

Presentación

Dedicamos este número de *Estudios Latinoamericanos* a nuestro querido compañero, profesor y amigo el doctor Eduardo Ruiz Contardo. En *In Memoriam* lo recordamos, lamentando no sólo su desaparición física sino política, intelectual y académica el 21 de abril de 2011, en la voz y los escritos de sus amig@s y compañer@s. Eduardo Ruiz Contardo, chileno, uruguayo, panameño, argentino, brasileño, venezolano, boliviano, ecuatoriano, centroamericano, cubano, mexicano, latinoamericano, latinoamericanista, expresa en su figura personal, en sus ideas, en sus proyectos, en sus relaciones personales, en sus preocupaciones cotidianas, en sus pasiones intelectuales, lo que estamos construyendo como Patria Grande, como Nuestra América. Así, de esta manera, le rendimos homenaje a Eduardo a través de la publicación de nuestro Centro, a la que él contribuyó de forma decidida y comprometida a lo largo de 25 años, y que hoy ésta se enmarca en el contexto de las grandes transformaciones que tienen lugar en la que fue su segunda Patria y en la región en su conjunto, su Patria Grande.

La particular experiencia fiscal del Estado mexicano a lo largo de casi todo el siglo xx y lo que va del siglo xxi, en donde rige un modelo de estructuras impositivas formalmente propias de un Estado democrático –fundadas en la tributación universal, obligatoria y progresiva–, en la práctica no sólo renunció al cabal cumplimiento de esos principios sino que, por el contrario, ha dado origen a una estructura impositiva compleja, abigarrada, ineficiente, inequitativa, ineficaz y regresiva. Esta estructura impide al Estado ejercer en forma puntual sus esenciales obligaciones constitucionales y articularse eficientemente con las exigencias de una sociedad nacional deficitaria en salud, educación, bienestar colectivo, cohesión social e identidad propia.

Son múltiples las consecuencias económicas, políticas y sociales de esta estructura tributaria. Se mencionan algunas que han merecido particular atención. Primero, recurrir al endeudamiento externo con enormes costos sobre las actuales y futuras generaciones, y después, usar los ingresos provenientes de la venta de hidrocarburos con una consecuencia crucial: más del 30 por ciento de las finanzas públicas depende de ingresos no tributarios, es decir, proviene de la renta petro-

lera, un producto –por todos sabido– no renovable. Pero también están presentes otras consecuencias que no por menos visibles son menos importantes. En efecto, por su carácter regresivo *de facto* y por los cambios promovidos a partir de la incorporación de los programas gubernamentales al Consenso de Washington, el actor privilegiado de las finanzas públicas mexicanas pertenece a los deciles de los altos ingresos, mismos que a lo largo de las últimas tres décadas han recibido un tratamiento crecientemente favorable disminuyendo las posibilidades distributivas del sistema fiscal, otorgándoles así un estatuto objetivo de “inmunidad tributaria” (Del Villar, 2006:37). En adición, estos grupos se vieron beneficiados gracias a la política de privatización de las empresas públicas, la inflación y la reorientación del gasto público. Junto con los “muy ricos”, han quedado prácticamente exentos de sus obligaciones tributarias los sectores de la estructura social mexicana con ingresos menores a alrededor de cuatro salarios mínimos, y que contribuyen a la conformación del universo de pobreza pluridimensional que afecta a más del 50 por ciento de su población, de tal manera que la recaudación por la vía del Impuesto Sobre la Renta proviene de los asalariados y profesionales cautivos cuya renta cubre de los 5 a los 25 salarios mínimos, y en donde, a medida que aumentan los ingresos, disminuye la carga tributaria. Así, se ha venido construyendo el edificio de una estructura tributaria “bonapartista”, donde no cumplen con sus obligaciones impositivas los “muy ricos”, y los “muy pobres” simplemente no pagan. Esta combinación perversa es la base material del populismo,¹ de las tentaciones autoritarias y de las conductas iliberales y liberticidas de la clase política que bloquean cualquier intento serio, autodeterminado y sostenible de transición a la democracia.

¿Qué interés podría tener en la democracia una clase plutocrática, cleptocrática y cacocrática si cuenta permanente y estructuralmente con una “masa de maniobra” que con su voto (¿democrático?) enajenado se impone siempre y de forma invariable contra sí misma y sobre el resto (conscientemente participativo) de la sociedad?

¿Cómo puede construirse un Estado democrático de derecho, apegado a reglas de juego socialmente compartidas, si no existen acuerdos y leyes tributarias resultado de la representatividad parlamentaria de la sociedad nacional y de sus intereses?

¿Cómo puede construirse una administración tributaria responsable, sujeta a reglas coherentes y predecibles, y al mismo tiempo eficaz y honesta, que fue, por cierto, el secreto de las transformaciones fiscales sobre las que se construyeron los pilares de la democracia moderna?

¹ Entendemos por populismo una política tendiente, por un lado, a la exención de impuestos para fomentar la inversión, atraer capitales para cubrir el déficit de la balanza de pagos y mantener la paridad cambiaria, y por el otro, a la exención de impuestos a los “asalariados” más precarios para asegurar su participación política como masa de maniobra y manipulación en las diferentes coyunturas electorales.

Una ruptura posible sería a través de una fiscalidad democrática, equitativa, progresiva, eficiente, que por una parte obligue a los ricos a cumplir con sus obligaciones fiscales –y de esta manera romper con la contundente afirmación del economista inglés Nicholas Kaldor en el sentido de que “en todas partes del mundo los ricos tratan de minimizar su carga fiscal, pero el único país del mundo en donde por ley los ricos no pagan, es México”–, y por la otra transforme a la gran masa de excluidos históricos en contribuyentes reales, en ciudadanos activos y en partícipes efectivos de la dinámica política del Estado. Por ello, cuando hablamos de la necesidad de una reforma fiscal democrática, equitativa, progresiva y eficiente, hacemos referencia tanto a un problema de finanzas públicas y su expresión en los ingresos y el gasto público (y este último en el gasto social y la inversión productiva), como a sus implicaciones en términos de desarrollo y cohesión social, de equilibrio regional y de representación política. Hablamos entonces de consecuencias en los procesos de democratización, de construcción de ciudadanía, de cohesión y sentimiento de pertenencia municipal, estatal y nacional, de participación en y adhesión a las tareas de construcción y conservación de bienes públicos y nacionales.

Estos objetivos centrales están presentes en la investigación que de 2010 a 2012 hemos realizado un grupo de profesores, investigadores y becarios pertenecientes a diversas facultades, institutos y centros de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México, gracias al apoyo de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA), bajo el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), por medio del proyecto *Fiscalidad y democracia en México* (No. IN301510), en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. En este marco, hemos intentado llevar a cabo una revisión histórica, en términos económico-políticos, sociales y culturales, del proceso de formación moderna de la fiscalidad en México (sin perder de vista la experiencia de otros países situados geográficamente dentro y fuera de América Latina) y elaborar propuestas para su urgente transformación, bajo el entendido de que una estructura fiscal renovada y democrática hará posible la construcción de cauces virtuosos, eficaces y sostenibles para el desarrollo y la distribución equitativa de sus beneficios sociales. En todo momento hemos tenido presente la importancia de las finanzas públicas en el desarrollo de la sociedad moderna y la relevancia que adquiere la actitud vigilante de sus miembros para exigir un manejo serio, preciso, honrado, transparente y eficiente sobre su recaudación y distribución. En la historia de la hacienda pública de los países de América Latina y el Caribe, con muy escasas excepciones, no hay una clara separación entre los recursos públicos y los privados, por lo que la historia de apropiación privada de bienes públicos, así como de evasión y elusión

de los compromisos fiscales, podría llenar bibliotecas enteras. Esta situación, lejos de encontrar soluciones socialmente favorables, se ha visto agravada por la introducción de una serie de medidas promotoras de la desregulación económica y cuyas consecuencias han ido en desventaja de los núcleos más desprotegidos y vulnerables de nuestras sociedades. Por todo lo anterior, nos parece de la mayor significación dedicar cada vez mayor atención a este dominio problemático que no puede ser dejado al manejo de personal especializado, por sus implicaciones políticas, económicas, sociales, culturales y éticas.

Joseph Schumpeter decía que:

la importancia *sintomática* de la historia fiscal es mayor que la *causal*. El espíritu de un pueblo, su nivel cultural, la configuración de su estructura social, las decisiones de su política, todo esto y mucho más, se encuentra escrito en las entrañas de su historia fiscal, sin necesidad de recurrir a frases retóricas. Quien sea capaz de escuchar sus reclamos, escuchará mejor que en otros ámbitos las trepidaciones de la historia universal (1983:133).

Las colaboraciones que conforman las secciones *Horizontes teóricos* y *A debate: fiscalidad, finanzas y democracia* forman parte de los resultados alcanzados a lo largo de la investigación y de las discusiones sostenidas en el seno de lo que hemos llamado el “Seminario permanente de los martes”, del proyecto *Fiscalidad y democracia en México*.

En la sección de *Horizontes teóricos* se presenta el artículo de Alfonso Vadillo Bello intitulado “Para el análisis económico-fiscal clásico de la crisis: la estrategia de un crecimiento con democracia”. Se trata de un relevante esfuerzo teórico para tratar de entender el funcionamiento de la economía mexicana desde la perspectiva de la teoría clásica. Esto llevó al autor a hacer a un lado los enfoques neoclásicos reapropiándose de la distribución como variable analítica fundamental, y desde este ángulo revisar los problemas actuales de la economía mexicana, utilizando cifras oficiales de 1990 a 2008. Al cambiar el punto de vista y establecer relaciones entre la distribución del ingreso y la disponibilidad de recursos fiscales, Vadillo propone una nueva estrategia de crecimiento económico con un horizonte democrático.

En la sección *A debate: fiscalidad, finanzas y democracia*, exponemos un cuadro diversificado de algunos temas que en el campo de la fiscalidad y las finanzas han merecido nuestra atención. Araceli Martínez Suárez nos da a conocer,

en su artículo “Integración regional financiera de América Latina: el Banco del Sur, un proyecto socio-económico”, una de las iniciativas más ambiciosas que en el campo de la integración financiera latinoamericana se hayan tenido hasta ahora. Nuestra región ha presentado históricamente dificultades para el financiamiento de proyectos propios de desarrollo. Todos han sido condicionados por los agentes nacionales o multilaterales de financiamiento externo. Las iniciativas nacionales y latinoamericanas de desarrollo no han podido concretar proyectos autónomos por la ausencia crónica de recursos financieros y por el condicionamiento cuando éstos provienen de agencias foráneas. El proyecto del Banco del Sur se plantea en América Latina en un momento particularmente crítico del capitalismo como modelo de civilización, por lo que se ubica en la lógica cultural innovadora de que otro sistema de relaciones socio-económicas es construible a partir de la definición de nuevos modelos de producción y organización socio-económica y la continuación y profundización de los procesos de integración económico-financiera y político-social regional. Los objetivos a mediano y largo plazo son sentar los fundamentos para mejorar sustancialmente las condiciones de vida social de las naciones latinoamericanas, y promover y reforzar las tendencias constitutivas de una ciudadanía democrática regional.

El artículo de Alejandro Fiorito, “Finanzas funcionales en economías abiertas”, lanza al ruedo un conjunto de consideraciones teóricas cargadas de fuertes implicaciones para las economías nacionales de América Latina, cuyo desarrollo interno autosustentado está condicionado por las *restricciones externas* al crecimiento. En su artículo, con una referencia sustancial a Abba Lerner (1903-1982) y su propuesta de “finanza funcional”, Alejandro Fiorito propone saltar las trancas de los convencionalismos dominantes en el tema de las finanzas públicas que igualan el comportamiento de las variables de una economía doméstica con las propias de la macroeconomía, lo que ha conducido a subordinar el crecimiento interno al cumplimiento estricto de aquéllas. Por el contrario, la hipótesis de Fiorito va en el sentido de que las finanzas funcionales lo sean respecto a sus propios objetivos macroeconómicos por lo que déficits o superávits estén en función de los objetivos macroeconómicos definidos autónomamente y no devengan un fin en sí mismo, como tótem sujeto a idolatría. Las finanzas funcionales son como una palanca de Nintendo que hacen interactiva la relación de Estado y economía, a diferencia de la versión dominante en el liberalismo de que al mercado lo conduce la “mano invisible” de la oferta y la demanda. Desde el punto de vista de la moneda doméstica, la deuda pública no es un factor de quiebra del Estado, gracias a su condición de emisor, por lo que el endeudamiento en moneda doméstica no es un problema aun creciendo en déficit fiscal. Por el contrario, lo que sí es un

problema es la deuda pública en divisas pues su restricción traba el crecimiento. El enfoque de finanzas funcionales de Lerner referido al manejo de los déficits fiscales y a los volúmenes de circulante en el mercado partía de la premisa de que la dinámica económica capitalista es estructuralmente inestable por lo que las crisis y sus consecuencias, en términos de desempleo e inestabilidad de precios, imponen altos costos sociales. Para remediarlos se requería de un papel activo del Estado con el fin de utilizar el presupuesto público para mantener la demanda y prevenir la inflación y, de ser necesario, recurrir a la emisión de dinero para financiarlas. Esta solución funcionó, según Fiorito, en los países centrales, sin restricciones externas; sin embargo, en las economías pequeñas y abiertas, esta solución deberá ajustarse ya que será necesario generar las condiciones liberadoras de la restricción externa para estar en capacidad de expandir la demanda. Para que esa condición sea posible, Fiorito propone “reorientar los objetivos de la política fiscal con tal de *desplazar la restricción externa* al crecimiento”.

La contribución de María Isabel García Morales, “Federalismo y régimen municipal en Argentina”, se ocupa del problema del financiamiento de las haciendas públicas municipales. Para ello, lleva a cabo un estudio de caso a partir de la experiencia argentina con un ojo puesto en la experiencia de México. Si bien la hacienda pública local ha merecido una considerable atención en experiencias federalistas más descentralizadas, como la estadounidense, o bien en Estados unitarios, pero vigorosamente descentralizados, como el de la España posfranquista, en los federalismos de América Latina el tema de las finanzas públicas municipales o locales exige más investigaciones. Más aún entre los Estados federales latinoamericanos con herencia organizativa y administrativa ibérica (Argentina, Brasil, México y Venezuela), en donde sigue siendo predominante la centralización de la recaudación y distribución de los ingresos públicos. Por esto mismo, el artículo de Isabel García resulta de la mayor importancia al abordar el tema tanto en términos históricos como empíricos, colocándonos frente a la complejidad de las instituciones federales y a las vicisitudes de la descentralización tanto en el contexto de sistemas políticos pluripartidistas como de fuertes turbulencias socio-económicas.

El artículo de Salvador Moreno Luna, “México: la creación del Impuesto a los Depósitos en Efectivo y la reforma fiscal de 2007, ¿combate a la informalidad?”, pone de manifiesto las dificultades implícitas en todo proceso de reforma fiscal y la búsqueda de las autoridades hacendarias por obtener recursos adicionales para hacer frente a imperiosos requerimientos económicos. El trabajo de Salvador Moreno pone a la luz los obstáculos que enfrentan los gobiernos de México

para formular una reforma fiscal de amplio respiro y por lo mismo que recurren a soluciones inmediatistas. Falta, como es evidente, una propuesta de altos vuelos, y también una base social de amplios horizontes populares en el Estado mexicano para hacer efectivos proyectos históricos de gran envergadura que, sin duda, acrecentarían las dimensiones de su poder para poner en práctica tareas, como diría José Revueltas, hasta ahora históricamente no resueltas.

En la sección *Procesos y tendencias* se incluye la reflexión teórica de Daniel Inclán, “El sujeto político en el pensamiento boliviano contemporáneo. Debates en torno a la utopía”, que nos ofrece una lectura excepcional sobre el proceso político boliviano. En efecto, de acuerdo con Inclán, el movimiento indígena nos obliga a repensar la tradicional categoría de clases sociales como la única división posible de la sociedad y, por lo mismo, la única a través de la cual el mayor teórico del anti-capitalismo europeo, Karl Marx, fue capaz de formular una política emancipadora. Bajo las condiciones imperantes en el capitalismo decimonónico, la clase obrera deviene protagonista del proceso de emancipación gracias a su condición de clase productora *par excellence* y, al mismo tiempo, por su condición de clase dominada de la que se extrae el plusvalor, fuente de la riqueza social. Estas dimensiones de clase resultan, sin embargo, hasta ese momento, circunscritas únicamente al espacio capitalista europeo. Daniel Inclán reformula el problema en el espacio y el tiempo de las sociedades coloniales y capitalistas latinoamericanas. Al subrayar las estructuras de dominación presentes en ellas, en particular en la sociedad boliviana, encuentra en el movimiento indígena el núcleo central de un proceso de emancipación integral anticolonial y anticapitalista, pues cubre una condición de dominación global en los niveles económico, social, político y cultural. Aún más, el movimiento indígena y su dimensión feminista pone de hecho en marcha dos revoluciones, dos procesos de emancipación: el político-económico, fundado en el movimiento indígena como productor de la riqueza social, y el movimiento feminista-indígena como generador de una transformación político-cultural en Bolivia. Con esto, en lo que Inclán llama una *economía política de la identidad*, se colocan los cimientos para una serie de procesos de profunda transformación económico-política y socio-cultural en los demás países de Nuestra América.

Invitamos también a la lectura del artículo de Sécoya García, “Participación social y construcción de espacios decisorios en México: el caso del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal”, que nos pone al corriente de un ejemplo, sin precedentes en el Distrito Federal, de participación y cooperación democrática entre la sociedad organizada y el gobierno de la Ciudad de México. El precedente funda un mecanismo de funcionamiento de democracia participa-

tiva para que la sociedad civil intervenga activa y efectivamente en la formulación de políticas públicas en espacios sociales y económicos relevantes para el desarrollo democrático del país. El estudio revisa el caso crucial del Derecho al Agua en la Ciudad de México. La lectura de este texto nos invita a revisar con atención estas innovaciones institucionales y políticas en aras de la creación y expansión de la democracia política y social de México.

Por último, en la sección *Reseñas* damos a conocer el libro de Adrián Sotelo Valencia, *Los rumbos del trabajo. Superexplotación y precariedad social en el siglo XXI*. La reseña, de José María Calderón Rodríguez, pone de relieve la importancia de la investigación de Sotelo sobre las condiciones del trabajo existentes en América Latina.

Referencias

- DEL VILLAR, Samuel I. (2006), *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Océano.
- SCHUMPETER, Joseph (1983), *Stato e inflazione. Saggi di politica economica*, Turín, Boringhieri, traducción del alemán de Anna Marietti Solmi.

José María Calderón Rodríguez