>59</sup> Debo este punto a Francesco Pipitone.

<sup>60</sup> Véase Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*.

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Entrevista con Guillermo Valdés, quien fuera director general del Cisen durante los primeros cinco años del sexenio del presidente Calderón. Madrid, 27 de marzo de 2012.

<sup>63</sup> “AMLO culpa a neoliberales de violencia”, *El Universal*, 18 de junio de 2010.

<sup>64</sup> Marcelo Ebrard Casaubon, “Tenemos un sistema de bienestar social mucho más amplio y profundo que en el resto del país”, entrevista de Ricardo Raphael, 8 de noviembre de 2011. Disponible en <http://bit.ly/NZUj2b>.

<sup>65</sup> Presidencia de la República, discurso del presidente Calderón en la conmemoración del Día del Policía, 2 de junio de 2011, disponible en <http://bit.ly/IZDe2a>.

<sup>66</sup> M. A. Bastenier, “Lo que vota Venezuela”, *El País*, 8 de febrero de 2012.

<sup>67</sup> Joaquín Villalobos, “Nuevos mitos de la guerra contra el narco”, en *Nexos*, núm. 409, enero de 2012.

<sup>68</sup> Alberto Díaz-Cayeros, “Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico”, p. 35.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 47.

<sup>70</sup> *Idem*.

<sup>71</sup> *Idem*.

<sup>72</sup> Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*.

<sup>73</sup> Fernando Escalante, “Panorama del homicidio en México. Esquema de análisis territorial 1990-2007”, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coords.), *Los grandes problemas de México*, vol. xv, Seguridad Nacional y Seguridad Interior, El Colegio de México, México, 2010, pp. 301-329. Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009, La muerte tiene permiso”, *Nexos*, núm. 397, enero de 2011.

<sup>74</sup> Véase Carlos Bravo Regidor, “Elecciones de gobernadores durante el Porfiriato”, en José Antonio Aguilar Rivera (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, FCE/Conaculta/IFE/CONACYT, México, 2010, pp. 257-281.

<sup>75</sup> “Arturo Durazo Moreno, “Trayectoria, vida de denuncias y controversias”, *El Universal*, 6 de agosto de 2000. Disponible en <http://bit.ly/LacNYD>. Periódico *AM*, “La extradición de Arturo Durazo”, 17 de junio de 2012, disponible en <http://bit.ly/PCDGnT>.

<sup>76</sup> Emilio Fernández, “Ponen fin a placas para influyentes”, *El Universal*, 2 de marzo de 2007, <http://bit.ly/NFtQkO>.

<sup>77</sup> Página web del Cisen, disponible en <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>.

<sup>78</sup> “Cumplí con mi deber: Gertz”, *El Universal*, 14 de agosto de 2004. Disponible en [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id\\_nota=114498&tabla=nacion](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=114498&tabla=nacion).

<sup>79</sup> Nazario Moreno González, *Me dicen: “El más loco”*, edición 2011 (libro de circulación informal), p. 10.

<sup>80</sup> Eduardo Guerrero, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>81</sup> Eduardo Guerrero, “Violencia y mafias”, *Nexos*, núm. 405, septiembre de 2011, p. 55.

<sup>82</sup> Juan Carlos Reyna, *Confesión de un sicario*, Grijalbo, México, 2012, p. 61.

<sup>83</sup> Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*.

<sup>84</sup> <http://bit.ly/QZJoQz>.

<sup>85</sup> Staff, “Dejaban salir a reos los fines de semana”, *Reforma*, 17 de marzo de 2012.

<sup>86</sup> Alfredo Castillo Cervantes, “Teníamos al enemigo en casa. Parte II, Alfredo Castillo”, *El Universal* del Estado de México, 30 de diciembre de 2011.

<sup>87</sup> “Emboscan a policías al cobrar extorsión”, *Reforma*, 25 de enero de 2012, sección Ciudad, p. 1.

<sup>88</sup> Alberto Díaz-Cayeros, “Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico”.

<sup>89</sup> “Extorsionan hasta en casa”, *Reforma*, 27 de enero de 2012, p. 2.

<sup>90</sup> “Confiesa El Gato Ortiz al menos dos secuestros”, *Milenio*, 7 de enero de 2012.

<sup>91</sup> Dato observado hasta noviembre de 2011.

<sup>92</sup> “Décima Encuesta sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México”, México Unido contra la Delincuencia y Mitofsky, marzo de 2012, p. 2.

<sup>93</sup> Eduardo Guerrero, “Violencia y mafias”, *op. cit.*

<sup>94</sup> Luis Fierro, “Asesinan a empresario que denunció a federales por plagio”, *El Universal*, 16 de abril de 2012. Disponible en <http://bit.ly/HLoaDb>.

<sup>95</sup> “Global Overview 2011: People Internally Displaced by Conflict and Violence”, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, 2011, pp. 59–60.

<sup>96</sup> ANUR, IDMC, International Displacement Monitoring Centre, *Global Overview 2011*, pp. 59–60. Disponible en <http://bit.ly/I4HVMX>.

<sup>97</sup> Alberto Díaz-Cayeros, Beatriz Magaloni, Aila Matanock y Vidal Romero, “Living in Fear: Mapping the Social Embeddedness of Drug Gangs and Violence in Mexico”, 29 de septiembre de 2011, pp. 3–4.

<sup>98</sup> Staff, “Encarcelan por narco a ex jefe de la Siedo”, *Reforma*, Nacional, 10 de febrero de 2009.

<sup>99</sup> Staff, “Falla otra vez PGR; Garay saldrá libre”, *Reforma*, Nacional, 17 de noviembre de 2011.

<sup>100</sup> *Polarization and Sustained Violence in Mexico’s Cartel War*, Stratfor Global Intelligence, Reporte Anual México, Stratfor Global Intelligence, 24 de enero de 2012. Disponible en <http://bit.ly/OMLKEN>.

<sup>101</sup> Francisco Sandoval Alarcón, “Más de 56 mil militares han desertado en el sexenio”, *Animal Político*, 18 de abril de 2012. Disponible en <http://bit.ly/I7drC1>.

<sup>102</sup> Fernando Escalante, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>103</sup> <http://bit.ly/Q5KMEQ>.

<sup>104</sup> <http://bit.ly/OyZ2IA>.

<sup>105</sup> Guillermo Valdés, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> *Idem.*

<sup>108</sup> “Neither Rights Nor Security: Killings, Torture and Disappearances in Mexico’s War on Drugs”, Human Rights Watch, noviembre de 2011.

<sup>109</sup> “Informe de actividades CNDH 2011”, p. 133, <http://bit.ly/yqmoU4>.

<sup>110</sup> *Ibidem*, p. 42.

<sup>111</sup> Guillermo Valdés, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>112</sup> Décima Encuesta sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana en México, p. 4.

<sup>113</sup> Víctor Fuentes, “Ordenaba ejecuciones un general”, *Reforma*, 30 de enero de 2012, primera plana.

<sup>114</sup> Fernando Escalante, “Homicidios 2008–2009, La muerte tiene permiso”, *Nexos*, núm. 397, enero de 2011.

<sup>115</sup> Óscar Granados, “Rompió 2011 récord de autos robados”, *Milenio*, Negocios, 19 de enero. Disponible en <http://bit.ly/wnJ9Ps>.

<sup>116</sup> “Acusan fiestas y balazos”, *Reforma*, 5 de diciembre de 2011, p. 19.

<sup>117</sup> “Indagan en Guadalajara homicidios en la FEG”, *Reforma*, 15 de diciembre de 2011, p. 19 (la nota está firmada por el *staff*, lo cual se suele utilizar cuando se presume riesgo de venganza contra el reportero por la nota publicada).

<sup>118</sup> “Teme a FEG... autoridad”, *Reforma*, 16 de diciembre de 2011, primera plana.

<sup>119</sup> “Procesarán a menores por crímenes en la FEG”, *Reforma*, 20 de enero de 2012.

<sup>120</sup> Carlos Marín, “Federación Estudiantil de Asesinos”, *Milenio*, 16 de diciembre de 2011.

<sup>121</sup> Ana Lilia Pérez, *El Cártel Negro: Cómo el crimen organizado se ha apoderado de Pemex*.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 177.

<sup>123</sup> “Gastan otra vez en plan antiordeña”, *Reforma*, 25 de junio de 2012. Disponible en <http://bit.ly/OMMaeg>.

<sup>124</sup> Staff, “Hallan en el mar más diesel robado”, *Reforma*, sección Nacional, 27 de julio de 2012, p. 2.

<sup>125</sup> “Informe de Responsabilidad Social 2011”, Pemex, 2012, pp. 62-63. Disponible en <http://bit.ly/OMMcD9> (consultado el 13 de agosto de 2012).

<sup>126</sup> Alejandra López, “Pierde Pemex más con fugas que con robos”, *Reforma*, 9 de agosto de 2012, primera plana.

<sup>127</sup> Henia Prado, “Detallan sobornos de Zetas en Coahuila”, *Reforma*, 12 de marzo de 2012, p. 11.

<sup>128</sup> CNN México, “El secretario de Seguridad Pública de Nuevo Laredo muere asesinado”, 3 de febrero de 2011. Disponible en <http://bit.ly/g0IUdy>.

<sup>129</sup> Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*, *op. cit.*

<sup>130</sup> Idea de Alejandro Hope en entrevista con el autor. Véase también <http://bit.ly/JigaLU>.

<sup>131</sup> *Idem*.

<sup>132</sup> Ernesto Méndez, “Tijuana recupera sus calles”, *Excélsior*, 5 de agosto de 2012. Disponible en <http://bit.ly/NA8NGb>.

<sup>133</sup> Fernando Escalante, “Homicidios 2008-2009, La muerte tiene permiso”, en *op. cit.*, y “Ejecutómetro” *Reforma*. Disponible en <http://bit.ly/PCnh8m>.

<sup>134</sup> Fernando Escalante, “Nuestra guerra”, *op. cit.*

<sup>135</sup> Juan Corona, “Cesan en 4 años a 7 mil policías”, *Reforma*, 8 de agosto de 2012, primera plana.

<sup>136</sup> *Idem.*

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> Rolando Herrera, “Fabrican escoltas al vapor”, *Reforma*, 29 de junio de 2011.

<sup>139</sup> Citado en Ignacio Alzaga, “Sin permisos, 87% de empresas de seguridad”, 29 de abril de 2012, <http://bit.ly/JJLeHv>.

<sup>140</sup> “Análisis de la evolución de ingresos y servicios 2009”, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, abril de 2009, p. 17.

<sup>141</sup> “Remuneraciones del personal de estructura y técnico operativo 2010”. Transparencia y acceso a la información pública de la Policía Bancaria e Industrial. Disponible en <http://bit.ly/O7x1TD>.

“Análisis de la evolución financiera de la Policía Bancaria e Industrial 2010”. Transparencia y acceso a la información pública de la Policía Bancaria e Industrial. Disponible en <http://bit.ly/O7x1TD>.

<sup>142</sup> Debo este punto a Francesco Pipitone.

<sup>143</sup> Pesos constantes 2010. Datos disponibles en Marcelo Bergman y Arturo Arango, *Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal*, Serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, CIDE, octubre de 2011, p. 3. Disponible en <http://bit.ly/PTGnTw>.

<sup>144</sup> Marcelo Bergman y Arturo Arango, *Mucho gasto y resultados inciertos. El costo creciente de nuestra Policía Federal*, Serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, CIDE, octubre de 2011. Disponible en <http://bit.ly/PTGnTw>.

<sup>145</sup> Benito Jiménez, “Crecen recursos... y no ceden delitos”, *Reforma*, 5 de febrero de 2011.

<sup>146</sup> *Military Expenditure by Country as Percentage of Gross Domestic Product, 1988-2009*, Stockholm International Peace Research Institute SPIRI, <http://bit.ly/amIC9F>.

<sup>147</sup> *Military Expenditure by Country, in Constant (2009) US\$ m., 1988-2010*, Stockholm International Peace Research Institute SPIRI, <http://bit.ly/amIC9F>.

<sup>148</sup> Mary Speck, “Latin America’s new strategy in the war on drugs”, *The Washington Post*, 12 de abril de 2012. Disponible en <http://wapo.st/HQlxz1>.

<sup>149</sup> George E. Will, “Should the U.S. legalize hard drugs?”, *The Washington Post*, 11 de abril de 2012. Disponible en <http://www.washington>

post.com/opinions/should-the-us-legalize-hard-drugs/2012/04/11/gIQAX95QBT\_story.html?tid=wp\_ipad.

<sup>150</sup> Ioan Grillo, *El Narco: Inside Mexico's Criminal Insurgency*, *op. cit.*

<sup>151</sup> Joaquín Villalobos, *op. cit.*

<sup>152</sup> Eduardo Guerrero, "Violencia y mafias", *op. cit.*

<sup>153</sup> Guillermo Valdés, "Nuestra guerra", *op. cit.*

<sup>154</sup> *Lavado de dinero: indicadores y acciones de gobierno binacionales*, Carpeta de indicadores y tendencias sociales número 17, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, marzo de 2012, p. 17.

<sup>155</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>156</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>157</sup> "Denuncias de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP 2004-2011", en *ibid.*, pp. 30.

<sup>158</sup> "Resultados del combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), 2007-2011", en *ibid.*, p. 32.

<sup>159</sup> Natalia Mendoza, "Nuestra guerra", *op. cit.*

## CAPÍTULO 6

<sup>1</sup> <http://epn.mx/JcfM3l>.

<sup>2</sup> Fausto Hernández Trillo, "Financiamiento a la seguridad social", presentación para el Seminario de Seguridad Social, UNAM, 28 de septiembre de 2011. Diapositiva 14. Disponible en <http://bit.ly/OvOPSq>.

<sup>3</sup> Sonia del Valle, "Prometen (al aire) ampliar las clases", *Reforma*, 3 de junio de 2012, <http://bit.ly/NZDfjJ>.

<sup>4</sup> Domingo 11, lunes 12 de diciembre de 2011, *Reforma*. También en el debate del domingo 10 de junio de 2012.

<sup>5</sup> Sergio Sarmiento, "AMLO y Wal Mart", *Reforma*, 30 de abril de 2012, <http://bit.ly/rLR35>.

<sup>6</sup> <http://bit.ly/OvPbPO>.

<sup>7</sup> Claudia Salazar, "Alista ASF entrega de mil 31 auditorías", *Reforma*, 12 de febrero de 2012, <http://bit.ly/rLR35>.

<sup>8</sup> "Problemática general en materia de obra pública", Auditoría Superior de la Federación, febrero de 2012. Disponible en <http://bit.ly/>

SZhokR (consultado el 10 de junio de 2012).

<sup>9</sup> “Las propiedades de Villarreal en EU”, *Reforma*, 30 de abril de 2012, <http://bit.ly/rLR35>.

<sup>10</sup> “‘Checan’ entrada en el IMSS con huellas falsas”, *Reforma*, 21 de agosto de 2012, p. 11.

<sup>11</sup> Ian Lovett, “Voters in California Back Pension Cuts for City Workers”, *New York Times*, 6 de junio de 2012, <http://nyti.ms/KfbbKi>.

<sup>12</sup> Paul Segal, “El petróleo es nuestro: The Distribution of Oil Revenues in Mexico”, James Baker III Institute for Public Policy Rice University y University of Oxford, abril de 2011, <http://bit.ly/NFc6Wt>.

<sup>13</sup> John Scott, *Protección Social Universal*, CIDE, México, marzo de 2012, p. 23.

<sup>14</sup> Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, Análisis económico del gasto programable, SHCP, Disponible en <http://bit.ly/OvPbPO> (consultado el 24 de agosto de 2012).

<sup>15</sup> Se estima recaudar 1 464 799.3 millones de pesos en 2012 por impuestos de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 1. Disponible en <http://bit.ly/PToiVJ> (consultado el 30 de junio de 2012).

<sup>16</sup> Pedro Vázquez Colmenares G., *Pensiones en México: La próxima crisis*, Siglo XXI Editores, México, 2012.

<sup>17</sup> Mariel Ibarra, “Encaran capitales sequía”, *Reforma*, 7 de septiembre de 2009.

<sup>18</sup> Registrado como IEPS a gasolinas, artículo 2º, Fracción A. Datos obtenidos del *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, primer trimestre de 2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 32. Disponible en <http://bit.ly/Q5m87u> (consultado el 9 de junio de 2012).

<sup>19</sup> Calculado dividiendo el supuesto total del año del subsidio a gasolinas entre lo presupuestado anualmente para el programa de Seguro Popular 2012, 70 250.3 millones, y el Programa Oportunidades, 63 873.3 millones. Datos obtenidos del *Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, primer trimestre de 2012, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. 51. Disponible en <http://bit.ly/Q5m87u> (consultado el 9 de junio de 2012).

<sup>20</sup> Véase Kristin Komives, Todd M. Johnson, Jonathan Halpern, José Luis Aburto y John R. Scott, *Residential Electricity Subsidies in Mexico/Exploring*

*Options for Reform and for Enhancing the Impact on the Poor*, Banco Mundial, Washington, 2009.

<sup>21</sup> Para un catálogo de todos estos subsidios, véase Gabriel Quadri, “Subsidios vs. medio ambiente en México: El absurdo y las oportunidades”, Cuaderno de Debate, CIDE. Disponible en <http://bit.ly/o3BVju>. Véase también Carlos Muñoz Piña, “Subsidios agrícolas en México que tienen efectos ambientales negativos”, Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental.

<sup>22</sup> Mauricio Merino, “Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”, documento de trabajo, División de Administración Pública 229, CIDE, 2009.

<sup>23</sup> Marco A. Mena Rodríguez, *¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en Perspectiva*, Cuaderno de Debate, núm. 2, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, CIDE, México, octubre de 2010, p. 1.

<sup>24</sup> Calculado al sumar el presupuesto del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Datos obtenidos del Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012, apartados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2012, Anexo 1, p. 82. Disponible en <http://bit.ly/N2blv5> (consultado el 12 de abril de 2012).

<sup>25</sup> Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra, *La justicia de cabeza: la irracionalidad del gasto público en tribunales*, Cuaderno de Debate, núm. 10, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos, CIDE, México, octubre de 2011.

<sup>26</sup> John Scott, *Protección Social Universal*, p. 1.

<sup>27</sup> *Idem*.

<sup>28</sup> *Idem*.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> SHCP, *Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, primer trimestre de 2012, p. 287.

<sup>31</sup> Hugh Carnegy, “Hollande proposes 75% top tax rate”, *Financial Times*, 28 de febrero de 2012, <http://on.ft.com/QZkSiA>.

<sup>32</sup> Jeanne Sahadadi, “Obama tax plan would hit the rich”, CNN Money, 22 de marzo de 2012, <http://cnnmon.ie/GFk0iW>.

<sup>33</sup> Vito Tanzi, “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, en Ricardo Martner (ed.), *Las finanzas públicas y el pacto fiscal*

en *América Latina*, documentos y ponencias presentados en el XX Seminario Internacional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, del 28 al 31 de marzo de 2008. Disponible en <http://bit.ly/PBuYvL>.

<sup>34</sup> Jamil Anderlini “Corrupt officials smuggled \$124bn out of China, says Beijing report”, *Financial Times*, 17 de junio de 2011.

<sup>35</sup> Lucy Kellaway, “Don’t aim for the top unless you feel lucky”, *Financial Times*, 24 de junio de 2012, <http://on.ft.com/KVcTr8>.

<sup>36</sup> Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Equidad tributaria”, *Reforma*, 4 de mayo de 2007.

<sup>37</sup> “More information on environmentally related taxes, fees and charges”, *OECD/EEA database on instruments used for environmental policy and natural resources management*, European Environments Agency y OECD (actualizada el 13 de abril de 2012). Disponible en <http://bit.ly/qj0odq> (consultado el 29 de agosto de 2012). Gráfica 1.

<sup>38</sup> Los siguientes párrafos están basados en Carlos Elizondo Mayer-Serra, “Construir individuos”, *Reforma*, 17 de junio de 2005.

<sup>39</sup> “Francia aumenta de 15 a 18 años la edad legal para que las jóvenes puedan casarse”, *El País*, 29 de marzo de 2005. Disponible en <http://bit.ly/Ow2VtT>.

<sup>40</sup> Álvaro Gutiérrez Berlinches, “Evolución histórica de la tutela jurisdiccional del derecho de alimentos”, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, volumen XVI, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2004, p. 3. Disponible en <http://bit.ly/QFQ0t2>.

<sup>41</sup> “Organised Division of Assets, “Gifts to Children and French Inheritance Laws, Inheritance Planning in France”, French-Property.com, <http://bit.ly/SX8h5T> (consultado el 4 de julio de 2012).

<sup>42</sup> Basado en Carlos Elizondo Mayer-Serra, “País de libertades”, *Reforma*, 26 de enero de 2007.

<sup>43</sup> Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, Estados Unidos, 1984.

<sup>44</sup> “Lankenau, libre tras ocho años de prisión”, *El Universal*, 26 de diciembre de 1997. Disponible en <http://bit.ly/PTtcC8>. “Liberan a exbanquero Jorge Lankenau”, *Terra*. Disponible en <http://bit.ly/Ow3xQ6>.

<sup>45</sup> “Mario Villanueva es el primer ex gobernador extraditado a Estados Unidos”, *La Jornada*, 9 de mayo de 2010. Disponible en <http://bit.ly/N2f1No>.

## Siglas y acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AFI	Agencia Federal de Investigación
ASF	Auditoría Superior de la Federación
Capufe	Caminos y Puentes Federales
CEAS	Comisión Estatal de Aguas y Saneamiento
CEFP	Centro de Estudios de Finanzas de la Cámara de Diputados
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
Cetram	Centro de Transferencia Multimodal
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIESAS	Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social
Cisen	Centro de Investigación y Seguridad Nacional
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNSP	Consejo Nacional de Seguridad Pública
Coneval	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DEA	Drug Enforcement Administration
EZLN	Ejército Zapatista de Liberación Nacional
FAWB	Federal Assault Weapons Ban
FBI	Federal Bureau of Investigation

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

FEG	Federación de Estudiantes de Guadalajara
FEIP	Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional
Fobaproa	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
GEA	Grupo de Economistas y Asociados
HSI	Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos
ICE	Immigration and Customs Enforcement
IDE	Impuesto a los depósitos en efectivo
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal
IEPS	Impuesto especial sobre productos y servicios
IETU	Impuesto empresarial a tasa única
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información
IFE	Instituto Federal Electoral
IMDC	Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno
Impac	Impuesto al activo
Imco	Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INE	Instituto Nacional de Ecología
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
ISAN	Impuesto sobre automóviles nuevos
ISF	Impuesto de solidaridad a la fortuna
ISN	Impuesto sobre nómina
ISR	Impuesto sobre la renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al valor agregado
LyFC	Luz y Fuerza del Centro
NRC	Consejo Noruego para los Refugiados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

	Económicos
PAN	Partido Acción Nacional
Panal	Partido Nueva Alianza
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
Pemex	Petróleos Mexicanos
Petrobras	Petroleo Brasileiro
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto interno bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
Procampo	Programa de Apoyos Directos al Campo
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
RFC	Registro Federal de Contribuyentes
RJP	Régimen de Jubilaciones y Pensiones
SAE	Sistema de Administración y Enajenación de Bienes
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SCHP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sedena	Secretaría de la Defensa Nacional
SEP	Secretaría de Educación Pública
SIEDO	Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
TCADF	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
Telmex	Teléfonos de México
TLC	Tratado de Libre Comercio
TU	Transferencia universal
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
VPH	Virus del papiloma humano





12/14 ① 1/14  
2/16 ① 1/14

*Con dinero y sin dinero...*, de Carlos Elizondo Mayer-Serra  
se terminó de imprimir en noviembre de 2012  
en los talleres de Litográfica Ingramex, S.A. de C.V.  
Centeno 162-1, Col. Granjas Esmeralda  
C.P. 09810, México, D.F.



Santa Clara County  
**LIBRARY**

Renewals:  
(800) 471-0991  
[www.sccl.org](http://www.sccl.org)

## Otros títulos en Debate

*Por eso estamos  
como estamos*

**Carlos Elizondo Mayer-Serra**

*Y tú, ¿dónde pones tu dinero?*

**Álvaro Vargas Llosa**

*China*

**Henry Kissinger**

*Pensar rápido,  
pensar despacio*

**Daniel Kahneman**

*Ahora o nunca*

**Jorge Suárez Vélez**

*Emprendedores sociales*

**David Bornstein**

**Susan Davis**

*Mitos y mentadas  
de la economía mexicana*

**Jacques Rogozinski**


Tenemos un Estado frágil, con una baja capacidad recaudatoria e incapaz de hacer que se cumpla plenamente la ley. El país no ha encontrado un equilibrio fiscal justo, eficaz y sostenible. El pacto fiscal vigente en México —el cual incluye tanto el cobro de impuestos como el monto y destino de los recursos públicos— no parece responder a las urgentes necesidades del país porque descansa sobre tres debilidades: cobrar poco, gastar mal —con amplios espacios para la corrupción— y gastar significativamente más de lo que se obtiene a través de impuestos gracias al ingreso petrolero.

A partir de este diagnóstico, Carlos Elizondo Mayer-Serra posa la mirada en las zonas más preocupantes de nuestra vida pública: tenemos servicios públicos de mala calidad, somos testigos de los efectos de la desigualdad, la violencia campea a sus anchas. ¿Qué hacer? El autor propone fundar un nuevo pacto fiscal. Es necesario convencer a la sociedad de que los impuestos son necesarios y deseables, pero para ello se requiere que el gasto público sea de calidad y pertinente. No en balde las democracias, cuando saben gastar bien, suelen recaudar más que los regímenes autoritarios.

Aunque ofrece un panorama retrospectivo que parte de los gobiernos autoritarios priistas, *Con dinero y sin dinero* fija su atención en las dos administraciones panistas, las cuales desaprovecharon la alternancia para construir el pacto fiscal propio de una democracia, y permitieron se acentuaran algunos de los problemas que heredaron, como un federalismo fiscal basado en gobiernos locales que recaudan poco y gastan mal y millones de mexicanos en la informalidad que no contribuyen a la hacienda pública en la medida de sus posibilidades.

Una preocupación más se hace patente en sus páginas: hay regiones en las que el poder del Estado, incluso en su tarea de recaudar, ha sido puesto en entredicho por las mafias criminales que cobran extorsiones en muchas zonas del país. Conviene, pues, insistir: necesitamos un nuevo pacto fiscal, uno que se base en una democracia efectiva donde se perciba una mejora en el nivel y en la calidad de vida de los mexicanos a través de un gasto público de calidad.



 /megustaleermexico

 @megustaleermex