

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN MÉXICO

SUMARIO: *Introducción. I. Planteamiento general. II. La política fiscal. III. La distribución del ingreso, el Derecho y los juristas.*

INTRODUCCIÓN

La distribución del ingreso es comúnmente aceptada como una de las funciones financieras del Estado en los países capitalistas. La situación de la distribución del ingreso es un problema económico que se encuentra vinculado con la propiedad de los medios de producción y distribución, pero tiene también otros aspectos de carácter institucional, social y cultural. La equidad en la distribución del ingreso es el resultado de un juicio de valor que depende de cada sociedad específica, pero que se consagra como un objetivo de la acción gubernamental en los países capitalistas a partir de la crisis del capitalismo clásico. Esta actividad gubernamental, si bien es variable en cuanto a los objetivos específicos de cada país, pretende evitar los extremos de opulencia y miseria que se generaron durante el auge del liberalismo económico en las sociedades industriales y que persisten en numerosos países subdesarrollados.

Esta función surge como resultado de la presión de diversos grupos políticos y la acción gubernamental está condicionada a dicha presión. Sin embargo, en tanto en las sociedades industriales ha existido la tendencia a homogeneizar y lograr cierta equidad en la distribución del ingreso, en la mayoría de los países subdesarrollados el proceso ha sido en sentido inverso, pues en buena parte de ellos se han acentuado los desniveles socio-económicos entre la población. En el marco del capitalismo los países desarrollados no sólo tienen un determinado nivel de ingreso, así como normalmente cierta estructura de la producción, sino además algunos patrones institucionales, sociales y culturales de los que se carece en los países subdesarrollados encerrados en el círculo vicioso de la pobreza.

En el caso de México, el problema de la inequidad en la distribución del ingreso ha sido estudiado por los economistas, y si bien ésta es una cuestión económica, también es necesario analizar otros aspectos. Es claro que gran parte del problema es de tipo social y educativo, pero conviene destacar también el aspecto institucional. Y es en este ámbito en el que el jurista puede contribuir a la discusión y solución de este grave problema nacional. En primer término es muy importante la revisión sistemática del orden jurídico mexicano ya que en algunas áreas es anacrónico y deficiente, como por ejemplo en el comercio y en buena parte de la tributación. Además es nece-

sario evaluar los programas de formación del profesional del derecho tanto a nivel de licenciatura como de post-grado para darles mayor grado de eficacia a estos profesionistas, así como permitirles analizar el contexto en el que opera el marco jurídico que es su objeto de estudio.

Este trabajo está dividido en tres partes. En primer término se realizan como planteamiento general algunas consideraciones políticas en torno al crecimiento económico de México en las últimas décadas. Se describen varias de las causas de la inequitativa distribución del ingreso y se refieren algunos datos indicativos de este problema, así como de la concentración de la riqueza. Por último se apuntan algunas de las soluciones a esta cuestión. La segunda parte está dedicada a la política fiscal, especialmente la impositiva. Asimismo se hace referencia al federalismo y la coordinación fiscal en relación con la concentración regional del ingreso y de la riqueza. Finalmente la tercera parte está integrada por algunas breves consideraciones sobre el Derecho, los juristas y la distribución del ingreso.

1). PLANTEAMIENTO GENERAL

México ha vivido durante varias décadas un acelerado proceso de crecimiento económico, pero con un alto grado de inequidad en la distribución del ingreso. Este crecimiento económico que ha sido calificado de vertiginoso por varios analistas, ha estado acompañado de estabilidad política, por lo que el caso de México es singular aun en relación con países de características sociales y económicas similares. Sin embargo, el costo socio-político ha sido el incremento en las disparidades en el ingreso que perciben los distintos sectores de la población.¹

Desde una perspectiva global el crecimiento del producto interno bruto ha sido durante el lapso 1950-1975 entre un 5% y un 8%, situándose el más elevado durante la década de los 60. Esta tasa de crecimiento ha sido una de las más elevadas en América Latina, y sólo inferior a la de Brasil durante 1968-1974 y por supuesto inferior a las tasas de crecimiento registradas en Alemania Occidental, Japón e Italia de 1955 a 1965. En México el producto *per capita* pasó de 75 dólares anuales en 1940 a más de 700 en 1970.² En términos generales el crecimiento económico del país se dio en un marco de estabilidad política general. Este ambiente de relativa calma pública se obtuvo desde la década de los 30 y no fue alterado sino ocasionalmente, siendo quizá el último movimiento importante el de la protesta estudiantil de 1968. Pero ningún conflicto llegó a traducirse en la caída de algún gobierno o en enfrentamiento bélico interno de importancia, lo que sin duda repercutió en la actividad económica del país. El sistema político mexicano

¹ Cfr. Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 57-113 y 271-290; Bonilla, Arturo, "El desarrollo económico de México y la agricultura", *Problemas del Desarrollo*, núm. 24, 1975, México, y Solís M., Leopoldo, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución*, México, FCE, 1975, pp. 5-44 y 129-139.

² Cfr. Hansen, *op. cit.*; Bonilla, *op. cit.* y Solís, *op. cit.* (*supra*, nota 1).

surgido de un movimiento popular contra la injusticia social y económica, y caracterizado por el presidencialismo, así como por un sistema de partido dominante, logró controlar las manifestaciones de inconformidad y dar la estabilidad política para un crecimiento económico acelerado, sin la participación en los beneficios de amplios sectores de la población. Más aún, logró dicho control a pesar de que la inequidad en la distribución del ingreso parece haberse acentuado para algunos sectores.

La transformación de la sociedad tradicional a la sociedad moderna ha sido en gran medida a costa de la agricultura y en beneficio del proceso de industrialización. La miseria, desnutrición, desempleo y analfabetismo se dan especialmente en el sector rural. Como señala un conocido investigador, el crecimiento económico del país está a la vista, pero no puede decirse que en los últimos treinta y cinco años haya disminuido notablemente la desigualdad económica y social entre los mexicanos. El país tiene una de las distribuciones del ingreso más desiguales en relación con países de dimensión y características de desarrollo semejantes y esto es a pesar de una revolución planteada en términos de objetivos sociales.³ El mismo autor señala que han existido avances en la educación, la salud y la seguridad social que representan mejoría para algunos grupos sociales de bajo ingreso, especialmente los asalariados urbanos, pero la desigualdad se da básicamente en las áreas rurales y en las zonas marginales donde se presentan los problemas descritos. El gobierno federal ha emprendido una política vigorosa, pero que no ha sido suficiente para la satisfacción de las necesidades básicas de sectores sociales amplios. A esto ha contribuido el acelerado crecimiento demográfico de México, que sólo en fecha muy reciente parece haber disminuido relativamente. La baja productividad en el sector rural, así como el crecimiento demográfico ayudan a explicar la desigualdad en la distribución del ingreso, el desempleo y subempleo, así como la migración a las zonas urbanas y a Norteamérica.

Las causas de la desigualdad. Algunas de las opiniones más difundidas atribuyen la desigualdad en la distribución del ingreso a que ha existido un proceso de concentración de ingresos en favor de intereses y utilidades.⁴ También se asevera que la desigualdad distributiva del ingreso se deriva de las condiciones de oferta de algunos factores productivos: la rigidez de la producción agropecuaria, el ritmo insuficiente de industrialización y la elevada tasa de aumento de la mano de obra. Otro autor coincide en que las presiones demográficas y la incapacidad del sector industrial para absorber cantidades importantes de mano de obra, han propiciado el subempleo urbano y rural contribuyendo a la inequitativa distribución del ingreso.⁵ También se vincula la disparidad de ingresos a la baja productividad, porque en la estructura ocupacional predomina la agricultura, la artesanía y los pequeños propietarios. Solís, al recopilar estas posiciones, refiere que

³ Cfr. Urquidí, Víctor, "México en la encrucijada: la perspectiva del país", *¿Ha muerto la revolución mexicana?*, México, Premia Editora, 1978, pp. 321-327.

⁴ Cfr. Solís, *op. cit.* y Urquidí, *op. cit.* (*supra*, notas 1 y 3).

⁵ Cfr. Solís, *op. cit.*, *supra*, nota 1, p. 65.

según la opinión general la inflación agravó la desigualdad o constituyó un obstáculo para las medidas correctivas, pero nadie sostuvo que sin la inflación hubiese dejado de existir la inequidad distributiva.⁶

Otras causas que, según varios autores, han afectado la distribución del ingreso han sido: el sistema tributario, que comúnmente es calificado de regresivo. La carga fiscal es baja y no se distribuye con equidad entre los contribuyentes; se ha incrementado la imposición indirecta y la carencia de gravamen a las inversiones de escaso beneficio social le impiden actuar como mecanismo de redistribución del ingreso. Pero sobre este particular volveremos en un capítulo aparte. También se ligan los problemas de la distribución del ingreso con la situación de los mercados internacionales, así como con factores institucionales, de estos últimos se refiere en la obra citada, la falta de organización de la clase obrera, o sea la débil posición de negociación que tienen los asalariados frente a los poseedores del capital. En resumen, existe acuerdo general en cuanto a la inequidad en la distribución del ingreso y en la tendencia a agravarse, pero no, obviamente, en cuanto a las soluciones.

Benjamín Retchkiman en un trabajo reciente enfatiza la inequidad en la distribución del ingreso como consecuencia de la concentración de la riqueza, específicamente de los medios de producción y distribución. A pesar de la carencia de datos precisos presenta un panorama general de dicha concentración a nivel de actividad industrial, comercial, financiera, de servicios y de producción del sector agropecuario. El autor tomó su información principalmente de los censos industriales, comerciales y de servicios efectuados por la Dirección General de Estadística de la entonces Secretaría de Industria y Comercio. Retchkiman sostiene que en 1970, ya que los datos preliminares e incompletos de 1975 impiden, dice el autor, una relación más actual, el 2.1% de los establecimientos censados tenían casi el 74% del capital de la industria, el comercio y los servicios. Enrique Padilla, citado por Retchkiman, afirma que el 72% de la población ha disminuido su nivel de ingresos de 45% a cerca del 28% en los últimos veinte años. También refiere Retchkiman que si como se ha afirmado en los años 50 el 20% de la población percibe el 80% del ingreso disponible, en tanto que el 80% de los mexicanos lo que resta, esta proporción debe haberse desmejorado por la inflación. En cuanto a la distribución sectorial, parece determinarse que la familia urbana obtiene un ingreso que duplica al de la rural. Por otra parte, sigue Retchkiman, un 5% rural obtiene un altísimo porcentaje de los ingresos totales. Otro estudio señala la inequidad existente entre la distribución del ingreso en las familias agrícolas y las no agrícolas, ya que del total del ingreso que obtiene la unidad familiar, corresponde a la urbana no agrícola el 78% y a las familias agrícolas el 22% restante. En cuanto a la escolaridad media de acuerdo con un estudio acerca de *La distribución del ingreso en México*, realizado por el Banco de México en 1968, publicado por el Fondo de Cultura Económica en 1974 y citado por el autor que co-

⁶ Cfr. Solís, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 63-67.

mentamos, se asevera que la escolaridad media de los jefes de familia agrícola es de dos años, en tanto que los de las familias no agrícolas era de cinco años, lo que puede dar una idea del analfabetismo funcional. Sin embargo, el propio Retchkiman afirma que las estadísticas disponibles elaboradas por dependencias del gobierno federal eran muy poco confiables y con fuertes disparidades entre ellos.⁷

A pesar de la ausencia de datos precisos, la información disponible indica un grado extremo de inequidad distributiva en México. De acuerdo con la CEPAL,⁸ en 1960 el 10% del estrato más alto de la población obtenía el 48% del ingreso disponible, y en 1970 subió dicha participación al 51%, por lo que el 90% de la población percibió el 49% de dicho ingreso. En otro conocido estudio⁹ de los años sesenta se asevera que el 10% de la población con más altos ingresos percibió el 49.9% del ingreso disponible; el siguiente 20% recibió el 22.7%; el 30% con ingresos medios obtuvo el 16.3%; en tanto que el 40% restante sólo alcanzó el 11% del ingreso señalado. Información reciente del gobierno federal revela que el 10% del nivel de mayores ingresos obtuvo el 51% del ingreso disponible, en tanto que el 10% con ingresos inferiores apenas obtuvo el 1%.¹⁰

En cuanto a los factores de la producción la participación del factor trabajo con respecto del ingreso total ha sido baja, según varios autores y ha mostrado fuertes oscilaciones en el período 1940-1970.¹¹ En 1940 los sueldos y salarios representaban el 29.7% del ingreso global mientras que para 1950 dicha participación se redujo al 23.8%, pero posteriormente se incrementó dicha participación hasta llegar al nivel de 1940. Por lo que respecta a los sectores, la agricultura que de 1940 a 1970 absorbió la mayor proporción de la fuerza de trabajo (50%) tuvo un nivel medio de ingreso muy inferior al correspondiente a otros sectores. Además la distribución dentro del propio sector fue muy desigual ya que el 53% de los ocupados en la agricultura sólo percibió el 23% del ingreso correspondiente a ese sector. En el sector industrial existe mayor equidad ya que cerca de la mitad ocupada percibe aproximadamente el 42% del ingreso. Por último parece ser que la movilidad de la mano de obra del campo a la ciudad y la absorción de la misma por el sector industrial no han logrado corregir la distribución del ingreso. Además, en virtud de que la participación del sector agropecuario en el ingreso nacional decrece más rápidamente que la proporción de la fuerza del trabajo en la agricultura, la inequidad distributiva podría agudizarse.¹²

Por lo que respecta a la distribución regional del ingreso, resulta claro

⁷ Cfr. Retchkiman, Benjamín, *La concentración del ingreso y la riqueza* (en prensa) y *Política fiscal mexicana. Reflexiones* (en prensa).

⁸ Cfr. Retchkiman, "La política fiscal mexicana", *Problemas del Desarrollo*, núm. 24, 1975, México.

⁹ Cfr. Navarrete, Ifigenia M. de, "La distribución del ingreso en México", *El perfil de México en 1980*, México, Siglo XXI, 1970, vol. 1.

¹⁰ Cfr. Retchkiman, *La concentración del ingreso y la riqueza*, cit., *supra*, nota 7.

¹¹ Cfr. Solís, *op. cit.*, *supra*, nota 1.

¹² Cfr. Solís, *op. cit.*, *supra*, nota 1 y Navarrete, Ifigenia M. de, *op. cit.*, *supra*, nota 9.

que el desarrollo del país ha sido desequilibrado por el surgimiento de unos cuantos polos de desarrollo que han generado el círculo vicioso de la pobreza.¹³ Las áreas prósperas han atraído mayores inversiones generando las bases gravables suficientes para el financiamiento de los gobiernos locales. Por otra parte las áreas deprimidas que han perdido a sus hombres más dinámicos, así como a sus escasos capitales, carecen de sus más elementales servicios. Así en las entidades más prósperas, con mayor ingreso promedio por habitante, se genera la mayor parte del valor total de la producción industrial y se eroga la mayor parte del gasto total federal y estatal, en tanto que las carencias, miseria e incultura coinciden en los mismos grupos sociales y en las mismas regiones. El porcentaje más alto de analfabetismo y falta de escolaridad corresponde a las áreas rurales de los Estados más pobres que a su vez carecen de comunicaciones, electricidad, agua potable, etcétera. La política distributiva debe comprender la redistribución regional para lograr un desarrollo social homogéneo, a través de una enérgica política social para transferir ingresos y extender en todo el país el disfrute de ciertos servicios como nutrición, educación y salud. Sobre este punto se volverá a propósito del sistema de coordinación fiscal.

Las soluciones. Existe coincidencia en tratar de obtener una mejor distribución del ingreso actuando sobre los factores causales.¹⁴ Casi siempre se propugna por la intervención del Estado para promover el desarrollo económico y se recurre al sistema fiscal como un instrumento para lograr, entre otras metas, una mayor equidad distributiva, a pesar de que cada vez se cuestiona más la eficacia de esta posibilidad. Es frecuente la opinión de que la política fiscal debe absorber gradualmente, a través del sistema impositivo, una parte sustancial de las utilidades y canalizarlas mediante su gasto hacia inversiones que aumenten la productividad del sistema. Sin embargo, generalmente no se analiza la instrumentación concreta de esta política atendiendo a la coyuntura específica del momento político: Si el estímulo debe realizarse para incrementar los ahorros, favoreciendo las utilidades de la empresa. Es decir, estimular el proceso ahorro-inversión. O bien por el lado de la demanda, ampliando el mercado para asegurar la absorción de los bienes producidos y basándose en el consumo de las grandes masas.¹⁵

Los partidarios de la primera posición tienen por objetivo la formación de capital. Dentro de esta corriente es común la aseveración de que en las primeras etapas del desarrollo es inevitable la concentración ya que se debe asegurar la formación del capital. El problema consiste en que el precio de ese crecimiento en México ha sido la desigualdad, en un Estado surgido de un movimiento social para acabar con la desigualdad. En este sentido se centran varias de las críticas de la política hacendaria, específicamente de la tributaria, pues se han recaudado fondos que no afecten el ahorro privado. Para quienes sostienen la segunda posición el desarrollo del país requiere de la ampliación y reforzamiento del mercado interno. Por lo tanto, una mejor

¹³ Cfr. Navarrete, Ifigenia M. de, *op. cit.*, *supra*, nota 9.

¹⁴ Cfr. Solís, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 67-70.

¹⁵ Cfr. Solís, *op. cit.*, *supra*, nota 1.

redistribución del ingreso nacional, se justifica como medida de política económica ya que acelera el proceso de crecimiento, pero sobre todo cumple con las exigencias de justicia social.

II). LA POLÍTICA FISCAL

El proceso de modernización del sistema tributario mexicano se inicia en 1924 con el establecimiento del Impuesto sobre la Renta como ingreso ordinario, si bien con anterioridad ya se había creado el Impuesto del Centenario como un ingreso extraordinario que gravó por una sola vez las ganancias del mes de agosto de 1921.¹⁶ Nuevas leyes del impuesto sobre la renta se establecieron en 1925, 1943 y 1953, pero no lograron introducir realmente progresividad en el gravamen al ingreso pues además de diversos obstáculos jurídicos, como las acciones al portador, estuvieron estructurados sobre la base cedular. Por ejemplo, la Ley del Impuesto sobre la Renta de 1953 dividió el ingreso en las siguientes cédulas: I Comercio; II Industria; III Agricultura; IV Salarios; V Servicios Personales Independientes; VI Capital y VII Concesiones Gubernamentales. Algunos aspectos relevantes de la evolución tributaria mexicana fueron los cambios operados durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, ya que en virtud de la necesidad de obtener mayores recursos, la federación aumentó las tasas relativas a los ingresos provenientes del comercio, los productos del capital; y los derivados de la explotación del suelo. Por otra parte, debido a las ganancias extraordinarias obtenidas durante dicho conflicto bélico se creó en 1939 la Ley del Impuesto sobre la Renta del Super-provecho. Su tasa más elevada fue del 35% cuando la utilidad sobrepasaba el 33% del capital invertido, y en 1948 se estableció la Ley sobre Utilidades Excedentes cuya tasa más alta era del 25%.

Sin embargo, parece haber sido una importante preocupación del gobierno federal, a partir de 1940 la utilización del sistema tributario para estimular el proceso ahorro-inversión, más que distribuir el ingreso y reforzar el poder de consumo de los sectores mayoritarios del país. De esta forma además de existir numerosos obstáculos jurídicos fiscales y parafiscales para el establecimiento de progresividad en el sistema, se concedieron estímulos a la reinversión. Se crearon mecanismos que permitían al empresario no cubrir el impuesto de dividendos correspondiente a la totalidad de las utilidades repartibles, si así lo solicitaba el causante y decidía mantener los dividendos sin distribuir, con el doble objetivo de liberarse de la carga fiscal, así como emplearlos en la expansión de la empresa. Reformas en este sentido se im-

¹⁶ Cfr. Gumpel, Henry J. y Margain, Hugo B., *Taxation in Mexico*, Boston, Little Brown and Company, 1957; Gil Díaz, Francisco, "La estructura del sistema impositivo mexicano", *Trimestre Fiscal*, año 1, núm. 4, 1979 Guadalajara, Jalisco; Gil Valdivia, Gerardo, "Algunos aspectos de la evolución fiscal en México de 1950 a 1975, especialmente en el área de la tributación", *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, vol. I, México y Centroamérica, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, pp. 93-113; Margáin, Hugo B., "El sistema tributario mexicano", *México: cincuenta años de revolución*, vol. I, *La economía*, México, FCE, 1960, pp. 537-567.

plementaron en 1949, 1954 y 1956. En 1954 se emitió la Ley para el Fomento de Industrias Nuevas y Necesarias que concedió exenciones en diversos impuestos federales como gravámenes a la importación, exportación, timbre, ingresos mercantiles y renta; a determinadas industrias se concedieron exenciones por diez años cuando se consideraban básicas; por siete años a las semi-básicas, y por cinco años a las industrias secundarias. En forma oficial se informó que durante la década de los años cincuenta se otorgaron exenciones fiscales en número de mil, que equivalían a dos mil millones de pesos, y que se crearon 80 mil nuevas plazas.

En 1947 se estableció el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, un gravamen general sobre el valor total de las ventas, repercutible en cascada, que si bien significó un avance en relación con los anteriores impuestos al consumo que se aplicaban, con el tiempo acentuó la inequidad del sistema tributario mexicano, y llegó a significar una fuerte presión inflacionaria. En los años sesenta, dada la creciente necesidad de recursos financieros del sector público se siguió incrementando la imposición directa.

En 1964 se estableció un nuevo Impuesto sobre la Renta, estableciendo la base global, e introduciendo la posibilidad teórica de establecer progresividad en el gravamen federal más importante. Este nuevo sistema permitió incrementar los ingresos federales, pero no logró establecer un sistema efectivamente global, ni aplicar un sistema progresivo con eficiencia. Lo que existió, en la primera mitad de los años setenta fue un notable aumento en las tarifas para los causantes cautivos del impuesto sobre la renta con ingresos medios. Esta política se realizó a través de las llamadas "reformas fiscales" en 1971, 1972 y 1973, y de las "adecuaciones fiscales" en 1974. El resultado fue que teniendo México una de las cargas fiscales más bajas del mundo, los asalariados con un nivel intermedio de ingresos tributan con tasas muy altas. Este problema se acentuó con la inflación padecida en los últimos años, ya que sujetos, personas físicas, con ingresos nominales altos pero con un poder adquisitivo muy erosionado deben tributar una elevada parte de sus ingresos brutos. La solución planteada a este problema en 1979 fue la reducción de las tarifas correspondientes a los individuos con ingresos medios con el objeto de evitar que se siga afectando su poder adquisitivo, y no la solución ensayada en otros países de establecer una escala móvil, ya que podría proyectar la inflación al futuro.

A pesar de la carencia de evidencia empírica precisa coinciden las opiniones y la información disponible en el sentido de que el sistema fiscal no ha sido un elemento eficiente para mejorar la distribución del ingreso en México. Al respecto cabe citar la opinión de un especialista emitida al principio de los años setenta, citado por Retchkiman en el sentido de que:

Las políticas económicas y financieras no han modificado las estructuras, ni se han sentado las bases para un desarrollo autónomo, autosuficiente de las necesidades básicas. No se ha dado un fuerte impulso a un desarrollo tecnológico a la altura de los problemas y de las perspectivas del país. La planificación ha brillado por su ausencia. La política fiscal apenas si merece tal calificativo. Un desarrollo a medias, como el mexicano, sin mejorar sus-

tancialmente la situación de las grandes mayorías, ni la capacidad de autonomía de la economía mexicana, ni el desempleo, ni la marginación.¹⁷

En concreto, por lo que respecta a la distribución del ingreso, éste parece haberse seguido deteriorando. De acuerdo con información reciente antes citada el 10% del nivel de ingreso más bajo de la población percibe aproximadamente el 1% del ingreso nacional, en tanto que el 10% del grupo de más elevados ingresos percibe el 50% de dicho ingreso. Esto, como referíamos, además de delatar un enorme grado de injusticia obstaculiza incluso el desarrollo del propio capitalismo.

Es claro que si bien medidas como la de reducir las tarifas del impuesto sobre la renta a las personas físicas con ingresos medios aminora la regresividad del sistema, no deja de ser necesario efectuar una reforma fiscal de fondo y revisar en su totalidad la distribución de las cargas fiscales. Ante el persistente déficit financiero de la federación se incrementó, como señalamos, la imposición indirecta repercutible totalmente al consumidor final, con todos los defectos políticos y económicos que esto conlleva. Ante la imposibilidad de seguir aumentando el impuesto sobre ingresos mercantiles, se decidió sustituirlo, así como a otros impuestos sobre el consumo específico de ciertos bienes y servicios por el Impuesto al Valor Agregado. El Congreso de la Unión aprobó el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo federal que entró en vigor el 1º de enero de 1980. La estructura del gravamen al valor agregado permite corregir, en un buen número de casos, los defectos que ocasionan los impuestos indirectos que se aplican, especialmente en el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles, sin embargo se ha objetado el momento de introducción del IVA dada la tendencia inflacionaria que padece el país. Pero en relación con la distribución del ingreso se debe aclarar que el IVA aun aceptando su eficacia, no la afecta directamente. La introducción del valor agregado es una medida positiva pero sólo en función de que prosiga el proceso de revisión de la estructura tributaria.

Por otra parte, es necesario precisar que es muy difícil efectuar una reforma fiscal de fondo, revisando la imposición directa, en tanto se conserve una imposición indirecta tan regresiva y anticuada como es principalmente el caso del impuesto sobre ingresos mercantiles. Este impuesto provoca distorsiones en los procesos de comercialización y constituye una fuerte presión inflacionaria por sus efectos acumulativos y su repercusión en cascada. Los precios de los productos se ven fuertemente recargados lo cual afecta especialmente a los sectores de bajo ingreso, así como a los consumidores de las zonas alejadas de los centros de producción y distribución. En síntesis, la introducción del impuesto al valor agregado será una medida socialmente benéfica si la estructura tributaria es revisada con el objeto de distribuir mejor la carga fiscal, de lo contrario será de muy poca trascendencia en cuanto a la distribución del ingreso.

El federalismo fiscal. La constitución mexicana establece que la forma de

¹⁷ Cfr., Retchkiman, *op. cit.*, *supra*, nota 8.

organización territorial es el sistema federal.¹⁸ La estructura federal fue establecida por primera vez en México en 1824, aunque posteriormente fue sustituida por el régimen central. Sin embargo, desde 1867 hasta la fecha se ha mantenido la forma federal. La existencia del Estado Federal implica que los estados miembros que lo integran posean un cierto grado de autonomía. Es decir, que tengan capacidad para tomar decisiones, siempre y cuando no violen lo establecido por la Constitución federal. Pero para que sea factible esta autonomía jurídico-política de los estados-miembros, se requiere normalmente de la autonomía financiera de los mismos.

Sin embargo, las constituciones que han prescrito la estructura federal no han garantizado a los estados miembros las fuentes de financiamiento necesarias para poder actuar con autonomía. Los estados han sido casi siempre dependientes económicamente de la federación, lo cual ha contribuido para hacerlos dependientes políticamente. De esta forma se ha entorpecido la existencia real de la estructura federal, así como el proceso democrático en general. Con frecuencia los estados han financiado sus gastos abusando de la imposición indirecta, o a través de las prohibidas alcabalas, contribuyendo así a la regresividad del sistema tributario nacional y entorpeciendo el comercio. Hasta fecha reciente el desnivel entre los ingresos de la federación y de los estados, lejos de disminuir se había incrementado. Se han ensayado diversas soluciones al problema de la centralización financiera pero en términos generales han fracasado. Algunos de los esfuerzos más importantes fueron las tres Convenciones Nacionales Fiscales convocadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1925, 1933 y 1947. A estas convenciones asistieron, además de las autoridades hacendarias federales, los tesoreros de los estados y de los entonces territorios federales. Se plantearon diversas soluciones para lograr la descentralización fiscal y contribuir así a la obtención de la autonomía política, pero como aseveráramos en términos generales se fracasó en este proceso.

Al inicio de los años setenta la diferencia entre los ingresos de la federación por una parte, y de los estados y los municipios por la otra se había acrecentado, por lo cual se dio un nuevo impulso a la coordinación fiscal entre los diversos niveles de gobierno, a través de la celebración de convenios de coordinación en el ámbito de la coincidencia impositiva, es decir cuando la Constitución permite a ambos niveles de gobierno establecer gravámenes. Este es el caso del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. En 1973 se encontraban coordinadas todas las entidades federativas con la federación para el cobro del gravamen referido, así como del impuesto al ingreso de las empresas, causantes menores. Sin embargo, este sistema fue defectuoso en virtud de los grandes desniveles existentes entre las propias entidades federativas, ya que se otorgaba una participación en los impuestos federales recaudados en los territorios de dichas entidades. En virtud de dicho sistema las principales entidades federativas fueron las más prósperas, como el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León y Jalisco. Es decir, aquellas

¹⁸ Cfr. Gil Valdivia, *op. cit.*, *supra*, nota 16.

entidades en las que existen procesos de producción y de comercialización. Debe aclararse que también existe participación a las entidades federativas por disposición constitucional, en algunos impuestos que la propia norma suprema reserva con exclusividad para la federación.

El sistema de participaciones comentado incrementaba los recursos de las entidades más prósperas, pero no ayudaba a las que más necesidades financieras tenían. Dada la concentración de la riqueza en algunas zonas del país se presenta el subdesarrollo dentro del subdesarrollo. Por tal motivo al emitirse una nueva ley de Coordinación Fiscal que debe entrar en vigor en 1980, salvo el capítulo relativo a las autoridades que ya tiene aplicación, se plantea un principio de solución para este problema. En esta nueva Ley se establecen dos fondos, el primero es el Fondo General de Participaciones por el cual se concede a las entidades federativas un porcentaje de la recaudación federal en la entidad. Es decir, permite el criterio por el cual se participa a las entidades en las que se generó la recaudación. Pero, además se crea un instrumento de nivelación denominado Fondo Financiero complementario de un mil millones de pesos para auxiliar a las entidades que tengan más carencias. El problema es que la cantidad referida es apenas el 1% del presupuesto de egresos de la federación, incluido el sector paraestatal.

Además la descentralización fiscal es un proceso paralelo a la descentralización del gasto público y esto exige una planificación más precisa de las actividades del Estado.

Es importante el establecimiento de esta nueva ley de coordinación fiscal, pero no basta para lograr un desarrollo regional equilibrado.

III. LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, EL DERECHO Y LOS JURISTAS

Como aseveramos al principio de este breve trabajo, la inequidad distributiva es un problema económico y social vinculado con la propiedad de los medios de producción y distribución, así como con la capacitación y la conciencia individual y social de la población, pero que tiene una relación directa con el aspecto institucional, específicamente con el orden jurídico. Existe, como señalamos, una relación directa entre el subdesarrollo, la inequidad distributiva y la ineficacia del Derecho, por lo que es labor del jurista tratar de aportar elementos para la comprensión integral del problema.

Uno de los aspectos que han provocado la inequidad en la distribución del ingreso ha sido la ausencia de la planificación del desarrollo integral social y económico. En términos generales el país carece del marco jurídico adecuado para dicha función, a pesar de que se han renovado varios de los cuerpos normativos que rigen la acción del poder público. Uno de los peligros de la planificación, cuando existe, es su rigidez por lo que es necesario un sistema de participación democrática efectiva en la elaboración y control de los planes de desarrollo. Es también importante resaltar la falta de control de la política hacendaria del ejecutivo por parte del Congreso, tanto

por la estructura política del país, como por la carencia de instrumentos adecuados para realizar dicho control. La ausencia de este control pone de manifiesto el peligro del autoritarismo. Sin embargo, a corto plazo se podrá verificar si la reestructuración de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como un Congreso con la representación de algunas corrientes de opinión no oficiales logran ejercer un efectivo control sobre el manejo de las Finanzas Públicas. De cualquier forma es claro que falta mucho por hacer en materia de control efectivo sobre la acción del ejecutivo, y en cuanto a la política económica este control es fundamental.

Se debe destacar también la necesidad de revisar el cuerpo normativo aplicable a la producción tanto del sector primario, que está en crisis desde hace ya muchos años, como del manufacturero. Es necesario revisar desde la legislación anti-monopólica, hasta crear los dispositivos que puedan controlar los abusos de los oligopolios que operan en el país en todos los órdenes, incluida la protección del medio ambiente.

En el comercio, como en otros sectores de la economía mexicana se da también un alto grado de concentración. Existen prolongados procesos de distribución, y el frecuente acaparamiento y ocultamiento de mercancías por lo que es necesario revisar desde el Código de Comercio, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y otros cuerpos normativos, hasta la legislación penal que sancione con mayor severidad ciertas prácticas "comerciales".

Otro de los renglones ya referidos es la necesidad de efectuar una reforma fiscal de fondo que contribuya a un desarrollo social y económico integral para terminar con la gran inequidad que persiste en el país.

En una sociedad dual como la mexicana en la que la miseria, el analfabetismo, el desempleo, la desnutrición se localizan en determinados sectores de la población y en ciertas regiones del país, el Derecho debe asumir una función promocional y no ser un simple instrumento de solución de conflictos entre iguales formalmente, pero desiguales materialmente. No basta la actualización del orden jurídico para adaptarlo a las cambiantes necesidades, con base en el derecho comparado y la teoría jurídica, sino que es básico atender la instrumentalización para hacer a dichas instituciones asequibles a los sectores populares.

BIBLIOGRAFÍA MÍNIMA

- Bonilla, Arturo, "El desarrollo económico de México y la agricultura", *Problemas del Desarrollo*, núm. 24, 1975, México.
- Fuentes Quintana, Enrique, *La hacienda pública. Apuntes*, Madrid, 1973.
- Gil Díaz, Francisco, "La estructura del sistema impositivo mexicano", *Trimestre Fiscal*, año I, núm. 4, 1979, Guadalajara, Jalisco, México.
- Gil Valdivia Gerardo, "Algunos aspectos de la evolución fiscal en México de 1950 a 1975, especialmente en el área de la tributación", *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, vol. I, México y Centroamérica, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, México.
- Gumpel, Henry J. y Margáin, Hugo B., *Taxation in Mexico*, Boston, Little Brown and Company, 1957.

- Hansen, Roger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971.
- Margáin, Hugo B., "El sistema tributario mexicano", *México, cincuenta años de revolución*, vol. I, *La economía*, FCE, 1960, México.
- Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., *Public Finance in Theory and Practice*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1973.
- Navarrete, Ifigenia M. de, y otros, *El perfil de México en 1980*, vol. I., México, Siglo XXI, 1970.
- Navarrete R., Alfredo, "El financiamiento del desarrollo económico", *México, cincuenta años de revolución*, vol. I, *La economía*, FCE, 1960, México.
- Paz, Octavio, "La última década", *¿Ha muerto la revolución mexicana?*, México, Premia Editora, 1978.
- Retchkiman, Benjamín, *Introducción al estudio de la economía pública* (Textos Universitarios), México, UNAM, 1971.
- , "La política fiscal mexicana", *Problemas del Desarrollo*, núm. 24, 1975, México.
- , *La concentración del ingreso y de la riqueza* (ponencia presentada en el ciclo: "Los grandes problemas nacionales", para celebrar el 50 aniversario de la autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México), en prensa.
- Solís, Leopoldo, *Controversias sobre el crecimiento y la distribución. Las opiniones de economistas mexicanos acerca de la política mexicana*, México, FCE, 1975.
- , *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970.
- Tello, Carlos, *La política económica en México 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1979.
- Urquidi, Víctor L., "México en la encrucijada: la perspectiva del país" *¿Ha muerto la revolución mexicana?*, Premia Editora, 1978, México.

Gerardo GIL VALDIVIA