

# Desigualdad y políticas distributivas en México

## *Inequality and distributive policies in Mexico*

BRUNO SOVILLA SOGNE<sup>1</sup>,

MANUEL SÁNCHEZ PÉREZ, ADRIANA LUNA SÁNCHEZ,

ROSA ISELA DE LA CRUZ ENCINO Y ANTONIA SÁNTIZ DOMÍNGUEZ

<sup>1</sup>Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Chiapas  
Correo electrónico: brunosov@yahoo.it

### RESUMEN

México tiene una estructura fiscal típica de países muy pobres, basada en una baja recaudación tributaria y un peso elevado de los impuestos indirectos, aun siendo el sexto país en América Latina por ingreso per cápita. Esto implica bajos niveles de gasto público, social y productivo. Además, el sistema fiscal no tiene un impacto redistributivo, porque los ingresos tributarios tienen un marcado sesgo regresivo. Una propuesta de reforma fiscal fue avanzada en 1961 por el economista Nicolás Kaldor, pero no fue aceptada por la clase dirigente de esa época. La propuesta Kaldor buscaba aumentar gradualmente la recaudación tributaria, incrementando el peso de los impuestos directos existentes e introduciendo otros que aseguraran una mayor progresividad. En este trabajo sugerimos que la propuesta Kaldor sigue siendo válida, sin embargo, provocaría mayores resistencias hoy que en los años 60. Proponemos enfrentar el problema de la desigualdad con políticas pre-distributivas, reformando el mercado laboral para mejorar las condiciones de vida de los ocupados pobres.

**Palabras clave:** política fiscal, redistribución, progresividad.

### INTRODUCCIÓN Y MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

La política fiscal es el instrumento más eficaz para lograr un crecimiento económico con una distribución del ingreso que sea la menos desigual posible. Si una economía no crece, y la desigualdad se mantiene muy alta, significa que la clase dirigente no atribuye importancia a estos objetivos o no sabe cómo conseguirlos.

En el primer caso el problema es político, o sea los gobernantes respaldan los intereses de una minoría privilegiada y no de esa parte mayoritaria de la población que vive en condiciones de pobreza y a veces de verdadera marginación e indigencia. En el segundo caso se trata de un problema técnico, es decir es necesario ampliar y afinar el conocimiento sobre el papel de las finanzas públicas en economías que se caracterizan por tener una moneda propia y un Banco Central que controla su emisión.

El pensamiento neoclásico convencional que con mucha ortodoxia se aplica en México

### ABSTRACT

Mexico, which ranks sixth among Latin American countries in terms of per capita income, has a fiscal structure more typical of very poor countries: one based upon low tax revenues and a heavy indirect-tax burden. As a result, Mexico's levels of public social and productive spending are low, and the tax system's redistributive effects are weak because of markedly regressive tax revenues. A fiscal-reform proposal was advanced in 1961 by economist Nicolás Kaldor, but was not accepted by the governing class of that era. Kaldor's proposal sought to increase tax revenues gradually by increasing the weight of existing taxes and introducing others that ensured greater progressivity. In this work we suggest that Kaldor's proposal still works, but would meet more resistance than in the sixties. We propose to fight inequality via pre distributive policies, reforming the labour market to improve the standard of living of the working poor.

**Keywords:** fiscal policy, redistribution, progressivity

desde hace tres décadas, afirma que el equilibrio en las finanzas públicas es un objetivo en cuanto tal y que se tiene que lograr con los niveles más bajos de presión fiscal para no afectar el sector privado y su propensión a invertir, supuestamente el principal motor para desarrollar una economía capitalista moderna. El déficit público sería un lastre para la economía, en el mejor de los casos porque implica tener altas las tasas de interés para que el público compre la deuda pública necesaria para financiarlo produciendo el llamado efecto expulsión sobre la inversión privada. Peor aún, si el Banco Central decidiera monetizarlo para evitar el incremento en la tasa de interés, comprando la deuda pública que el gobierno emite, habría mayores presiones inflacionarias, aceptando la teoría de Friedman según la cual "la inflación es siempre y en todo lugar un fenómeno puramente monetario".

Sin embargo, la disciplina fiscal, con bajos niveles de presión tributaria, no ha dado el resultado esperado, o sea el incremento de inversión. La economía mexicana en el periodo en el cual se ha aplicado este modelo económico

padece un bajo nivel de inversión (Ros, 2015) pública y privada.

El error teórico que la teoría convencional sigue cometiendo, se puede reducir a la llamada falacia de la composición, algo bastante frecuente entre los teóricos neoclásicos. Consiste en creer que lo macro es una suma de comportamientos micro, por tanto, a nivel macro se logran resultados positivos si estos se observan en lo micro. Un ejemplo muy claro es la paradoja del ahorro de keynesiana memoria. ¿Quién pone en discusión que el ahorro sea una virtud a nivel individual? Sin embargo, si todos ahorráramos mucho el nivel de consumo sería bajo y habría carencia de demanda efectiva. Lo que resulta ser beneficioso a nivel micro, se convierte en un factor negativo en el plano macro.

En el razonamiento neoclásico sobre la disciplina fiscal también se observa la falacia de la composición. En lo micro se ve mal que una familia viva por encima de sus medios, y gaste más de lo que ingresa con su trabajo. Es el camino para la quiebra, que se puede evitar solo si algo extraordinario ocurre (una herencia recibida de algún familiar rico, o un premio ganado a la lotería...). El error teórico consiste en transferir este razonamiento de lo micro a lo macro. El gobierno sería como una familia, no debe gastar más de lo que ingresa para no quebrar.

Sin embargo, resulta que hay países muy desarrollados que han logrado elevados niveles de vida para sus habitantes con el pleno empleo casi asegurado, servicios públicos de alta calidad y eliminación de la pobreza. Esos logros han sido acompañados por políticas fiscales expansivas y gasto público deficitario. El caso más evidente es el de Japón, cuya deuda pública ha llegado al 250% del PIB, sin que aumentaran las tasas de interés y sin crear inflación, algo que los teóricos neoclásicos no logran explicar. ¿Cómo es posible tener una deuda pública tan exagerada, con tasas de interés y de inflación casi nulas?

La teoría de Lerner de la finanza funcional y el enfoque poskeynesiano de la teoría monetaria moderna (MMT por sus siglas en inglés) pueden explicar esas paradojas.

Partimos de la ecuación macroeconómica fundamental:

$$S-I = G-T$$

Donde S es el ahorro privado, I la inversión, G el gasto público directo, T los impuestos al neto de las transferencias y el sector exterior se considera en equilibrio ( $X=M$ ).

Si una economía produce un exceso de ahorro privado sobre la inversión privada, el déficit público es necesario, para absorber este exceso de ahorro evitando una contracción del PIB. En efecto, si aplicáramos la disciplina fiscal en este caso ( $G=T$ ), ahorro e inversión se tienen que equilibrar, pues la igualdad reportada es una identidad contable. El problema es que esta igualdad no se logra aumentando la inversión que depende de las decisiones de los empresarios, a su vez relacionadas con sus perspectivas de ganancias, algo difícil de mejorar en el corto plazo. Lo más probable es que el ajuste se dé con una disminución del ahorro al nivel de la inversión, y eso requiere una contracción del PIB del cual dicho ahorro depende.

El déficit público sería una alternativa en este caso, para evitar esta contracción y crear un ambiente más favorable para los inversionistas para que sus ganancias esperadas aumenten. No solo no habría “crowding out”, sino que un incremento del gasto público mayor que la recaudación, aumentaría la inversión privada (efecto “crowding in”).

La que acabamos de presentar es la que Lerner definió como la primera ley de la finanza funcional: el gasto público se debe definir para poder lograr el pleno empleo, y si es necesario se aumentaría por encima del nivel de recaudación tributaria. El presupuesto público no es un objetivo en cuanto tal sino un instrumento más para poder aumentar el nivel de actividad económica y la inversión hasta garantizar el pleno empleo.

La MMT recientemente ha contribuido a explicar esta situación y sus consecuencias monetarias. El gasto público precede la recaudación tributaria, es decir un gobierno gasta antes de recaudar impuestos. A diferencia de lo que hace una familia, un gobierno gasta y deposita las

sumas en las cuentas de los bancos comerciales a favor de los destinatarios del gasto público. Si por ejemplo se emplean nuevos maestros estos abren sus cuentas de nómina en un banco comercial y allí el gobierno gira el dinero que corresponde al gasto público realizado. No es necesario pedir préstamos, ni siquiera incrementar impuestos. Un gobierno monetariamente soberano utiliza su Banco Central para realizar estas transferencias. Sucesivamente, los destinatarios del gasto público pagarán impuestos y el dinero recorre el camino contrario. Hay que aclarar que los dos flujos no pueden igualarse, porque de ser así el dinero que entra en el sistema a la hora de financiar el gasto, sería el mismo que sale a la hora de recaudar, y no quedaría una masa monetaria que circule permanentemente, como es en la realidad. Para que esto suceda, es necesario que la emisión de dinero exceda los retiros, o sea que exista un déficit público. Lejos de ser una excepción, el déficit público sería la regla.

La teoría de la finanza funcional explica casos empíricos que la teoría neoclásica no puede entender, como el de Japón. Además, ha anticipado correctamente los problemas de la moneda única en la eurozona. Dentro de este marco teórico encaja perfectamente la propuesta pre-distributiva que discutimos en este trabajo, o sea el pleno empleo garantizado a un salario mínimo adecuado, como el camino más conveniente también en términos políticos para redistribuir el ingreso y llevar a cabo una política social realmente incluyente. Esto no significa renunciar necesariamente a las políticas redistributivas convencionales que formaron el estado del bienestar después de la segunda guerra mundial, sino mostrar que hay un fundamento teórico muy firme para implementar políticas distributivas no convencionales políticamente más viables en una situación como la de México, donde el bloque que se opone a las políticas redistributivas convencionales como las que proponía Kaldor es aún más poderoso que en los años 60, cuando se opuso a la reforma propuesta por el economista poskeynesiano.

En la siguiente sección recordamos las características de la reforma fiscal propuesta

por Kaldor en los años 60 y las principales modificaciones tributarias introducidas sucesivamente, que se han alejado del camino indicado por el economista británico. Para entender más concretamente la anomalía del sistema tributario mexicano y el potencial distributivo que no se quiere explotar para no afectar a los intereses de la élite económica, presentamos una comparación entre la estructura del ISR en México y en Holanda, país que ha avanzado notablemente en la aplicación de políticas redistributivas que han permitido financiar programas sociales para eliminar la pobreza. A continuación, mostramos las características de la política fiscal en México y sus consecuencias macroeconómicas en el periodo neoliberal, para llegar a definir una propuesta de carácter pre-distributivos para reducir la desigualdad y la pobreza en nuestro País. Consideramos que esta propuesta es más viable políticamente que la maniobra redistributiva sugerida por Kaldor, y tendría el impacto deseado en términos de reducción de la desigualdad en el respeto de los equilibrios macroeconómicos que exige una economía de mercado.

## ANTECEDENTES

México ha tenido muchos intentos de reforma fiscal a lo largo de los años. En 1960, el economista británico Nicholas Kaldor, fue solicitado para que hiciera un diagnóstico de la situación tributaria en México. La conclusión fue que el sistema tributario era deficiente por tener una baja presión fiscal, y además injusto porque favorecía el ingreso proveniente de la propiedad del capital en contra del ingreso proveniente del trabajo y en general los sectores más privilegiados que acumulaban mayores ingresos y riquezas. El economista poskeynesiano concluía que era urgente una reforma profunda del sistema tributario mexicano.

Había dos razones principales para una reforma radical y general del sistema impositivo de México. La primera era que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos eran inadecuados para las necesidades de una sociedad dinámica, con un rápido crecimiento de la población y con indicadores socioeconómicos

típicos de una economía con bajo nivel de desarrollo. La segunda razón importante para una reforma era política. Radicaba en la creciente desigualdad económica entre las diferentes clases sociales. En esta situación el sistema tributario se mantenía regresivo, contribuyendo a alargar la brecha entre ricos y pobres, en lugar de disminuirla (Urquidi, 2011).

Kaldor sugería la abolición de todas las exenciones del impuesto sobre la renta, por ejemplo, de los intereses derivados de la detención de obligaciones federales, estatales o privadas; no veía razones para suponer que estas exenciones promovieran efectivamente el ahorro y la inversión como afirmaban los economistas ortodoxos.

En relación a la propiedad inmobiliaria, según Kaldor era importante gravar el ingreso derivado de la propiedad de tierras, independientemente de que estas se alquilaran por una renta monetaria, o se destinaran al uso directo del propietario. El obstáculo para el establecimiento de un efectivo sistema de impuestos sobre los ingresos provenientes de la propiedad era el anonimato de la propiedad de los inmuebles.

Las propuestas más significativas de Kaldor fueron las siguientes: i) Reformar el ISR personal y empresarial eliminando el carácter cédular del mismo. El impuesto sería de carácter progresivo, empezando con una tasa del 10% y aumentándola en intervalos de 5% hasta llegar al 40%. Se buscaba definir límites de exención más altos y llegar a los niveles de tasas máximas más rápido. ii) Introducir un impuesto anual sobre la riqueza neta que incluyera todos los activos, dándole la facultad al contribuyente de deducir los pasivos; iii) Crear un impuesto sobre las donaciones con carácter progresivo; entre más alto sea el ingreso de la persona, más alta la tasa de impuesto; iv) Introducir un impuesto progresivo sobre el gasto personal, que tenía por objeto limitar la incidencia del impuesto sobre un grupo relativamente pequeño de individuos ricos.

Todas estas propuestas fueron rechazadas por el secretario de hacienda Antonio Ortiz Mena, quién había encargado a Kaldor la realización del estudio.

A finales de la década de los 70, se eliminó el Impuesto a los Ingresos Mercantiles y se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Al igual se estableció una sola declaración anual de ISR para personas físicas y morales. Se destaca una disminución de la tasa de ISR de 42% a 34% en 1978; una disminución de la tasa del IVA al 10% y la introducción de un impuesto al activo de las empresas con una tasa de 2%.

En 1995 se aumentó la tasa del IVA de 10% a 15%, manteniéndola al 10% en ciudades fronterizas. En 1999, la tasa de ISR empresarial aumentó a 35%, mientras que la tasa marginal a personas físicas aumentó de 34% a 40%.

En el 2008 se introdujo el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) que es una obligación fiscal que tiene como objetivo conseguir una recaudación más equilibrada y justa, y que no tiene en consideración ni regímenes especiales, ni deducciones, ni beneficios extraordinarios; además busca evitar y desalentar las planeaciones fiscales que tienen la finalidad de eludir el pago del ISR. Esta tasa grava a las personas que ejercen una actividad empresarial, así como los residentes en el extranjero con establecimiento permanente en el país, por la realización de las siguientes actividades: enajenación de bienes, prestación de servicios independientes, otorgamiento del uso o goce temporal de bienes. Este impuesto fue eliminado en el 2013 porque su recaudación era menor de lo que se esperaba y porque el sector empresarial demandó por años la eliminación o fusión de este impuesto ya que se le dificultaba su pago y le significaba una carga fiscal importante (Verdusco, 2013).

El segundo impuesto creado fue el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), es un impuesto que se aplica al importe excedente de \$15,000 pesos, en los depósitos en efectivo realizados en las instituciones del sistema financiero, ya sea por uno o por la suma de varios depósitos en el mes por una tasa del 3% (SAT, 2012).

En el Cuadro 1 se pueden ver los cambios que ha tenido la tasa marginal del ISR, pasando de 54% a 30% de 1981 al 2012. Hay una clara

disminución de esta tasa, esto evidencia la protección del gobierno hacia a la elite económica.

La importancia de la tasa marginal sobre el ISR ha ido variando en el transcurso de los años. Durante el gobierno de Vicente Fox la tasa marginal del ISR fue disminuyendo 1% anual, de 2002 al 2006 pasó de 35% a 29%. En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa la tasa marginal del ISR pasó de 28% a 30% en el periodo de 2007 al 2012.

El ISR es un impuesto progresivo, pero en México no se explota esta característica, porque la tasa marginal en el 2016 fue de 35% y se aplica a las personas que ingresan más de \$3, 000,000 y lo incoherente es que a las personas que tiene un ingreso de \$1, 000,000 se les aplica una tasa del 34%, es decir, solo solo un

1% menos. En el Cuadro 2 se puede notar que las tasas no tienen cambios notorios.

En los Países Bajos que aplican un ISR progresivo, las tasas difieren de una manera notable. Si una persona ingresa de 19,922 a 33,715 € paga un impuesto de 12.25%. Esta tasa pasa a 40.4% cuando la persona ingresa de 33,715 a 66,421 €. La tasa marginal alta en estos países es de 52% la cual se aplica a las personas que ingresan de 66,421 € en adelante. Se puede observar que el sistema tributario es mucho más progresivo del que se aplica en México.

Por ejemplo, una persona que en México tiene un ingreso de \$100,000,000 cuando se le aplica las diferentes tasas marginales del impuesto sobre la renta pagaría un impuesto aproximado de \$34, 890,857 lo que representa el 35% de sus ingresos. Mientras que un holandés con un ingreso similar de 4,347,826€, después de aplicarle las tasas marginales paga en total 2, 241,068€, lo que significa el 52% de sus ingresos. Eso indica que un mexicano de ingresos muy altos paga poco más de un tercio de sus ingresos en impuestos, mientras que un holandés contribuye a las finanzas públicas de su país con más de la mitad de sus ingresos (Cuadro 3).

## CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En el periodo neoliberal la economía mexicana se ha caracterizado por un lento crecimiento, ya que el producto interno bruto real per cápita

Cuadro 1.

Años	Tasa marginal del ISR
1981*	54%
2002	35%
2003	34%
2004	33%
2005	30%
2006	29%
2007	28%
2008	28%
2009	28%
2010	30%
2011	30%
2012	30%
2016	35%

\*Dato extraído en el informe de Esquivel (2015,23)  
Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos en [www.cefp.gob.mx](http://www.cefp.gob.mx)

Cuadro 2. Impuesto sobre la renta personal

México (en pesos mexicanos)			Países Bajos		
Límite inferior	Límite superior	% Tasa marginal	Límite inferior	Límite superior	% Tasa marginal
5,952.85	50,524.93	6.4	19,922.00	33,715.00	12.25
50,524.93	88,793.05	10.88	33,715.00	66,421.00	40.4
88,793.05	103,218.01	16	66,421.00	En adelante	52
103,218.01	123,580.21	17.92			
123,580.21	249,243.49	21.36			
249,243.49	392,841.97	23.52			
392,841.97	750,000.01	30			
750,000.01	1,000,000.01	32			
1,000,000.01	3,000,000.01	34			
3,000,000.01	En adelante	35			

Fuente: Elaboración propia con datos de [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Cuadro 3. Ejemplo del impuesto sobre la renta personal

	Una persona en México	Una persona en los Países Bajos
Ingreso	\$100,000,000	*4,347,826€
Total de impuestos pagados	\$34,890.857	2,241,068
Impuesto/ingreso	35%	52%

\* 23 pesos es igual a 1 €  
Fuente: Elaboración propia con datos OCDE (www.ocde.org)

ta ha aumentado a un promedio anual del 1% entre 1993 y 2017. En 1993 el PIB per cápita a precios 2013 era de \$116,768 y para 2016 fue de \$143,153, con una tasa anual de crecimiento promedio del 0.85%.

Entre 1994-1995 el PIB per cápita presentó una fuerte caída y se recuperó paulatinamente hacia el final de la administración de Ernesto Zedillo (Figura 1). Para el año 2009 durante la administración de Felipe Calderón nuevamente la crisis provocó un gran retroceso del PIB per cápita.

La economía mexicana no solo ha crecido poco en este periodo, también los ingresos derivados de la producción se mantienen concentrados en pocas manos, como muestran algunos indicadores de desigualdad como el Gini. Este coeficiente nos permite tener una idea general de la desigualdad de los ingresos entre los deciles de la población: cuanto más cercano se encuentre el coeficiente a 1 mayor es la desigualdad y entre más cercano a 0 menor es la desigualdad. En México este coeficiente se construye en base a los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH).

Según Esquivel (2014):

*En la Standardized World Income Database, con datos de entre 2008 y 2012, México tiene un Coeficiente de Gini de 0.441 cuando el promedio es de sólo 0.373. En otras palabras: México tiene mucha desigualdad que el promedio de todos los países en la muestra. De hecho y al ordenarlos de menor a mayor nivel de desigualdad, México ocupa el lugar 87 de 113 países; el 76% de los países de esta muestra presentan menor desigualdad de ingreso (Esquivel, 2014:13).*

A pesar de que el Gini antes de impuestos de México es parecido al de Bélgica, Grecia y Reino Unido, la diferencia aumenta después de aplicar impuestos y transferencias. En los otros países el coeficiente disminuye hasta 30 puntos, mientras que en México no disminuye (Figura 2). Esto demuestra claramente que el sistema tributario de México no es redistributivo, o sea no permite reducir la desigualdad.

El coeficiente Gini ha sido criticado por dos razones principalmente: la primera es porque no muestra la desigualdad dentro de cada decil, por ejemplo, la concentración del ingreso en el 1% o el 0.1% de la población. La segunda es que la evasión fiscal se concentra en el decil más alto por tanto los datos reportados por la ENIGH subestiman el ingreso de este grupo de hogares.

Existen estimaciones de diferentes autores que muestran la excesiva concentración del ingreso dentro del decil más alto de la población mexicana. Por ejemplo, en una estimación



Figura 1. PIB real per capita

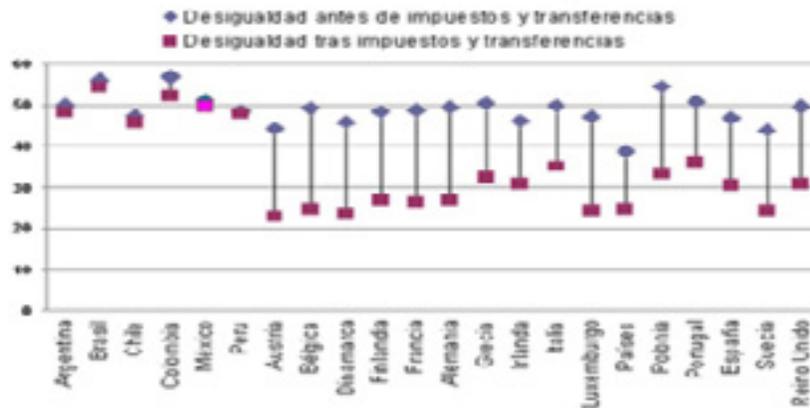


Figura 2. Coeficiente de GINI comparación de México y otros países

para 2012, las cifras muestran que el 1% más rico concentra el 21% del ingreso total (Campos et al., 2014: 15), lo cual refleja claramente la gravedad del problema de la desigualdad.

Sobre la distribución de la riqueza, en México no existen datos oficiales que nos permitan distinguir la magnitud de su concentración, sin embargo, algunas estimaciones señalan que el 10% más rico en el País concentra el 64.4% de la riqueza total y que el 0.12% disfrutaba en 2012 del 43% de la riqueza total (Global Wealth Report 2014 de Credit Suisse, 2014; Wealth Insight, 2013, citado en Esquivel: 16).

Este lento crecimiento y la alta desigualdad se deben en buena medida a las políticas fiscales implementadas, resumibles en: baja presión fiscal, fiscalidad regresiva y disciplina fiscal. Desde el punto de vista convencional esto ayudaría a tener una mayor inversión privada, que por lo visto no se ha dado.

La presión fiscal en México se ha mantenido baja, como denunciaba Kaldor en su informe de los 60. En la figura 3 la comparamos con el promedio en la OCDE. México en el 2016 tenía una presión fiscal del 17.21% del PIB lo cual representaba aproximadamente la mitad que el promedio OCDE. Es obvio que, si la economía mexicana no puede generar mayores ingresos fiscales con este modelo tributario, no es posible aumentar el gasto público, dentro del esquema convencional de la disciplina fiscal.

Los ingresos no petroleros son los impuestos que recauda el gobierno federal, y en México los dos principales son el ISR y el IVA. Estos dos impuestos tienen implicaciones económicas muy distintas: el ISR es un impuesto progresivo, es decir, agrava a los de mayor ingreso, pero en nuestro País la tasa marginal se mantiene baja, llegando al 35% en el 2016. En cambio, el IVA es un impuesto regresivo

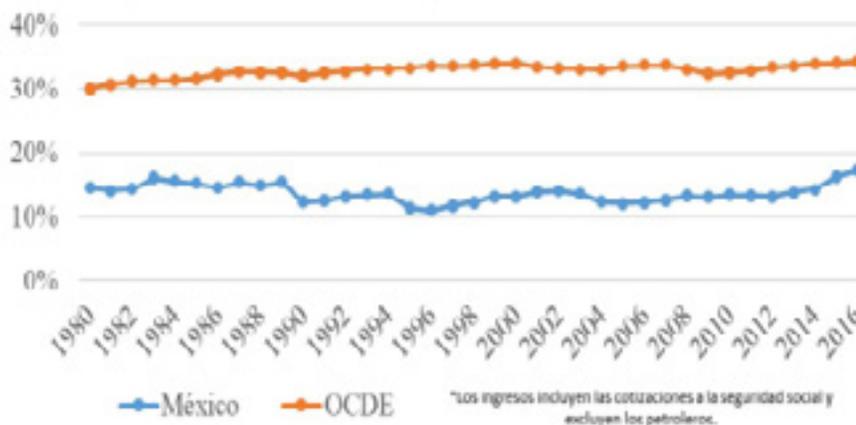


Figura 3. Presión fiscal (ingresos fiscales\* en % del PIB)

(o sea aumenta la desigualdad) y se aplica a los consumos de la población no importa si es rica o pobre, a una tasa igual del 16% desde el 2016. Por tanto, tiene una mayor repercusión sobre los deciles más pobres, dada su mayor propensión al consumo.

No debemos sorprendernos de que el sistema tributario mexicano no reduzca el Gini, resultando así neutral, porque los impuestos directos (progresivos) e indirectos (regresivos) se equivalen (Figura 4), lo cual indica que el gobierno no aplica una política fiscal redistributiva. El ISR fluctúa entre 40% y 58% del total de los ingresos no petroleros, y lo restante está compuesto por el IVA y otros impuestos indirectos, de allí la neutralidad del sistema tributario.

Además, los gobiernos mexicanos han optado por mantener una disciplina fiscal. Esto se ve en la Figura 5, donde se observa que entre 1995 y 2008 el presupuesto público se ha mantenido en equilibrio. Desde 2009, en la segunda mitad del sexenio de Calderón, se volvieron

a presentar los déficits y estos se agudizaron más en el último sexenio priista llegando a un 4 % del PIB en el 2015.

Al mantener una disciplina fiscal el gobierno no puede gastar más de lo que ingresa y en un contexto de baja recaudación fiscal el gasto público no puede aumentar. Por lo que el gasto social (o sea el gasto para salud, educación, vivienda), que beneficia al sector más vulnerable, se ha mantenido a niveles bajos.

La baja presión fiscal y la falta de progresividad del sistema tributario, así como el bajo gasto social, explican porque el coeficiente Gini no disminuye después de la intervención fiscal, y no hay redistribución del ingreso.

### POLÍTICAS PRE-DISTRIBUTIVAS: UNA ALTERNATIVA VIABLE

Como se ha remarcado anteriormente, la disciplina fiscal conjuntamente a una baja recaudación fiscal determina un bajo nivel de gasto público y social en México y eso no permite aumentar el crecimiento económico y redis-

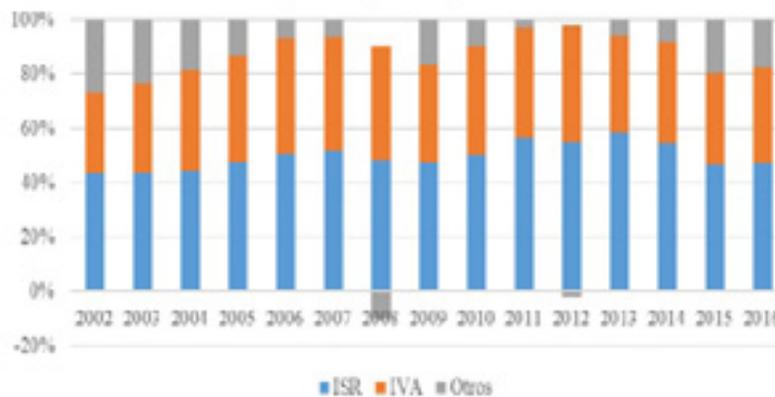


Figura 4. Ingresos no petroleros

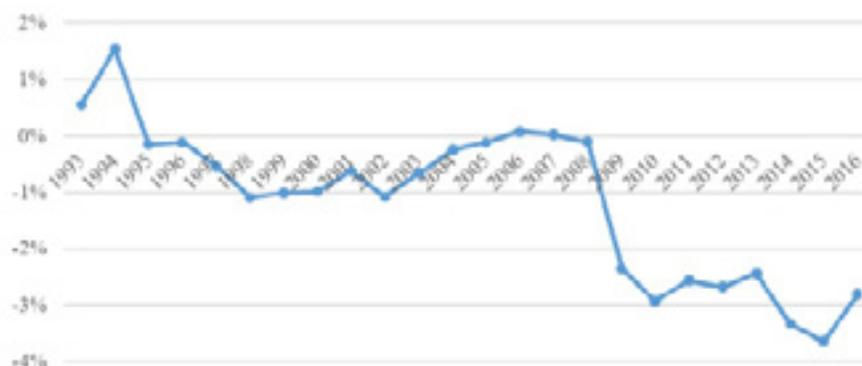


Figura 5. Presupuesto público (% PIB)

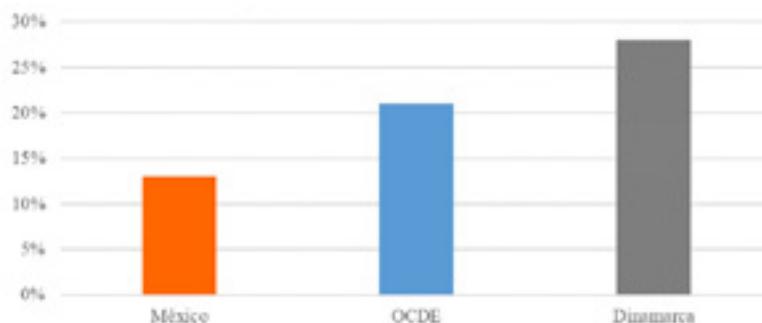


Figura 6. Gasto social (% PIB), 2016

tribuir del ingreso. Argüimos que la política fiscal no ayuda a alcanzar estos dos objetivos tan fundamentales para una economía en vía de desarrollo como la mexicana.

El sistema tributario mexicano no funciona como un instrumento para reducir la desigualdad, porque no se han aplicado las reformas sugeridas por Kaldor en los 60. Estas significarían hacer más progresiva la recaudación e introducir nuevos impuestos, como el impuesto sobre el patrimonio, o mayores impuestos a las ganancias, que recaerían sobre las personas que se encuentran en esferas más altas. Y a los impuestos ya existentes como el ISR, se tiene que aumentar la tasa marginal, llegando al menos al 50% para los ingresos más altos.

La reforma fiscal se ha detenido siempre para no afectar a los intereses de la élite (Tello, 2015) que concentra la riqueza en el país, y se ha utilizado PEMEX para incrementar los ingresos fiscales que no se quieren obtener a través de la recaudación. Cabe precisar que hoy día esta élite conforma un bloque aún más poderoso que en los años 60.

Por eso conviene emprender otros caminos, aplicando políticas pre-distributivas, modi-

ficando el funcionamiento del mercado laboral, tanto en la determinación de los salarios como de los niveles de empleo. Concretamente sugerimos combinar una política de formalización del empleo introduciendo el programa denominado Estado Empleador de Última Instancia (ELR por sus siglas en inglés), con un incremento del salario mínimo (SM).

A partir de 1976 el SM ha empezado a disminuir (Figura 7), regresando a principio del 2000 al poder de compra que tenía en 1950, y manteniéndose en ese nivel sucesivamente. Por tanto, actualmente el SM en México no cumple con lo que establece el artículo 123 (fracción VI) de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que afirma: “Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos...” y es el más bajo en América Latina y por supuesto en la OCDE (Figura 8).

La mayor reducción del SM ocurrió en la década del ochenta, esto se debió parcialmente a la elevada inflación de aquella década y ese mismo salario se convirtió en un ancla fundamental para

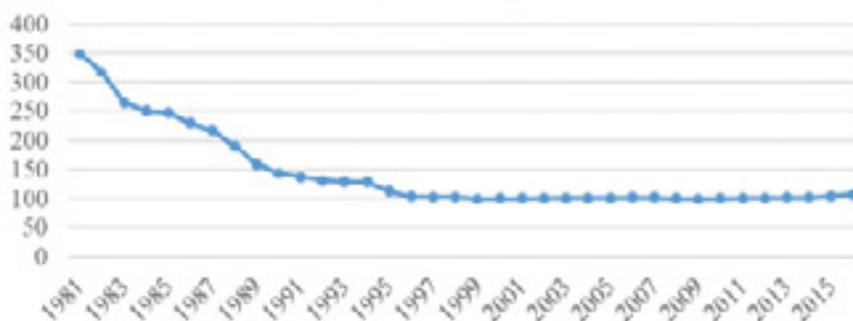


Figura 7. Evolución del salario mínimo real en México

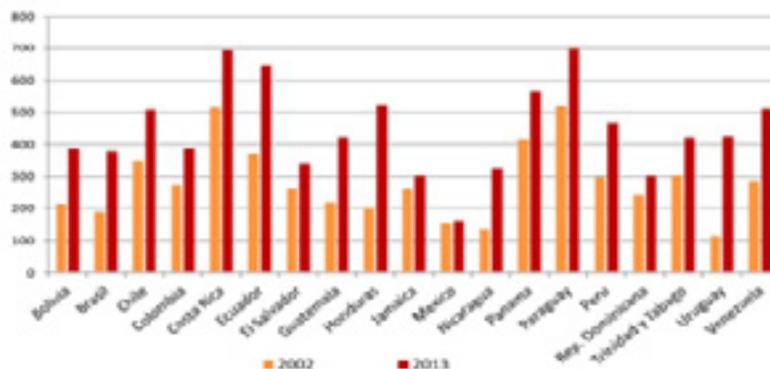


Figura 8. América Latina y el Caribe (19 países): salarios mínimos, 2002-2013 (en dólares PPA)

reducir la inflación. Después de casi una década de combatir la inflación con políticas ortodoxas restrictivas, con resultados muy insatisfactorios, en 1988 entró en vigor el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, que permitía incrementos salariales nominales muy por debajo de la tasa de inflación existente, propiciando una reducción adicional del salario mínimo.

El Pacto cumplió su propósito de estabilizar a niveles muy bajos la tasa de inflación, sin embargo, no solo causó una reducción del salario mínimo real, sino también de toda la estructura salarial.

La Figura 9 compara la evolución del salario medio de cotización IMSS con la del salario mínimo, mostrando como en la década del 80 este ejerce una función de arrastre sobre los demás salarios conocida en la literatura como efecto faro (Kaplan et al., 2006).

No sorprende por tanto que en el debate electoral de estas últimas semanas todas las fuerzas políticas y los candidatos presidenciales afirmen que es necesario aumentar el salario mínimo. Sin embargo, nadie se está

preguntando: ¿Qué tan efectivo sería un aumento sustancial del SM para reducir la pobreza y la desigualdad dadas las condiciones actuales del mercado laboral en México?

El siguiente cuadro (cuadro 4) nos muestra el perfil del trabajador que en Mx recibe menos de un SM, comparándolo con el mismo perfil en Chiapas.

En todo el País, casi la mitad de los ocupados que ganan menos de un salario mínimo son trabajadores por cuenta propia, y en Chiapas son el 69.5%. A nivel nacional se distribuyen entre servicios, comercio y agricultura, pero en Chiapas se concentran en el sector agropecuario. En Chiapas la mitad de estos trabajadores pobres trabajan entre 35 y 48 horas semanales, mientras que a nivel nacional casi el 60% trabaja menos de 34 horas semanales.

A pesar de estas diferencias, hay un rasgo común entre los ocupados con menos de un salario mínimo en Chiapas y en el resto del país: la casi totalidad no gozan de prestaciones sociales (en Chiapas el 97.6%), lo cual indica que no tienen un empleo formal.

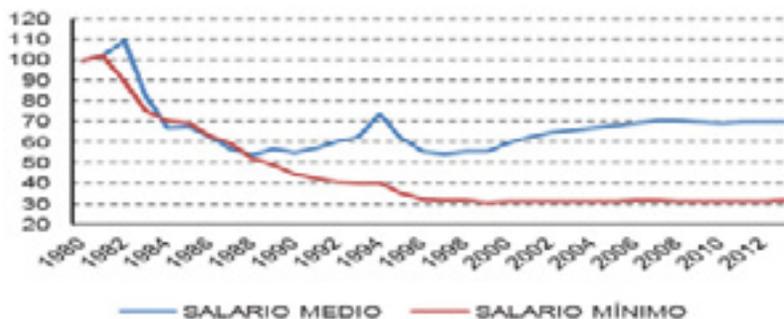


Figura 9. Salario mínimo y salario de cotización real. 1980-2012 (1980=100)

**Cuadro 4.** Perfil socioeconómico de la población ocupada que gana menos de un salario mínimo

	Nacional		Chiapas	
		%		%
<b>Total</b>	7,926,332	100	709,216	100
Trabajadores subordinados y remunerados	4,013,942	50.60	187,199	26.40
Empleadores	221,088	2.80	29,117	4.10
Trabajadores por cuenta propia	3,691,302	46.60	492,900	69.50
<b>Población ocupada que gana menos de 1 SM por sexo</b>				
Hombres	3,772,489	47.60	507,968	71.60
Mujeres	4,153,843	52.40	201,248	28.40
<b>Población ocupada que gana menos de 1 SM por grupos de ocupación</b>				
Profesional, técnicos y trabajadores del arte	250,605	3.20	6,618	0.90
Trabajadores de la educación	76,600	1	6,336	0.90
Funcionarios y directivos	12,480	0.20	814	0.10
Oficinistas	180,970	2.30	5,145	0.70
Trabajadores industriales, artesanos y ayudantes	1,682,042	21.20	84,636	11.90
Comerciantes	9,083,067	25.60	91,064	12.80
Operadores de transportes	109,155	1.40	11,846	1.70
Trabajadores en servicios personales	1,657,504	20.90	71,668	10.10
Trabajadores en protección y vigilancia	4,843	0.10	0	0
Trabajadores agropecuarios	1,920,006	24.20	431,089	60.80
<b>Población ocupada que gana menos de 1 SM según sector de actividad</b>				
Agropecuario	1,919,116	24.20	431,853	60.90
Construcción	193,241	3.70	8,848	1.20
Industria manufacturera	1,016,751	12.80	60,945	8.60
Comercio	1,886,338	23.80	82,533	11.60
Servicios	2,771,936	35	123,991	17.50
Otros	7,833	0.10	583	0.10
No especificado	31,067	0.40	463	0.10
<b>Población ocupada que gana menos de 1 SM según jornada laboral</b>				
Ausentes temporales con vínculo laboral	159,626	1.90	2,815	0.40
Menos de 15 horas	1,804,031	22.80	60,105	8.50
De 15 a 24 horas	1,888,851	23.80	87,146	12.30
De 25 a 34 horas	900,421	11.40	116,033	16.40
De 35 a 39 horas	572,358	7.20	119,880	16.90
De 40 a 48 horas	1,529,719	19.30	243,275	34.30
De 49 a 56 horas	473,520	6	43,909	6.20
Más de 56 horas	567,418	7.20	36,073	5.10
No especificado	38,388	0.50	0	0
<b>Población ocupada que gana menos de 1 SM por prestaciones laborales</b>				
Sin prestaciones	7,117,321	89.80	692,371	97.60
Sólo acceso a instituciones de salud	52,831	0.70	105	0.10
Con acceso a instituciones de salud y otras prestaciones	358,404	4.50	5,586	0.80
Sin acceso a instituciones de salud pero si otras prestaciones	380,100	4.80	11,154	1.60
No especificado	17,676	0.20	0	0

Fuente: Elaborado con información de la ENOE, INEGI 2017 (IV trimestre)

Estos datos confirman que el aumento del salario mínimo, sobre todo en estados pobres como Chiapas, resultaría totalmente ineficaz para reducir la pobreza entre los ocupados. Si en la entidad sureña 7 de cada 10 trabajadores son cuentapropistas, ¿cómo podrían ser beneficiados por un incremento del salario mínimo? ¡Ni siquiera son asalariados!

Y si la casi totalidad están empleados en la economía informal, o sea no tienen un contrato de trabajo, ¿Cómo se beneficiarían de un aumento del SM que obviamente se aplicaría solo a los que tienen un empleo formal?

En las condiciones actuales un incremento del salario mínimo es solo una acción propagandística para lograr un mayor apoyo entre la población en la víspera de las elecciones.

La prueba de lo que estamos señalando es la situación de Guatemala, donde el salario mínimo es tres veces el de México, pero muy pocos lo ganan, pues los ocupados por el 80% tienen un trabajo informal y el 90% gana mucho menos que ese salario mínimo (ENEI, 2017). En el país centroamericano se ha introducido por ley un SM que en México se consideraría constitucional, pero este no se aplica y casi nadie lo gana.

Concluimos que el incremento del salario mínimo en México es una obligación constitucional, pero solo sería eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad en el marco de un masivo programa nacional de formalización del empleo, en caso contrario resulta ser una medida engañosa y manipuladora, con fines puramente electorales. En cambio, si el incremento del salario mínimo se diera conjuntamente a un programa de creación de empleo del tipo ELR, siguiendo los ejemplos de los programas para el empleo aplicados en Estados Unidos con el New Deal, en Argentina a principio de este siglo o actualmente en la India, significaría un cambio radical en la política social, y causaría una reducción importante y permanente de la pobreza extrema sobre todo en las entidades más pobres como Chiapas, reduciendo por tanto la desigualdad.

Esta acción pre-distributiva no encontraría muchas resistencias entre la clase empresarial, que estaría interesada en un crecimen-

to de la demanda interna, para darle salida a su producción. Por tanto, una parte de la élite político-económica que se opone a una acción redistributiva como la que proponía Kaldor, podría apoyar una maniobra como esta, resultando así políticamente más viable.

En el programa ELR, el estado es el encargado de generar nuevos empleos, a un salario mínimo digno y constitucional. Estos empleos pueden ser ocupados por todas las personas que lo soliciten, sin discriminación alguna. El programa ELR ha sido fuertemente criticado por ciertos autores (Sawyer, 2003; Palley, 2014) también dentro del enfoque poskeynesiano, que consideran que puede tener efectos inflacionarios o desequilibrar las finanzas públicas. Sin embargo, hemos demostrado su viabilidad en el caso mexicano y su compatibilidad con el equilibrio macroeconómico (Sovilla y Sanchez, 2017).

Terminamos proponiendo una simulación macroeconómica de una posible implementación del programa ELR en el estado de Chiapas.

La propuesta es la siguiente: el gobierno federal o estatal (el programa se puede gestionar en cualquiera de los dos niveles) abriría oficinas públicas de empleo en el estado de Chiapas, donde se oferta un trabajo remunerado a un salario mínimo constitucional a todos los/las personas que se presenten y estén dispuestas a aceptarlo, estando en condiciones psicofísicas para poder trabajar (el empleo debe ser accesible dentro de un área de algunos kilómetros de la localidad de residencia del aspirante).

La propuesta ELR sustituiría todo tipo de apoyo actual, menos los que benefician a personas minusválidas, o con problemas psíquicos, o en situación de indigencia tan extrema que no resultan aptos para ejercer una normal actividad laboral que los ocupe al menos por 6 horas diarias.

A continuación, presentamos un cálculo económico de una propuesta ELR para Chiapas, que nos permite argüir acerca de la sostenibilidad del programa, uno de los puntos normalmente más mencionados por parte de sus críticos.

**Cuadro 5.** Costo del programa ELR en % del PIB nacional (datos ENOE y PIB del II trim. 2016)

Escenario	Días laborales	Pesos diarios	Trabajadores ELR	Costo laboral % PIB nacional	Costo de capital % PIB nacional	Costo total % PIB nacional
1	100	120.00	1,081,351	0.07	0.05	0.12
2	300	171.00	1,081,351	0.28	0.18	0.46
3	300	171.00	1,563,914	0.40	0.27	0.67

Fuente: Elaboración propia con datos INEGI y ENOE 2016 (II trimestre)

En el Cuadro 5 consideramos tres escenarios. El primero es muy similar al programa que se está implementando en el estado de Bihar (India), con 100 días de trabajo asegurado a todos los que lo soliciten, a un salario superior al actual salario mínimo, pero inferior al que proponen los asesores económicos de Mancera. Los beneficiados son todos los ocupados que no reciben ingreso, los que cobran menos de un salario mínimo y los desempleados. En el programa mencionado de Bihar la proporción entre gasto para el trabajo y para el capital es del 60% y del 40% respectivamente.

En el segundo escenario el programa se hace más ambicioso, con un salario mínimo igual al que propone Mancera (\$171 al día), con el empleo garantizado 6 días a la semana por un número aproximado de 300 días de trabajo al año. En el tercero, a las condiciones anteriores, consideramos que entrarían al programa también los ocupados que actualmente tienen un ingreso entre uno y dos salarios mínimos.

El programa ELR como el que planteamos para Chiapas, aun siendo regional, debería ser financiado por el gobierno federal, del cual dependen los programas sociales más importantes como Oportunidades. De hecho, una parte de los recursos para financiar el programa ELR serían precisamente el reutilizo del dinero actualmente utilizado en programas federales de corte asistencialista. Como vemos en el último escenario, el más costoso, el gasto total sería solo el 0.67% del PIB nacional (actualmente solo el gasto nacional en Oportunidades equivale al 0.42% del PIB nacional).

Estos resultados nos permiten concluir que un programa ELR para Chiapas, combinado con el incremento del salario mínimo sugerido por Mancera, sería fácilmente financiable a nivel de gobierno federal.

## CONCLUSIONES

El problema de la desigual distribución del ingreso en México que abordamos en este trabajo no es nuevo. A principio del siglo XIX Von Humboldt lo mencionaba en sus crónicas y hace más de medio siglo Kaldor lo describió con nitidez, sin embargo, las reformas que propuso no fueron tomadas en cuenta. Desde entonces la situación ha empeorado, y hoy día lo consideramos un problema que requiere mayor atención.

Las características actuales del sistema fiscal mexicano tales como la baja carga fiscal, la ausencia de progresividad de los impuestos directos y al mismo tiempo la gran importancia atribuida a los impuestos indirectos, han favorecido a los ingresos muy altos, no ha permitido redistribuir el ingreso nacional para disminuir la enorme desigualdad que existe en el país.

Consideramos que para hacer más efectiva una reforma fiscal como la que propuso Kaldor en los años sesenta es necesario abandonar las recetas redistributivas convencionales, por las resistencias políticas que generan e implementar políticas pre distributivas que modifiquen la estructura del mercado del trabajo.

Hemos sugerido la implementación del programa ELR, acompañándolo con una nueva política salarial que recupere el poder adquisitivo del salario mínimo. En el ejercicio de simulación para el estado de Chiapas, hemos demostrado que la propuesta es sostenible financieramente, siempre que se financie a nivel federal. Sin duda mejoraría las condiciones de vida de los ocupados pobres, subempleados y desempleados, favoreciendo una mejor distribución menos desigual del ingreso nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

Campos Vázquez R., Chávez Jiménez E., Esquivel Hernández G. (2014). Los ingresos altos, la tributación optima y la recaudación posible, mimeo.

- Campos Vázquez R., Meléndez Martínez A. (2016) Cambios en el impuesto sobre la renta en México: implicaciones para los contribuyentes y las finanzas públicas. Recuperado en enero 28, 2018 proviene de [www.cefp.gob.mx/formulario](http://www.cefp.gob.mx/formulario).
- Esquivel Hernández, G. (2015). Desigualdad extrema en México, Iguales-Oxfam.
- Forstater, M. (2005). Reply to Malcolm Sawyer, *Journal of Economic Issues*, vol.39 n.1, pp. 245-255.
- Kalecki, M. (1977). Una teoría sobre gravamen de impuestos a los artículos de consumo, al ingreso y al capital, en *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista (1933-1970)*, pp.46-54, Fondo de Cultura Económica, México.
- Kaplan D.S. y Pérez Arce Novaro F. (2006). El efecto de los salarios mínimos en los ingresos laborales de México, *El Trimestre Económico*, vol. LXXIII (1), n.289, pp.139-173.
- Lerner, A.P (1943). *Functional Finance and the Federal Debt*, Social Research, Vol.10.
- Lopez Gallardo J. (2000). Budget Deficit and Full Employment, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol.22 n.4, pp.549-563.
- Mancera M.A. (2014). Política de recuperación del salario mínimo en México y en el Distrito Federal, ed. Atril, Ciudad de México.
- OCDE (2009) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado en mayo 25, 2018 proviene en [http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/BCRA/JMB\\_2015\\_Amarante.pdf](http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/BCRA/JMB_2015_Amarante.pdf)
- Palley, T. (2014). Money, fiscal policy, and interest rates: a critique of modern monetary theory, *Review of Political Economy*, 27(1), pp. 1–23.
- Piketty T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de cultura económica, México D.F.
- Ros J. (2015). ¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad? Ed. Colmex-UNAM, C. México.
- Ruiz S., Cañete R., Hanni M., Martner R. & Titelman D., (2016). *Tributación para un crecimiento inclusivo*, ed. Cepal-Oxfam.
- Servicio de Administración Tributaria (2012). Qué es y cómo se calcula el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE). Recuperado en mayo 29, 2018, proviene de [http://www.sat.gob.mx/fichas\\_tematicas/reforma\\_fiscal/Paginas/calculo\\_ide.aspx](http://www.sat.gob.mx/fichas_tematicas/reforma_fiscal/Paginas/calculo_ide.aspx).
- Sawyer M. (2003). Employer of Last Resort: Could it Deliver Full Employment and Price Stability? *Journal of Economic Issues*, 37 (4), dec. pp.881-907.
- Sawyer M. (2005). Employer of Last Resort: A Response to my Critics, *Journal of Economic Issues*, vol.39 n.1, pp.256-264.
- Sovilla, B. y Sanchez M. E. (2017). ¿"Que políticas distributivas para México? De la re-distribución a la pre-distribución del ingreso", en *Sociedad, desarrollo y política pública*, Departamento de Producción Económica de la Uam-X (2017).
- Tello, C. (2015). *México: las finanzas públicas en los años neoliberales*, ed. Colmex-Unam, Mexico DF.
- Urquidi, Victor L. (2011). El fracaso de la reforma fiscal de 1961: artículo publicados y documentados del archivo de Victor L. Urquidi entrono a la cuestión tributaria en México / Luis Aboites Aguilar, Mónica.
- Unda Gutiérrez, selección y ensayo introductorio. -- 1ª ed. --México, D.F.: Colegio de México.
- Verdusco M. A. (2013, septiembre 10). Desaparecen IETU e IDE por simplificación. Recuperado en mayo 29, 2018, proviene de <http://archivo.eluniversal.com.mx/finanzas-cartera/2013/impreso/desaparecen-ietu-e-ide-por-simplificacion-104923.html>.
- Base datos consultadas:  
 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)  
[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)  
[www.ocde.org](http://www.ocde.org)