



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
VIII PROMOCIÓN
2006 – 2008**

**“La política tributaria bajo gobiernos divididos en México:
Un escenario de jugadores con veto y estrategias legislativas”**

**Tesis que para obtener el grado de
Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos
Presenta:**

Julio César Alonso Zamudio

**Director de Tesis:
Dr. Álvaro F. López Lara**

**Seminario de Tesis:
Procesos Políticos, Representación y Democracia**

**Trabajo de investigación realizado con apoyo financiero del Consejo Nacional de
Ciencia y Tecnología (CONACYT) de México.**

México, D.F. Agosto de 2008

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO**

**MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS
VIII PROMOCIÓN
2006 – 2008**

**“La política tributaria bajo gobiernos divididos en México: Un escenario de
jugadores con veto y estrategias legislativas”**

Julio César Alonso Zamudio

**Director de Tesis:
Dr. Álvaro F. López Lara
Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Xochimilco**

**Lectores de Tesis:
Dr. Nicolás Loza Otero
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede México**

**Mtro. Jeffrey A. Weldon Uitti
Instituto Tecnológico Autónomo de México**

DEDICATORIAS

Con todo mi amor y eterno agradecimiento, dedico esta tesis a la memoria de mi bisabuela Raquel, la más bella.

A mi abuela Lucía. A mis padres, María del Rocío y Guillermo. A mis tíos, Rubicela y Víctor Hugo. A mis hermanos, Guillermo, Marián y Víctor Manuel. Y con cariño especial a mi sobrina Isabella. Gracias a todos ustedes estoy aquí: un lugar en mi vida que compartimos desde el amor.

A mis amigos, con quienes camino con paso firme.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología del Gobierno de la República Mexicana, por el apoyo financiero otorgado para la realización de mis estudios de postgrado.

Al personal docente, académico y de intendencia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México. Gracias a ellos me sentí en casa.

A mi director de tesis, Dr. Álvaro Fernando López Lara. Este trabajo de investigación no hubiera sido posible sin su paciente asesoría y dedicación.

A mis asesores de investigación, Dr. Nicolás Loza Otero, Mtro. Jeffrey A. Weldon y Dra. Irma Méndez de Hoyos, quienes realizaron aportaciones invaluableles a mi formación académica.

A mis profesores Fernando Bazúa, Rodrigo Salazar y Vladimir Herrera, por la calidad de sus cátedras y su amistad.

A mis compañeros de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, por su compañerismo y esfuerzo compartido. Al final valió la pena exprimir el jugo.

A Mine por su apoyo y su buen humor. A doña Jose por su cariño. A Hugo y Paty por su calidez. A don Anselmo por su ejemplo.

A la familia Santos Calva, a Luis Daniel Montero, Adriana Mota, Jorge Díaz, Elsa García y Carlos Delgadillo por respaldarme en todo momento y ser parte de este proyecto.

Y por supuesto a Dios, que es luz y fuente infinita de bendiciones cada día.

RESUMEN

Habitualmente, se insiste en que el gobierno dividido es la causa principal por la cual el Ejecutivo y los partidos políticos no logran impulsar las denominadas “reformas estructurales”, entre ellas, la reforma fiscal. Lo anterior nos llevó a analizar y discutir el escenario de negociación de la política tributaria, por lo que nuestra investigación parte de ese planteamiento central: ¿Cómo se negocia la política tributaria bajo un escenario de gobierno dividido?

Enmarcaremos a la política tributaria en el proceso de formulación de las políticas públicas, con la finalidad de comprobar nuestra hipótesis principal: una reforma que altera el statu quo en materia tributaria se dificulta en la medida en que aumenta la distancia entre el punto ideal del establecedor de la agenda y el punto ideal del partido mediano de la legislatura.

La relación causal entre nuestro planteamiento inicial y la hipótesis a comprobar constituirá un proceso que irá de lo teórico hasta lo empírico a lo largo de cuatro capítulos: el capítulo 1 expone la discusión teórica sobre los jugadores con veto como factores de estabilidad y cambio en la política pública; se presentan explicaciones alternativas a este modelo y se confrontan entre sí para brindar un sustento teórico al trabajo en general.

El capítulo 2 tiene como objetivo exponer un panorama general sobre la problemática en materia fiscal: los actores e instituciones que se hallan involucrados y los factores que se consideran significativos para emprender un proceso de reforma fiscal; así también, se hace referencia a experiencias en la materia de diversos países latinoamericanos.

En el capítulo 3 se presenta un panorama general de la estructura y la situación tributaria de México. Se exponen las particularidades del procedimiento legislativo en materia tributaria, desde el proyecto de iniciativa hasta su inicio de vigencia. Finalmente, como aportación empírica, se presenta un análisis del desempeño legislativo en materia tributaria en la Cámara de Diputados en México durante el periodo 2000-2007.

Dos estudios de caso son expuestos en el capítulo 4. El primero de ellos es el intento fallido del presidente Vicente Fox de reformar la Ley del IVA y gravar con ello, medicinas y alimentos. En el segundo, analizaremos la aprobación de la iniciativa presidencial de Felipe Calderón por crear un nuevo impuesto empresarial, el IETU. En ambos casos, detallaremos el contexto de las reformas y modelaremos los escenarios de decisión para los actores con veto.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN... 1

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA PÚBLICA: UN ESCENARIO DE JUGADORES CON VETO Y ESTRATEGIAS LEGISLATIVAS.

1.1 JUGADORES CON VETO: FACTORES DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS.

1.1.1 JUGADORES CON VETO. UNA INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA... 14

1.1.2 STATU QUO: ESTABILIDAD Y CAMBIO... 15

1.1.3 LA IMPORTANCIA DEL ESTABLECEDOR DE LA AGENDA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS... 20

1.1.4 LOS EFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN... 24

1.2 MODELOS ALTERNATIVOS A LA TEORÍA DE LOS JUGADORES CON VETO.

1.2.1 LA POLÍTICA PÚBLICA BAJO SISTEMAS PRESIDENCIALES. UN MODELO INSTITUCIONAL... 25

1.2.1.1 LA SEPARACIÓN DE PODERES Y LA SEPARACIÓN DE PROPÓSITO.

1.2.1.2 LOS PODERES DEL PRESIDENTE.

1.2.1.3 LAS INTERACCIONES DE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y DE PROPÓSITOS EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS.

1.2.2 LAS ESTRATEGIAS DEL PRESIDENTE Y LAS LEGISLATURAS: JUEGOS DE VETO BILATERALES... 30

1.2.2.1 AMÉRICA LATINA: PRESIDENTES PROACTIVOS, LEGISLATURAS REACTIVAS.

1.2.2.2 LA OSCILACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DEL EJECUTIVO.

1.2.2.3 CONCLUSIONES DEL MODELO.

1.2.3 EL TEOREMA DEL LEGISLADOR MEDIANO... 35

1.3 INSTITUCIONES Y JUGADORES CON VETO EN LA REFORMA TRIBUTARIA... 39

CAPÍTULO II

LA REFORMA FISCAL: ACTORES E INSTITUCIONES EN LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA.

2.1 POLÍTICA Y REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA.

2.1.1 LA PROBLEMÁTICA FISCAL EN EL ESCENARIO REGIONAL... 44

2.1.2 BREVE RESEÑA DEL ESTADO ACTUAL DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN LATINOAMÉRICA... 47

2.1.3 FACTORES SIGNIFICATIVOS PARA EMPRENDER UN PROCESO DE REFORMA FISCAL... 49

2.2 EXPERIENCIAS DE REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA.

2.2.1 EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS... 52

2.2.2 LA ESTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS Y LA DESTITUCIÓN DEL GOBIERNO ARGENTINO... 53

2.2.3 BRASIL: EL CONFLICTO DISTRIBUTIVO... 57

2.2.4 COLOMBIA: EL AUMENTO DE LOS ACTORES DE VETO... 60

2.3 LECCIONES PARA EL CASO MEXICANO ... 62

CAPÍTULO III

EL CASO DE MÉXICO: DESEMPEÑO LEGISLATIVO Y REFORMA TRIBUTARIA BAJO GOBIERNOS SIN MAYORÍA.

- 3.1 LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA Y LA SITUACIÓN TRIBUTARIA... 66**
- 3.2 CARACTERIZANDO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA TRIBUTARIA... 69**
- 3.3 EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO (2000-2007).**
 - 3.3.1 DE LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA Y LA VOTACIÓN DE INICIATIVAS... 74**
 - 3.3.2 DE LOS TEMAS DE VOTACIÓN Y LA TASA DE APROBACIÓN... 75**
 - 3.3.3 DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES Y LAS COALICIONES... 78**
 - 3.3.4 DE LA COHESIÓN DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y LAS CORRELACIONES EN LA VOTACIÓN... 81**
- 3.4 LA LÓGICA INCREMENTAL DE LA REFORMA TRIBUTARIA.**
 - 3.4.1 LOS IMPUESTOS COMO FACTOR DE DISPUTA Y COSTOS POLÍTICOS... 87**
 - 3.4.2 ESCENARIOS DESTACADOS DE REFORMA TRIBUTARIA (1997-2001)... 90**
 - 3.4.2.1 LA EXPERIENCIA DE ZEDILLO AL INAUGURARSE LA LVII LEGISLATURA.**
 - 3.4.2.2 LA INICIATIVA DE NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA: EL PRIMER INTENTO DE REFORMA FISCAL DEL PRESIDENTE FOX**

CAPÍTULO IV

DOS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO. ESTUDIOS DE CASO.

- 4.1 CONSIDERACIONES INICIALES... 98**
- 4.2 LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2003. EL CASO DE LA LEY DEL IVA.**
 - 4.2.1 EL CONTEXTO... 98**
 - 4.2.2 EL PROYECTO DE REFORMA Y LOS JUGADORES RELEVANTES... 101**
 - 4.2.3 LA DECISIÓN TRIBUTARIA... 106**
 - 4.2.4 CONCLUSIONES DE CASO... 107**
- 4.3 LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2007. EL CASO DE LA LEY DEL IETU.**
 - 4.3.1 EL CONTEXTO... 110**
 - 4.3.2 EL PROYECTO DE REFORMA Y LOS JUGADORES RELEVANTES... 111**
 - 4.3.3 LA DECISIÓN TRIBUTARIA... 114**
 - 4.3.4 CONCLUSIONES DE CASO... 115**

CONCLUSIONES ... 119

BIBLIOGRAFÍA... 121

ANEXO. EXPERIENCIAS DE REFORMA TRIBUTARIA EN AMÉRICA LATINA. CUADRO COMPARATIVO... 127

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema i...7

Variable dependiente.

Esquema ii...7

Variables independientes.

Esquema 1.1...31

Juego de veto bilateral en la relación Ejecutivo – Legislativo.

Esquema 1.2...40

Instituciones y jugadores con veto en la reforma tributaria.

Esquema 3.1...67

Estructura de los ingresos en México.

Esquema 3.2...70

Actores institucionales en el proceso de reforma tributaria.

Esquema 3.3...71

El procedimiento legislativo en materia tributaria.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura i...8

Relación entre número de jugadores con veto y movilidad del statu quo.

Figura ii...9

El statu quo tributario y sus indicadores de cambio.

Figura 1.1...16

Modelo de curvas de indiferencia circulares de un jugador con veto.

Figura 1.2...17

Modelo multidimensional de tres jugadores con veto.

Figura 1.3...37

Modelo de coalición entre el partido mediano y el contingente legislativo del Ejecutivo.

Figura 4.1...108

Modelo unidimensional de votación de la reforma a la Ley del IVA.

Figura 4.2...117

Modelo unidimensional de votación del decreto que expide la Ley del IETU.

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 2.1...49

Carga tributaria en América Latina (promedios 1995-2004).

Gráfica 3.1...68

Carga tributaria con respecto al PIB en México (1994-2007).

Gráfica 3.2...74

Integración de la Cámara de Diputados (2000-2007). Porcentaje de curules de las tres principales fuerzas políticas.

Gráfica 3.3...75

Número de iniciativas tributarias votadas en lo general por Legislatura (2000-2007).

Gráfica 3.4...76

Temas tributarios más votados en lo general (2000-2007).

Gráfica 3.5...77

Temas tributarios más votados en lo particular (2000-2007).

Gráfica 3.6...77

Tasas de aprobación de temas tributarios. Votaciones en lo general y en lo particular (2000-2007).

Gráfica 3.7...78

Participación por actor en las iniciativas tributarias dictaminadas (2000-2007). En porcentaje.

Gráfica 3.8...79

Número de iniciativas tributarias presentadas por actor. Legislaturas LVIII, LIX y LX.

Gráfica 3.9...80

Número de coaliciones por Legislatura y sus integrantes. Votaciones en lo general.

Gráfica 4.1...99

Composición de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura. Porcentaje de curules de las tres principales fuerzas políticas.

Gráfica 4.2...110

Composición de la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura. Porcentaje de curules de las tres principales fuerzas políticas.

ÍNDICE DE TABLAS.

Tabla 3.1... 75

Principales leyes tributarias y sus abreviaturas.

Tabla 3.2... 80

Número de coaliciones por tema tributario y sus integrantes (2000-2007).

Tabla 3.3... 83

Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias en las votaciones en lo general, por Legislatura.

Tabla 3.4... 83

Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias en las votaciones en lo particular, por Legislatura.

Tabla 3.5... 84

Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias. Promedio en lo general (2000-2007).

Tabla 3.6... 84

Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias. Promedio en lo particular (2000-2007).

Tabla 3.7... 85

Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias. Promedio general (2000-2007).

Tabla 4.1...102

Votación del dictamen del decreto que reforma la Ley del IVA en la Comisión de Hacienda. Sesión de fecha 08 de diciembre de 2003.

Tabla 4.2... 113

Votación del dictamen del decreto que expide la Ley del IETU en la Comisión de Hacienda. Sesión de fecha 11 de septiembre de 2007.

INTRODUCCIÓN

SOBRE EL CONTENIDO DEL DOCUMENTO.

A partir del proceso de pluralización política iniciado en nuestro país hace algunos años, la discusión sobre las reformas estructurales se ha convertido en un punto central de la agenda de gobierno y en un tema de interés público. Los gobiernos mexicanos no han acertado en concebir e instrumentar una reforma impositiva congruente con los enormes cambios implantados por la globalización y en las estrategias socioeconómicas nacionales. Los ajustes adaptativos han revestido un carácter pasivo y carente de equidad (Ibarra, 2007: 28).

Existe un innegable consenso respecto a la necesidad de una reforma fiscal (Rubio, 2001; Velasco, 2007) que no se limite ni se agote en lo meramente tributario, ni en la recaudación de recursos públicos. Así pues, la reforma a la hacienda pública tendría que contener un enfoque orientado al gasto, para hacerlo eficaz, transparente y sujeto a evaluaciones y escrutinios públicos de acuerdo con sus resultados (Carstens, 2007: 23). Sin embargo, ¿qué tan realizable es este objetivo en un escenario de gobierno dividido?

Habitualmente, se insiste en que este modelo de gobierno es la causa principal por la cual el Ejecutivo y los partidos políticos no logran impulsar estas reformas estructurales. Sin embargo, es de notarse que la denominada “parálisis” se ha presentado tanto en el periodo del gobierno unificado como durante la etapa de gobiernos divididos, sin contar con evidencia de que un modelo sea más productivo que el otro (Magar y Romero, 2007).

Lo anterior nos llevó a analizar y discutir el escenario de negociación de la política tributaria en el México del gobierno dividido, en donde la colaboración entre el Ejecutivo y la Legislatura se caracteriza como un juego de poder bilateral que trae como consecuencia cambios incrementales en el statu quo ante un aumento en el número de actores con poder de veto.

Nuestra investigación parte de un planteamiento central: ¿Cómo se negocia la política tributaria bajo un escenario de gobierno dividido? Para contestar a esta pregunta,

enmarcaremos inicialmente a la política fiscal y específicamente a la política tributaria en el proceso general de formulación de las políticas públicas.

Abriremos la discusión sobre el proceso de formulación de la política fiscal en un sistema político en transición, donde la toma de decisiones es una tarea compartida entre el Ejecutivo y el Legislativo. Abordaremos diversas construcciones teóricas que localizan dicha discusión en el ámbito del diseño institucional (Shugart y Haggard, 2001), así como otras que lo sitúan en el campo de la teoría de juegos (Cox y Morgenstern, 2001; Tsebelis, 2006).

Introduciremos y contrastaremos la propuesta teórica de los jugadores con veto (Tsebelis, 2006) para intentar explicar la configuración de los intereses en juego en la formulación de la política tributaria y determinar en qué medida el aumento en el número de actores y la distancia ideológica entre ellos constituye un impacto a considerar para la permanencia o la modificación del statu quo.

Expondremos la utilidad de explicaciones alternativas a esta teoría, mismas que se enfocan en el diseño institucional para explicar las estrategias del Ejecutivo y el Legislativo en el proceso de formulación de las políticas.

Por medio de los actores e instituciones involucradas, analizaremos la problemática fiscal y conoceremos cuáles son los factores más comunes a tomar en cuenta para iniciar un proceso de reforma tributaria. Bajo la experiencia regional de diversos países latinoamericanos, observaremos el proceso de la política tributaria en acción.

Para el caso de México, describiremos las reglas legislativas que norman al procedimiento de reforma en materia fiscal. A través de evidencia empírica, conoceremos el desempeño en materia tributaria de la Legislatura mexicana a partir de la instauración del gobierno dividido para finalmente abrirnos paso al estudio de dos casos en particular: el intento fallido de reforma tributaria en materia de IVA del presidente Vicente Fox en el año 2003 y la reforma fiscal concretada por Felipe Calderón en el año 2007 en materia de impuesto empresarial.

Estos casos que hemos escogido nos revelarán particularidades interesantes del procedimiento de reforma tributaria. Entre otras razones, porque poseen las siguientes características:

- a) Aportan evidencia respecto de la confrontación entre el Presidente, su partido y los partidos de oposición al interior de la legislatura. Confrontación política que permite delimitar quiénes son los jugadores con veto, así como las estrategias de los mismos.
- b) Permiten, bajo estudios de caso, conocer las preferencias respecto del statu quo tributario de los jugadores con veto, reconociendo la preferencia presidencial a través de la iniciativa presentada y la preferencia opositora a través de la contrapropuesta que es característica de un procedimiento de reforma ya sea por medio de los debates en comisión o ante el pleno de la cámara.

En cada uno de estos casos, aplicaremos las teorías propuestas con la finalidad de responder a las siguientes preguntas: ¿Quiénes son los jugadores con veto y cuáles son sus estrategias en el proceso de formulación de la política tributaria? ¿Cómo influye la estrategia del Ejecutivo en las estrategias de los otros jugadores, especialmente en la del establecedor de la agenda y en la del partido mediano de la legislatura?

Una vez abordados y resueltos los anteriores planteamientos, esperamos comprobar nuestra hipótesis principal: una reforma que altera el statu quo en materia tributaria se dificulta en la medida en que aumenta la distancia entre el punto ideal del establecedor de la agenda y el punto ideal del partido mediano de la legislatura.

¿EN QUÉ RADICA LA IMPORTANCIA DE ESTUDIAR A LAS LEGISLATURAS COMO FORMULADORAS DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA?

Debido a los antecedentes regionales de regímenes dictatoriales y presidencialismos fuertes, hasta hace poco tiempo los estudiosos consideraban que las legislaturas de los

países de la región eran en gran medida irrelevantes y que, por lo tanto, no ameritaban ser estudiadas. En los trabajos más actuales sobre la implementación de políticas públicas en América Latina, los parlamentos figuran como un actor de trascendencia (BID, 2006), sobre todo a partir de las transiciones democráticas experimentadas por la gran mayoría de las naciones latinoamericanas.

El contexto que enmarcó el trabajo parlamentario durante las últimas tres décadas se caracterizó principalmente, por los avances unilaterales del Poder Ejecutivo y el incremento de las atribuciones constitucionales de este poder para intervenir en el proceso legislativo. No obstante, no es posible generalizar para todos los casos que el parlamento haya sido una figura inoperante en este periodo (Llanos y Nolte, 2007).

En la actualidad, se reconocen a las legislaturas como instituciones cruciales, tanto para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático como para el proceso de formulación de las políticas (BID, 2006). ¿Bajo qué supuestos tiene lugar esta contribución de las legislaturas al proceso de formulación de las políticas? Para comprender mejor este desempeño, Michael L. Mezey (1995) nos presenta dos distintos modelos de accionar de las legislaturas: el modelo activista y el modelo de representación¹.

El primero de los modelos, según el autor, es realmente poco frecuente. En cambio, las legislaturas de representación son relativamente numerosas. De acuerdo con el autor, el papel legislativo de formulación de políticas incorporado en el modelo de representación contribuye a satisfacer los requisitos de optimidad de las mismas, a saber: informada, oportuna, coherente, eficaz y sensible.

El modelo de representación redefine las responsabilidades de la legislatura en materia de formulación de políticas al otorgar al poder Ejecutivo el papel dominante. La legislatura

¹ El *modelo activista* supone que la función de la legislatura es tomar la iniciativa, deliberar y decidir acerca de las políticas públicas. Se concibe a la institución como legisladora independiente; pero sobre todo, en este modelo el poder Ejecutivo es a lo sumo un colaborador de la legislatura en la formulación de las políticas. El *modelo de representación* supone que el papel formulador de políticas pertenece primordialmente al Ejecutivo, y sólo secundariamente a la legislatura. Según este modelo, las legislaturas pueden, a través de la discusión y el debate, influir sobre la política pública estableciendo los parámetros dentro de los cuales opera el Ejecutivo, modificando las iniciativas de éste y supervisando el cumplimiento de las políticas públicas.

fijará los parámetros en el marco de los cuales actuará el Ejecutivo y tratará de modificar propuestas diseñadas mayormente por el Ejecutivo. Es importante señalar que este modelo no excluye a la legislatura del proceso de formulación de las políticas.

Este modelo disuade a la legislatura de verse a sí misma como incubadora y diseñadora de políticas, y en cambio la alienta a discutir públicamente las políticas y sus problemas, así como también las soluciones posibles, supervisar enérgicamente el desarrollo y la aplicación de las políticas por parte del Ejecutivo y a representar ante éste, las necesidades de los electores individuales lo mismo que las del electorado en su conjunto (Mezey, 1995).

Ahora bien, tomando como referencia un modelo aplicable a la mayoría de las legislaturas latinoamericanas, es importante decir ahora que los asuntos fiscales, especialmente los tributarios, son un elemento central de la política y un buen punto de partida para observar en acción, el proceso de formulación de las políticas.

Dentro de la agenda gubernamental de la administración pública federal, la formulación de políticas macroeconómicas representa un ámbito estratégico. Dichas políticas tienen como objetivo dotar al Estado de los recursos suficientes para brindar bienes y servicios a la población. Esto es, las políticas públicas que son diseñadas e implementadas dependen en gran medida de los ingresos tributarios que el gobierno pueda percibir por parte de los contribuyentes.

Una de las herramientas más importantes con que cuenta el Estado para realizar sus funciones en materia de Finanzas Públicas es la política fiscal, definida como el conjunto de instrumentos y medidas diseñadas para obtener ingresos y distribuirlos a través del gasto, a fin de contribuir a cumplir los objetivos generales de la política económica (CEFP, 2005). Los ciudadanos, pagando sus impuestos, no sólo cumplen con una obligación sino que ofrecen al Estado los medios económicos a través de los cuales puede cumplir con la idea general del “bien público”.

En virtud de lo anterior, la manera en que los órganos de gobierno aplican las disposiciones fiscales puede ser tan importante como el contenido que los legisladores le dan a estas normas (Peters, 1991). Esto es, la importancia de la norma fiscal radica no sólo en la implementación sino en el diseño mismo de la política.

La política tributaria (y más aún, la fiscal) no es sólo un asunto de legislación sino también de política pública. Las disposiciones y normas fijadas por los legisladores tienen que ser aplicadas por un organismo de gobierno; esa aplicación nunca es neutral y está influida por un conjunto de factores políticos y administrativos (Velasco, 2007).

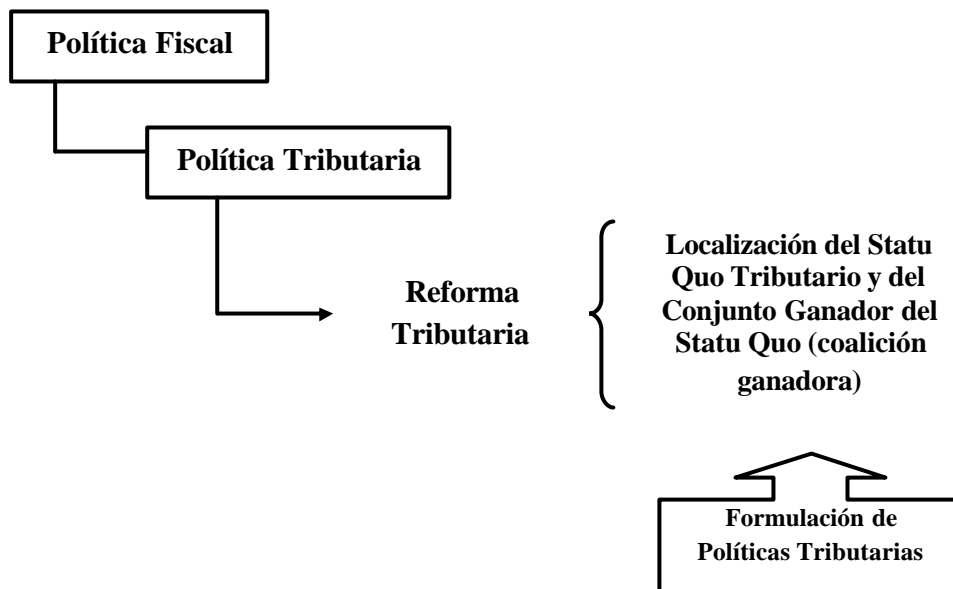
Muchas de las decisiones que son tomadas en el ámbito de la política pública están relacionadas con los impuestos. Por ello, la política tributaria es un área de la política pública donde podemos encontrar una gran cantidad de intereses en juego, tanto públicos como privados (BID, 2006).

Tanto la cantidad, así como la complejidad de los intereses que se involucran pueden ser elementos suficientes para entender por qué un proceso de reforma fiscal es de resultado reservado. Actores formales así como informales constituyen piezas clave en cualquier proceso de tal naturaleza; su influencia varía entre los diversos países debido a la configuración de jugadores con veto y al diseño institucional en particular.

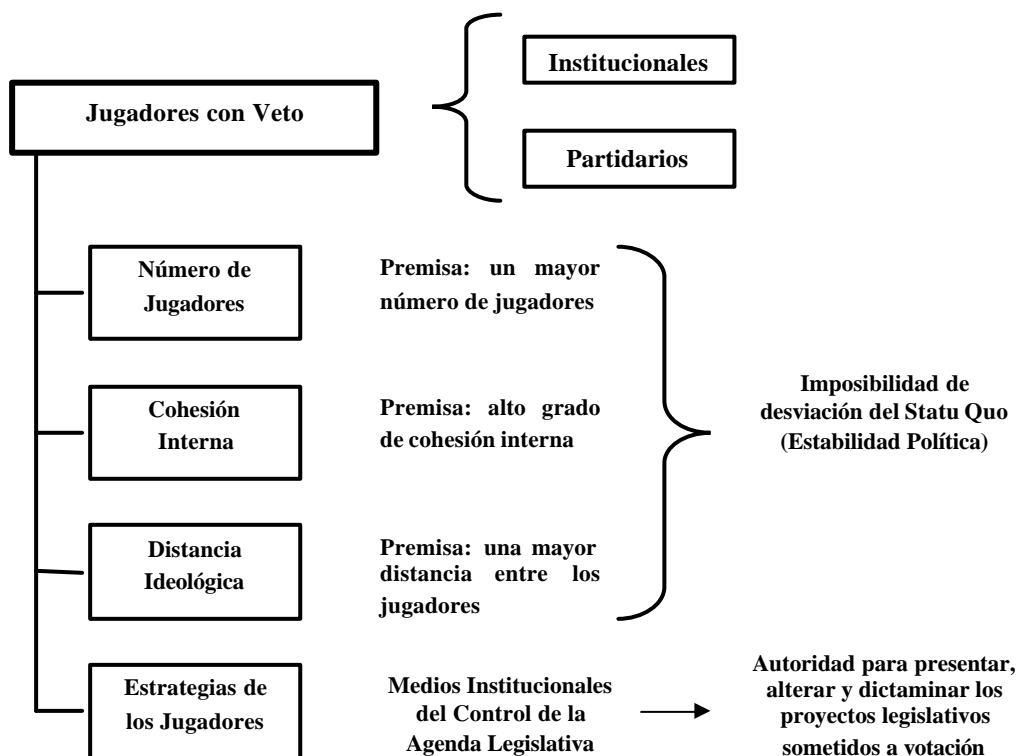
EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN: HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.

Para efectos de este trabajo, consideramos a la política tributaria como la variable dependiente (el statu quo). En el mismo orden de ideas, identificamos más de una variable independiente, por un lado, el número de jugadores con veto y por otro, la cohesión de los jugadores y la distancia ideológica existente entre ellos. Definidos los aspectos de la investigación que serán tomados en consideración, se esquematizan de la siguiente manera:

Esquema i. Variable dependiente

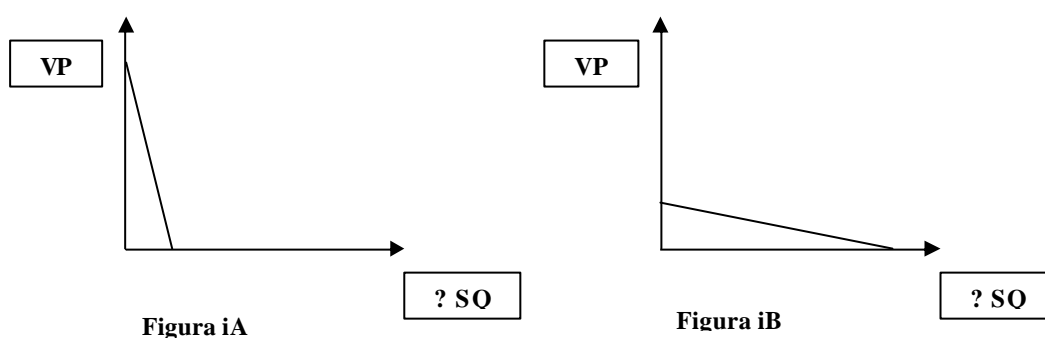


Esquema ii. Variables independientes



Cuando el presidente y la legislatura poseen distintas preferencias sobre un asunto legislativo, se activa el mecanismo constitucional de veto, que otorga a cada uno de los jugadores la facultad de aprobar o rechazar una iniciativa. Como resultado del disenso, el statu quo se mantiene, independientemente de las preferencias de los actores en juego. Una demostración gráfica de la relación entre nuestras variables puede ser como sigue:

Figura i. Relación entre número de jugadores con veto y movilidad del statu quo.

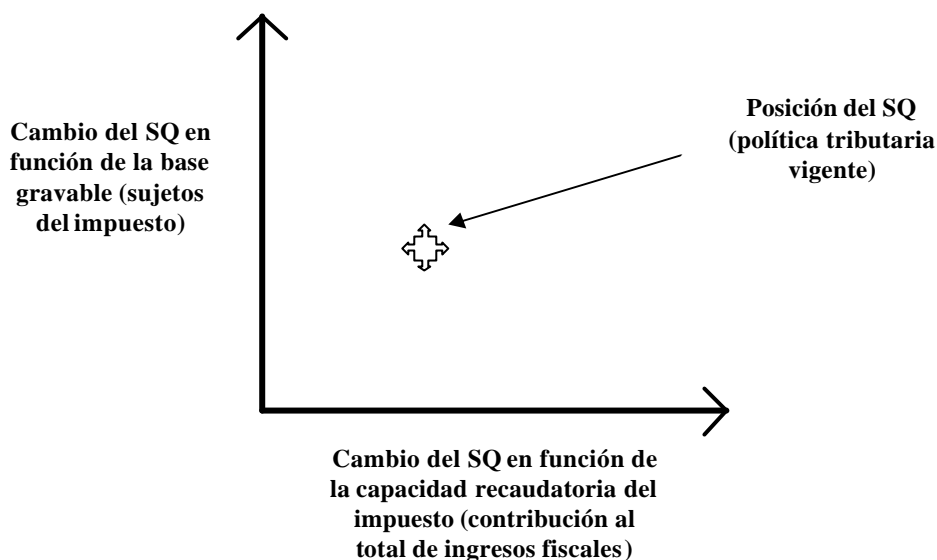


*****Figura iA.** El incremento en el número de actores con capacidad de veto ocasiona una mayor estabilidad en el statu quo en virtud del aumento en los costos de transacción que genera un cambio de política. Denominamos “estabilidad política” a esta dificultad en el cambio del statu quo.

*****Figura iB.** Un mayor grado de probabilidad en la alteración de las políticas públicas tendrá lugar cuando exista un solo jugador con veto, o cuando un jugador con veto partidario se convierta en institucional (por ejemplo, cuando un partido político tenga una mayoría dentro de la cámara baja, capaz de aprobar reformas sin necesidad de preocuparse por las preferencias de los demás actores).

Para efectos de este trabajo, el statu quo se entenderá como el conjunto de políticas públicas vigentes en materia tributaria, y nos preocuparemos por abordarlo desde la perspectiva del cambio en la capacidad recaudatoria de la política y en el alcance de la misma, es decir, en la base gravable del impuesto. Esquematizamos lo anterior a continuación:

Figura ii. El statu quo tributario y sus indicadores de cambio. Fuente: elaboración propia.



Es importante ahora establecer las relaciones entre nuestras variables dependiente e independientes a partir de un sistema de hipótesis (principal y secundarias) que orientarán el curso de nuestra investigación:

La Hipótesis Principal es la siguiente: una reforma que altera el statu quo en materia tributaria se dificulta en la medida en que aumenta la distancia entre el punto ideal del establecedor de la agenda y el punto ideal del partido mediano de la legislatura.

Se plantean también las siguientes hipótesis secundarias:

- Hipótesis Secundaria 1: Aún cuando el principal iniciador de la reforma tributaria es el Poder Ejecutivo, bajo gobiernos divididos, es la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados el principal establecedor de la agenda legislativa plenaria.
- Hipótesis Secundaria 2: El cambio en la política tributaria es más probable cuando las propuestas se acercan al punto ideal del partido mediano, siempre y cuando éste sea cohesivo.

En cuanto a la hipótesis principal, la teoría de los jugadores con veto me permitirá identificar a los actores relevantes y determinar la identidad del establecedor de la agenda. Por su parte, el teorema del legislador mediano será utilizado para representar a través del espacio unidimensional los puntos ideales de los jugadores y establecer las distancias entre ellos para la formación de coaliciones y la localización del conjunto ganador del statu quo.

A través de los medios institucionales del control de la agenda conoceremos la identidad del *agenda setter* y estableceremos sus preferencias examinando las estrategias de negociación implementadas con respecto a los demás jugadores con veto, en especial respecto del partido mediano de la legislatura. Ello nos permitirá pronosticar la formación de coaliciones ganadoras con la capacidad de derrotar al statu quo.

El planteamiento del problema de investigación y la esquematización de los conceptos relevantes, me permite identificar a las unidades de análisis a partir de las cuales se realizará la confirmación o rechazo de nuestras hipótesis. Estas unidades son los jugadores con veto y la política tributaria (como statu quo impositivo).

Desde luego, existen otras unidades de análisis que serán abordadas, tales como el Poder Ejecutivo (como formulador de políticas y establecedor de la agenda legislativa), el Poder Legislativo (la legislatura como punto de veto), los partidos políticos (en referencia a sus estrategias como jugadores con veto dentro de un proceso de negociación de reforma tributaria) y la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados como guardián del orden del día dentro del proceso legislativo en materia fiscal, entre otras.

En cuanto al universo de aplicación en el cual se desarrollará nuestro trabajo de investigación se define a partir de la experiencia de transición a la democracia que vivimos en México. Después de siete décadas de un solo partido político en el poder, la alternancia electoral y el aumento en la competencia partidaria se han convertido en características del sistema político mexicano.

Este reparto del poder, que produce contrapesos, ha arrojado un régimen presidencial sin bloque legislativo hegemónico que lo respalde para ejecutar su agenda sin mayor complejidad. El reconocimiento de la oposición, la negociación y la cooperación política se presentan, bajo este escenario de gobierno dividido, como condiciones necesarias para la aprobación de cambios legislativos.

Este es el escenario de nuestra investigación: un régimen presidencial en transición –de modelo hegemónico a multipartidista- en donde las reformas estructurales requieren de la intervención y el consenso de todos los actores con poder de veto involucrados.

Este ejercicio de operacionalización es muy importante en tanto permite definir nuestros conceptos con mayor precisión y esquematizar las dimensiones del mismo que serán abordadas, los jugadores con veto en el escenario político mexicano: el presidente, la legislatura como punto de veto, los partidos políticos como entidades con preferencias y estrategias específicas en un proceso de reforma.

La relación causal entre nuestro planteamiento inicial y la hipótesis a comprobar constituirá un proceso que irá de lo teórico hasta lo empírico a lo largo de cuatro capítulos: el capítulo 1 expone la discusión teórica sobre los jugadores con veto como factores de estabilidad y cambio en la política pública; se presentan explicaciones alternativas a este modelo y se confrontan entre sí para brindar un sustento teórico al trabajo en general.

Gracias a los principios teóricos que serán introducidos en el primer capítulo, haremos un análisis más detallado de cómo se presentan las interacciones entre los jugadores con veto dentro de un proceso de reforma tributaria; cómo delimitar el statu quo y jerarquizar las preferencias de cada actor.

El procedimiento de la política tributaria como política pública, los escenarios de reforma. Observaremos cómo, desde la polémica aprobación del incremento a la tasa general del IVA en 1995, se ha relacionado el costo electoral implicado en cualquier cambio en el

esquema de los impuestos al consumo. Analizaremos cómo los procesos de discusión de impuestos de impacto general como el IVA y el ISR presentan mayor complejidad.

El capítulo 2 tiene como objetivo exponer un panorama general sobre la problemática en materia fiscal: los actores e instituciones que se hallan involucrados y los factores que se consideran significativos para emprender un proceso de reforma fiscal; así también, se hace referencia a experiencias en la materia de diversos países latinoamericanos.

En el capítulo 3 se presenta un panorama general de la estructura y la situación tributaria de México. Como aportación empírica, se presenta un análisis del desempeño legislativo en materia tributaria en la Cámara de Diputados en México durante el periodo 2000-2007. Finalmente, se exponen las particularidades del procedimiento legislativo en materia tributaria, desde el proyecto de iniciativa hasta su inicio de vigencia.

Dos estudios de caso son expuestos en el capítulo 4. El primero de ellos es el intento fallido del presidente Vicente Fox de reformar la Ley del IVA y gravar con ello, medicinas y alimentos. En el segundo, analizaremos la aprobación de la iniciativa presidencial de Felipe Calderón por crear un nuevo impuesto empresarial, el IETU. En ambos casos, detallaremos el contexto de las reformas y modelaremos los escenarios de decisión.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA PÚBLICA: UN ESCENARIO DE JUGADORES CON VETO Y ESTRATEGIAS LEGISLATIVAS.

En este capítulo se expone la discusión teórica sobre los jugadores con veto como factores de estabilidad y cambio en la política pública, se presentan explicaciones alternativas a este modelo y se confrontan entre sí para brindar un sustento teórico al trabajo en general.

1.1 LOS JUGADORES CON VETO: FACTORES DE ESTABILIDAD Y CAMBIO EN LAS POLÍTICAS.

1.1.1 JUGADORES CON VETO. UNA INTRODUCCIÓN A LA TEORÍA.

Los políticos son actores racionales y tratan de alcanzar sus metas. Las instituciones se erigen como restricciones al despliegue de las estrategias humanas para alcanzar esas metas y en consecuencia, el estudio de las instituciones habitadas por jugadores racionales nos permite entender la diversidad de efectos y escenarios.

Si atendemos a los resultados de los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (**BID, 2006**) y a las consideraciones de otros especialistas, observaremos como constante la figura de los actores con capacidad de veto. Por lo tanto, consideramos pertinente introducir en este capítulo inicial, la teoría de los jugadores con veto. Diversos trabajos han sido elaborados a partir de ella, reconociendo en George Tsebelis (**2006**) a su principal exponente.

Esta teoría nos permitirá estudiar y analizar al sistema político mexicano más allá de la configuración institucional. El elemento que guía a esta construcción teórica es la figura del jugador con veto. En cada sistema político existen determinados actores que marcan los cambios que deben seguirse, es decir, un cierto número de actores individuales o colectivos que deben estar de acuerdo para un cambio en las políticas; estos actores son los jugadores con poder de veto.

Los jugadores con veto son especificados en un país por la Constitución General (el Presidente y ambas Cámaras del Congreso de la Unión) o por el sistema político (los diferentes partidos políticos). A estos dos tipos se les denomina jugadores con veto institucionales y partidarios, respectivamente (**2006: 2**). Es posible también, clasificar a los jugadores con veto en individuales (Presidente de la República, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión) y colectivos (partidos políticos, sindicatos).

Puede ocurrir que en una cámara legislativa existan diferentes mayorías, lo cual hace que la cámara ya no pueda ser reducida como un jugador con veto. Alternativamente, puede ser

que la cámara esté controlada por un solo partido cohesivo y que las únicas piezas de legislación aprobadas sean aquellas respaldadas por dicho partido. En este caso, aunque la cámara sea el jugador con veto institucional, el partido con mayoría es el jugador con veto real (partidario) (2006: 28).

La teoría constituye una herramienta útil en tanto desarrolla el concepto de los jugadores con veto como denominador común a los sistemas políticos contemporáneos, más allá de las características de dichos sistemas, proporcionando una teoría generalizable sobre cómo funcionan las instituciones y cómo se toman las decisiones políticas. Desde luego, cada sistema político tiene una configuración particular de jugadores con veto.

Esta propuesta teórica nos permitirá comprender las dinámicas de los regímenes contemporáneos. En los sistemas democráticos como los de América Latina, concretar una determinada reforma de política es una tarea compleja, ya que se trata de un proceso que involucra negociaciones e intercambios entre una gran variedad de actores (BID, 2006).

El análisis, a partir de esta propuesta, comienza en la creación de las políticas –es decir, a partir de la legislación y la creación de leyes- debido a que las medidas políticas son el principal resultado de un sistema político. Los actores políticos proponen diferentes medidas y son elegidos sobre la base de las políticas que recomienden. Esto es, el sistema político genera preferencias *de política* y cuenta con dispositivos para convertirlas *en políticas*. Por ello, entenderemos mejor al sistema político si lo analizamos a partir de las políticas que se aplican (Tsebelis, 2006).

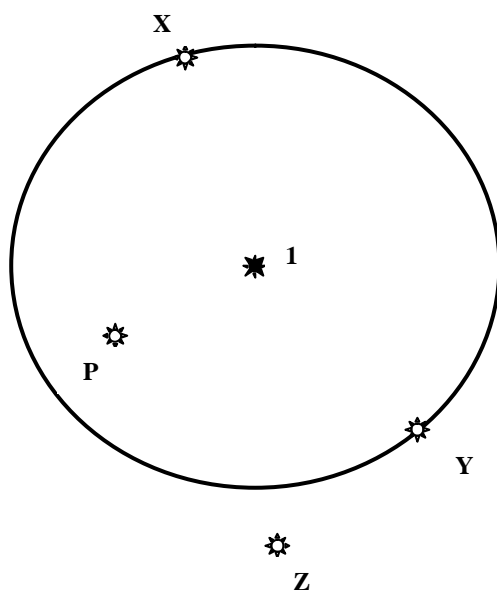
1.1.2 EL STATU QUO: ESTABILIDAD Y CAMBIO.

Un importante concepto que abordaremos a lo largo de nuestro trabajo es el de Statu Quo (SQ), definido como el conjunto de políticas públicas imperantes dentro de la agenda gubernamental de un país. Tsebelis afirma que una desviación importante del statu quo es imposible cuando los jugadores de veto son numerosos; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna. Se denomina

Estabilidad Política a esta imposibilidad de desviaciones importantes del statu quo. Por lo tanto, la estabilidad política tendrá como consecuencia, la inestabilidad del régimen.

De acuerdo a esta teoría, muchos jugadores con veto dentro del sistema político, hacen que los cambios importantes en las políticas públicas sean muy difíciles o imposibles de ser alcanzados. La siguiente figura 1.1 presenta un espacio bidimensional en el cual podemos ubicar a cada jugador con veto individual, mismo que se encuentra representado por su punto ideal en el espacio político. Este modelo presupone que cada jugador con veto tiene curvas de indiferencia circulares y que es indiferente entre alternativas que tienen la misma distancia de su punto ideal.

Figura 1.1 Modelo de curvas de indiferencia circulares de un jugador con veto.



Fuente: Tsebelis, 2006: 28

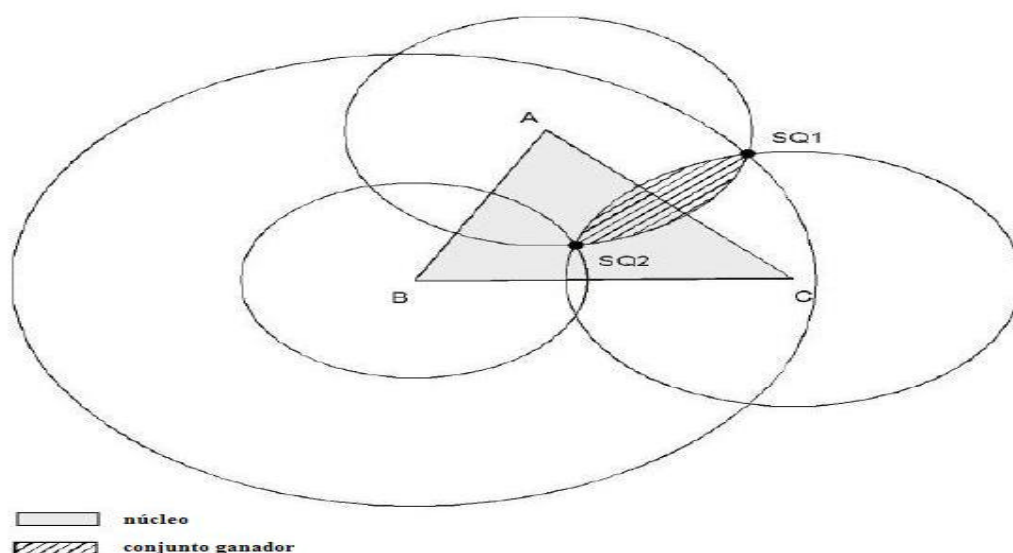
Esta figura presenta un espacio bidimensional, donde las dimensiones 1 y 2 podrían ser, por ejemplo, el monto del presupuesto para seguridad social y defensa, respectivamente. En estas dos dimensiones un jugador con veto (1) está representado en el centro del círculo. La gráfica también representa cuatro puntos, P, X, Y y Z, en diferentes ubicaciones. El jugador con veto es indiferente entre los puntos X y Y, pero prefiere P sobre los demás. También prefiere a cualquiera de ellos en vez de Z. Como tal, el círculo con el centro 1 y el radio 1X –esto es (1, 1X)-, o “la curva de indiferencia que atraviesa a X”, también pasa a

través de Y, mientras que el punto P está ubicado dentro del círculo y el punto Z está ubicado afuera (2006: 28-29).

Debido a que cada sistema tiene un número de jugadores con distancias ideológicas entre ellos y una cierta cohesión, se particulariza el efecto que estas características tendrá sobre el conjunto de resultados que pueden reemplazar al SQ y a éste conjunto de puntos los denominaremos Conjunto Ganador del Statu Quo, que es el conjunto de políticas que puede reemplazar el existente.

En la figura 1.2 se presenta un modelo de tres jugadores con veto, A, B y C, y dos diferentes posiciones del statu quo, SQ1 y SQ2. Como se podrá observar, todas las decisiones deben tomarse por unanimidad, dado que A, B y C son jugadores con veto. Con la finalidad de identificar el conjunto ganador de SQ1 ($W(SQ1)$), se trazan las curvas de indiferencia de A, B y C que pasan a través de SQ1, e identificamos su intersección. Se sombrea esta intersección en la gráfica. Una operación similar indica que $W(SQ2) = \emptyset$, siempre y cuando SQ2 esté ubicado dentro del triángulo ABC.

Figura 1.2 Modelo multidimensional de tres jugadores con veto.



La estabilidad política afecta una serie de características estructurales de un sistema político. La dificultad que un gobierno encuentra en su intento por cambiar el statu quo puede conducir a su renuncia y a su reemplazo. Esto significa que la estabilidad política conducirá a la inestabilidad del régimen debido a situaciones de crisis.

La parálisis gubernamental representa una potencial amenaza a la estabilidad de los regímenes democráticos. Cuando se produce de manera recurrente o en momentos críticos puede motivar a los actores políticos a buscar salidas autoritarias y romper el orden constitucional (Nacif, 2000).

El tamaño del conjunto ganador del statu quo tiene consecuencias específicas sobre la creación de las políticas: unas desviaciones importantes del statu quo son imposibles cuando el conjunto ganador es pequeño –es decir, cuando los jugadores con veto son numerosos-; cuando tienen distancias ideológicas importantes entre ellos y cuando poseen cohesión interna.

El argumento teórico es que cada configuración de variables tradicionales se traza sobre una constelación específica de jugadores con veto, de modo que es posible que dos países sean diferentes en todas las variables tradicionales (regímenes, sistemas de partidos, sistemas electorales, tipo de legislatura, tipos de partidos) y aun así tengan constelaciones iguales o similares de jugadores con veto.

Es esta constelación de jugadores con veto la que mejor capta la estabilidad política y es la estabilidad política la que afecta una serie de otras características políticas e institucionales. La estabilidad política es definida por el tamaño del conjunto ganador del statu quo, el cual tiene la cualidad autoimpuesta de ser la intersección de las restricciones que cada participante impone al conjunto de resultados. Ningún jugador racional si pudiese elegir, aceptaría cualquier resultado que no prefiriera sobre el statu quo (Tsebelis, 2006).

Como bien sabemos, el proceso de formulación de las políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e

informales (BID, 2006). Por lo tanto, si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del statu quo y la identidad del establecedor de la agenda (la secuencia de movimientos de los diferentes actores), podremos vaticinar muy bien el resultado del proceso de creación de las políticas.

En complemento a los argumentos expuestos por Tsebelis, Jorge Schiavon nos introduce al concepto de “puntos de veto”, los cuales son espacios institucionales a través de los cuales una iniciativa de ley debe pasar para convertirse en ley (2003). Schiavon nos dice que entre mayor sea el número de puntos y jugadores con veto, y entre mayor sea la división de propósito entre estos últimos, mayor será el impacto negativo sobre la variable dependiente (la provisión de legislación o de políticas públicas). Y en un apunte importante, agrega:

El sustento teórico detrás de este argumento es que la división de poderes (entre ejecutivo y legislativo y entre las cámaras del último), de actores (fragmentación) y de propósitos (entre poderes, cámaras y al interior de éstas), aumenta los costos de transacción para generar cambios de política, dado que más intereses deben ser agregados para alcanzar las mayorías necesarias para modificar el statu quo; siendo así (...) se hace más costoso el cambio político en términos de tiempo y recursos, tendiendo a prevalecer el statu quo(2003:15).

Cada sistema político tiene una configuración de jugadores con poder de veto, cuya cantidad es variable. Las ideologías de estos jugadores pueden ser diferentes, cooperar puede ser más fácil o más difícil para ellos. Estas diversas configuraciones limitan la serie de resultados que podría reemplazar al statu quo.

El comportamiento de los actores políticos en estos intercambios cooperativos o no cooperativos depende de las preferencias y de los incentivos de los actores, así como de las restricciones que estos enfrentan. También depende de las expectativas de esos actores con respecto al comportamiento de los otros jugadores (BID, 2006).

Es razonable suponer que aquellos a quienes les desagrada el statu quo preferirán un sistema político con capacidad para hacer cambios rápidamente, mientras que los defensores del statu quo preferirán un sistema que produzca estabilidad política. No está

claro que exista un consenso (ni que sea posible) acerca de si es deseable un ritmo más rápido o más lento de respuesta institucional (Tsebelis, 2006).

Sin embargo, queda una interrogante por resolver: ¿cómo podemos ubicar la posición del statu quo? El mismo Tsebelis reconoce la dificultad de llevarlo a cabo (2006: 276) y explica que cualquier intento de incluir el statu quo en trabajos empíricos tiene que ser *a posteriori*, de tal modo que el statu quo quede definido sólo después de que la nueva legislación haya sido aprobada (2006: 277).

El autor argumenta que la razón es que la legislación nueva en un área (por ejemplo, seguridad social) puede incluir o no estipulaciones para modificar varios proyectos de ley. Por ejemplo, el nuevo proyecto de ley sobre salud mental. Este tema puede haber existido en otros casos de legislación, pero tal vez no se haya abordado legislativamente en el pasado.

Si tales estipulaciones se incluyen en el nuevo proyecto de ley, entonces el statu quo queda determinado no sólo por las disposiciones del anterior proyecto de ley sobre seguridad social sino también por las medidas de otros proyectos de ley que especifican las definiciones y condiciones apropiadas en relación con la salud mental. Si la salud mental no es incluida en el nuevo proyecto de ley, entonces el statu quo no deberá incluir estipulaciones sobre esta área.

El statu quo es un elemento esencial de todo modelo político multidimensional. Habitualmente, los modelos presuponen un espacio político, información completa y estabilidad del statu quo. Tales modelos pueden bastar cuando se analizan situaciones sencillas como la legislación en un área política específica (2006: 277).

1.1.3 LA IMPORTANCIA DEL ESTABLECEDOR DE LA AGENDA EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

De acuerdo con Tsebelis (2006), existe gran importancia no sólo de los actores que pueden vetar, sino de aquellos que pueden determinar la agenda. En los sistemas políticos ciertos

actores hacen propuestas a otros, quienes pueden aceptarlas o rechazarlas. Si consideramos tales secuencias de movimientos, podemos reducir considerablemente los pronósticos de nuestros modelos. Sin embargo, con el fin de poder reducir el número de resultados, necesitamos conocer no sólo la identidad precisa, sino también las preferencias del establecedor de la agenda.

Los establecedores de agenda son aquellos jugadores con veto con la fuerza política suficiente para presentar propuestas de “tómalo o déjalo” a los demás jugadores. El jugador que hace propuestas considerará el conjunto ganador de todos los otros jugadores con veto como su restricción y seleccionará de entre todos los puntos contenidos en este conjunto ganador aquél que prefiera. Esta es la ventaja del establecedor de agenda.

Por supuesto, un único jugador con veto no tiene restricciones y puede seleccionar cualquier punto dentro de su curva de indiferencia. También, conforme se contrae el tamaño del conjunto ganador del statu quo (ya sea porque hay más jugadores con veto o porque sus distancias aumentan), se reduce la importancia del establecimiento de la agenda. Incluso, en el caso límite, en el cual el statu quo queda dentro del núcleo de unanimidad (cuando no hay posibilidad de cambio), no importa para nada quién controle la agenda.

La teoría de los jugadores con veto se concentra en gobiernos porque éstos son los establecedores de agenda de la legislación. Los gobiernos de un sólo partido tendrán toda la discreción para modificar el statu quo, mientras que los gobiernos en donde existe el multipartidismo únicamente lograrán cambios incrementales. De acuerdo al enfoque de Tsebelis, el establecimiento de la agenda pertenece al gobierno en su conjunto. Es posible que en algunas áreas sea el poder Ejecutivo, en otras, un ministro de gabinete. También se puede hacer mediante negociaciones entre los diferentes partidos.

Según argumenta el autor, la interacción entre el Ejecutivo y la Legislatura está regulada por una variable institucional: las reglas del establecimiento de agenda. Y los problemas que surgen entre ambas instituciones surgen únicamente cuando el gobierno tiene una composición política diferente de la mayoría en la legislatura.

Refiriendo los trabajos de Doering (1995), George Tsebelis elabora una lista de variables que podemos denominar como medios institucionales de control gubernamental de la agenda. Estos son:

- a) *Autoridad para determinar la agenda plenaria de la legislatura.* Esta variable tiene diversas modalidades; los dos extremos son que la agenda puede ser determinada por el gobierno o solamente por la legislatura. Ésta es la variable más importante, aunque sólo garantiza que se discutirán los temas que el gobierno proponga, no el resultado de los debates parlamentarios.
- b) *Proyectos de leyes hacendarias como prerrogativas del gobierno.* En la mayoría de los países esta prerrogativa pertenece al gobierno. Sin embargo, en algunos de ellos los miembros de la legislatura tienen vedado el presentar proyectos de leyes hacendarias.
- c) *¿Está restringida la etapa de un proyecto de ley en comités por una decisión plenaria anterior?* La importancia de los comités depende de si éstos consideran un proyecto de ley antes o después de ser presentado en el parlamento por primera vez. La mayoría de los países permiten a los comités desempeñar un papel importante en el proceso legislativo.
- d) *Autoridad de los comités para volver a redactar los proyectos de ley del gobierno.* La interrogante que se aborda es cuál texto decide la cámara. ¿Llega a la cámara el proyecto de ley del gobierno con comentarios del comité, o enmienda el comité el proyecto de ley del gobierno y presenta su propio proyecto a la cámara?
- e) *Control del calendario en los comités legislativos.* Esto deriva en dos cuestionamientos: primero, ¿es establecido el calendario por la entidad plenaria principal o por el propio comité? y segundo, ¿puede la mayoría plenaria turnar el proyecto de ley a otro comité o incluso tomar una votación final sin un informe

del comité, o disfruta éste del privilegio exclusivo de debatir un proyecto de ley siempre y cuando piense que no coincide con un derecho de revocación por parte de la plenaria?

- f) *Abreviar el debate antes de la votación final de un proyecto de ley en la plenaria.* Lo que deriva en tres preguntas: primera, ¿es posible que el gobierno, o su mayoría simple en la plenaria (sobre la cual el gobierno normalmente rige) pueda imponer unilateralmente y con antelación un límite de tiempo demasiado breve para abreviar el debate para la votación final?, segunda, ¿es posible que una limitación del debate sea impuesta únicamente mediante acuerdo mutuo entre los partidos? y tercera, ¿no hay limitación por adelantado ni posibilidad de cierre del debate, con lo cual teóricamente se abren oportunidades ilimitadas para el obstruccionismo?
- g) *Vida máxima de un proyecto de ley pendiente de aprobación, después de lo cual prescribe si no se adopta.* Cuanto más corta sea la vida de un proyecto de ley si la legislatura no lo adopta, más imperativo será el poder de establecimiento de agenda del gobierno. La duración máxima de vida de los proyectos de ley varía considerablemente de un país a otro, desde un periodo de seis meses o un año hasta un plazo infinito.

La identificación de los mecanismos institucionales o prácticas que los gobiernos pueden usar para controlar la agenda es la vía de estudio más importante del control de la agenda gubernamental. Los gobiernos configuran los resultados legislativos debido al poder que tienen de establecimiento de agenda. El que puedan hacerlo regular y extensamente no depende del número de partidos en la legislatura, sino de las estipulaciones institucionales del establecimiento de agenda y de la posición del gobierno frente a las otras fuerzas parlamentarias (Tsebelis, 2006).

1.1.4 LOS EFECTOS SOBRE LA LEGISLACIÓN.

De acuerdo a Tsebelis (2006), cada gobierno tratará de modificar las políticas con las que esté en desacuerdo, y la creación y modificación de legislación es el medio por el cual cumple tales objetivos. Sin embargo, el mismo autor reconoce que para efectos de la delimitación del statu quo, los criterios para la selección de leyes “importantes” tienen un considerable ingrediente de subjetividad que pueden socavar los resultados de cualquier análisis.

No obstante lo anterior, señala algunas pistas para dicha delimitación: identificación del número de leyes importantes en el área de legislación y de los decretos emitidos (por el poder ejecutivo); monto del presupuesto necesario para la implementación y número de personas afectadas por la promulgación de la ley.

El mismo autor emite una alerta sobre legislación: la evidencia empírica apunta hacia una diferencia en el concepto mismo de “ley” entre los diversos países. Las “leyes” en países con muchos jugadores con veto y control gubernamental bajo de la agenda producen cambios incrementales del statu quo, mientras que en países con pocos jugadores con veto y un importante control gubernamental de la agenda, producen cambios completos y generales.

La existencia de muchos jugadores con veto los hace incapaces de hacer aprobar en la legislatura las numerosas e importantes piezas de legislación requeridas para el control de la agenda. Este argumento considera el control de la agenda como una colección de piezas importantes de legislación.

Esto es, una cantidad mayor de jugadores con veto sobre los que impera una gran distancia ideológica producirá cambios incrementales en la legislación y se traduce en falta de control de la agenda de políticas por parte del gobierno, lo que fortalece al órgano depositario de la función legislativa.

1.2 MODELOS ALTERNATIVOS A LA TEORÍA DE LOS JUGADORES CON VETO.

En el apartado anterior, hemos presentado al modelo de Jugadores con Veto como una construcción teórica que nos permite explicar el proceso de formulación de las políticas públicas. A continuación, introduciremos dos modelos alternativos al de Tsebelis, con la finalidad de abrir una discusión sobre las particularidades de cada uno.

El primero de ellos, basado en la obra de Matthew Soberg Shugart y Stephan Haggard *Institutions and Public Policy in presidencial Systems* (2001), tiene como objetivo demostrar cómo las instituciones afectan la habilidad de los sistemas democráticos para encarar dos desafíos fundamentales del proceso de formulación de las políticas: la iniciación de los procesos de reforma y el aseguramiento de la estabilidad y la credibilidad de esas reformas una vez decretadas.

Posteriormente, siguiendo la obra de Gary W. Cox y Scott Morgenstern *Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents* (2001) se presenta un segundo modelo caracterizado por la bilateralidad de un juego de vetos. Las estrategias del presidente se enfrentan a diversas clasificaciones de legislaturas, con la finalidad de conocer cómo el proceso de las políticas es producto del ejercicio de los poderes de ambas instancias.

1.2.1 LA POLÍTICA PÚBLICA BAJO SISTEMAS PRESIDENCIALES: UN MODELO INSTITUCIONAL.

1.2.1.1 LA SEPARACIÓN DE PODERES Y LA SEPARACIÓN DE PROPÓSITO.

En los regímenes presidenciales, el proceso de formulación de las políticas es por definición caracterizado por una *separación de poderes*. Sin embargo, es también caracterizado a menudo por la *separación de propósito*.

Se denomina *separación de poderes* a la situación que tiene lugar cuando existe una independencia de acción entre las instancias Ejecutiva y Legislativa. Además, la integración de ambos poderes se da bajo un proceso de elección bien definido y diferenciado y no pueden desarrollar sus actividades, invadiendo sus específicos campos de acción.

La primera de las características del presidencialismo –la separación de las elecciones- es causa potencial de lo que denominamos *separación de propósito*. Esto sucede cuando la separación de las elecciones trae como resultado que distintos partidos políticos controlen los dos ámbitos de poder. Este fenómeno también es conocido como gobierno dividido. Bajo esta premisa, a menudo, el poder Ejecutivo se preocupa más por el ámbito federal mientras los legisladores tienden a focalizarse al ámbito local.

Si nos hallamos entonces en una situación en la que los partidos políticos están altamente fragmentados y su disciplina es baja, o si el partido del presidente constituye una minoría en una legislatura polarizada ideológicamente, la separación de propósito se incrementa y potencializa la parálisis legislativa y la inestabilidad. Las políticas que son creadas bajo tales condiciones, consecuentemente, son relativamente estables puesto que la gran diversidad de intereses representados y los numerosos factores de veto involucrados hacen muy costoso un cambio en ellas.

Ante la presencia de un polo extremo –unidad de propósito- y la disciplina absoluta de un partido mayoritario del presidente en la legislatura, el régimen presidencial sería sumamente capaz de tomar decisiones de política, pero bajo el riesgo de que ese poder de decisión se traduzca en políticas unilaterales.

Un argumento central de este modelo es que la separación de poderes inherente al sistema presidencial tiene consecuencias sobre la formulación de las políticas incluso cuando en éste se halla un mismo partido en control de la legislatura y del poder Ejecutivo. Porque, mientras el presidente debe interesarse en la provisión de bienes públicos a nivel nacional, los legisladores comúnmente se encuentran menos interesados en ello en comparación con un modelo parlamentario. Así, la separación de propósito continúa siendo vigente aún cuando un mismo partido controla ambos poderes.

1.2.1.2 LOS PODERES DEL PRESIDENTE

Al hablar del sistema presidencial, cuatro son las características que lo definen y lo diferencian respecto del sistema parlamentario: el gabinete rinde cuentas ante el presidente o ante la legislatura; el presidente es elegido mediante comicios periódicos; el periodo de ejercicio es fijo; y el poder Ejecutivo tiene poder de veto.

Existen muchas variaciones entre los poderes presidenciales a lo largo de los diversos países y desde luego, esas variaciones tienen un impacto significativo en el proceso de formulación de las políticas. Estos poderes de los que hablamos, cobran especial relieve en aquellas circunstancias cuando los intereses presidenciales y de la legislatura entran en conflicto, resultando en la ya denominada separación de propósitos.

Estos poderes determinan el grado en el cual el presidente puede actuar como un establecedor de agenda y como un jugador con veto. Los poderes que permiten al presidente establecer o intentar establecer un nuevo *statu quo* se denominan *poderes proactivos*. Un ejemplo de ellos es el poder para dictar decretos. Y nos referimos a *poderes reactivos* cuando permiten al presidente defender al *statu quo* de una mayoría legislativa. El poder reactivo más común es el poder de veto.

El poder para dictar decretos es de naturaleza unilateral, puesto que no necesita del consentimiento de la asamblea para ser ejercido. Pocas constituciones en el mundo permiten al presidente legislar a través de decretos; algunos ejemplos se dan en Argentina, Brasil, Colombia y Rusia. Estos presidentes poseen inclusive un poder potencial para dominar las agendas legislativas. En otros países, sólo se permiten los decretos en algunos ámbitos de política.

Así como el poder de dictar decretos es de naturaleza proactiva, el poder de veto es de naturaleza reactiva, puesto que permite al presidente sancionar un proyecto de ley o devolverlo al órgano legislativo. Cuando este poder de veto es total –el proyecto se devuelve para ser revisado íntegro- se le conoce como un veto en paquete. Bajo esta

circunstancia, la política en todas sus dimensiones se diluye a su punto de reversión (a menos claro, que el veto sea superado).

El punto de reversión para políticas en materia fiscal es comúnmente una política de cero gasto o el mantenimiento del nivel vigente de gasto. En otras áreas, el punto de reversión es equivalente al statu quo. Sea cualquiera su naturaleza, la naturaleza reactiva del veto lo convierte en un instrumento muy útil para dirigir las políticas en una nueva dirección.

Un tercer poder identificable para el presidente, es su capacidad para introducir con exclusividad, ciertos temas a la agenda legislativa. Algunas constituciones estipulan ciertas áreas de política en las cuales las iniciativas no pueden ser discutidas por la legislatura sin ser iniciadas por el Ejecutivo.

Este poder de exclusividad en la agenda es común en áreas estratégicas, como el presupuesto anual, la política de defensa, la creación de nuevas dependencias burocráticas, impuestos, tratados internacionales, entre otras. En consecuencia, si el presidente considera que su poder de iniciación puede acarrear un cambio en el statu quo no deseado, preferirá no ejercerlo.

1.2.1.3 LAS INTERACCIONES DE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y DE PROPÓSITOS EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS.

Una vez que han sido definidos estos dos conceptos importantes resulta interesante conocer cómo interactúan en el marco del proceso de formulación de las políticas públicas. Los autores encuentran especialmente llamativo este proceso y tratan de explicarlo a partir de características generales del sistema presidencial.

En particular, se refieren a la capacidad de los gobiernos para actuar decisivamente (especialmente decretando reformas económicas), la credibilidad y la sustentabilidad de las políticas una vez implementadas y las particularidades de dichas políticas (por ejemplo, que tan susceptible es al excepcionalismo).

Con respecto a la capacidad para actuar decisivamente, los autores predicen que los sistemas que tiendan a generar una unidad de propósito gubernamental serán particularmente más decisivos. En estos sistemas pueden incluirse al menos, ciertos tipos de regimenes parlamentarios pero también algunos sistemas presidencialistas que incentivan la formación de coaliciones legislativas estables con preferencias similares a las del poder Ejecutivo.

De acuerdo a los autores, no existe una justificación teórica para argumentar que los sistemas parlamentarios tienen mayor capacidad de decisión que los presidenciales. De hecho, las instituciones electorales en ciertos sistemas presidenciales promueven la unidad de propósito y en consecuencia, una mayor capacidad de decisión.

En contraste, las expectativas para los gobiernos que generan condiciones para la separación de propósitos –no simplemente debido a la diferencia partidista sino causada fundamentalmente por diversos incentivos electorales- será de una menor capacidad de decisión. Primero, mientras más amplia sea la gama de intereses representados en el proceso de formulación de políticas, más difícil será cambiar la política prevaleciente; por lo tanto, se espera que este proceso sea más lento y menos decisivo bajo una separación de propósitos.

Segundo, debido a que la mayoría legislativa en un sistema presidencial se encuentra constreñida a pactar con el presidente –siempre y cuando se encuentren en desacuerdo-, las políticas serán producto de la negociación y las transacciones (lo cual también implica un proceso de formulación de las políticas más transparente). Tercero, ante un escenario de negociación como el anterior y bajo el supuesto de la separación de propósitos, existe la posibilidad de que las transacciones no ocurran y resulte la parálisis legislativa.

La unidad de propósito es una condición política que difícilmente se encuentra en cualquier sistema presidencial, pero puede considerarse también una ventaja. El hecho de que cualquier cambio de política deba pasar a través de al menos dos puntos de veto en estos

sistemas ayuda –manteniendo los demás factores constantes- al incremento de la credibilidad en el mecanismo de formulación.

1.2.2 LAS ESTRATEGIAS DEL PRESIDENTE Y LA LEGISLATURA: JUEGOS DE VETO BILATERALES.

Las legislaturas de los sistemas democráticos se insertan en el proceso de formulación de las políticas en una o más de las siguientes maneras: creativamente, instalando o destituyendo a los Ejecutivos, quienes cargan entonces con el mayor peso dentro del proceso de formulación de las políticas; proactivamente, iniciando y discutiendo sus propias ofertas legislativas; y reactivamente, alterando o vetando las iniciativas del Ejecutivo.

En América Latina, por lo general, las legislaturas no tienen la facultad para remover a los presidentes, como sucede en los congresos europeos; así que a nivel regional, podemos hablar solamente de legislaturas del tipo reactivo. Sin embargo, clasificarlas como reactivas no significa que sean instancias disfuncionales.

Un papel importante en el proceso legislativo no requiere siempre de una capacidad proactiva para iniciar legislación o fijar la agenda. Proviene también de la capacidad para alterar o bloquear las propuestas del Ejecutivo. Estas energías reactivas, caracterizan a las legislaturas latinoamericanas y provocan la anticipación del presidente. Si éste encuentra muy costosa la iniciativa propuesta –en términos de recursos para compra de votos, negociaciones, etc.-, y si resulta costoso también gobernar por decreto, incluso los presidentes autoritarios requieren considerar los acuerdos con la Legislatura.

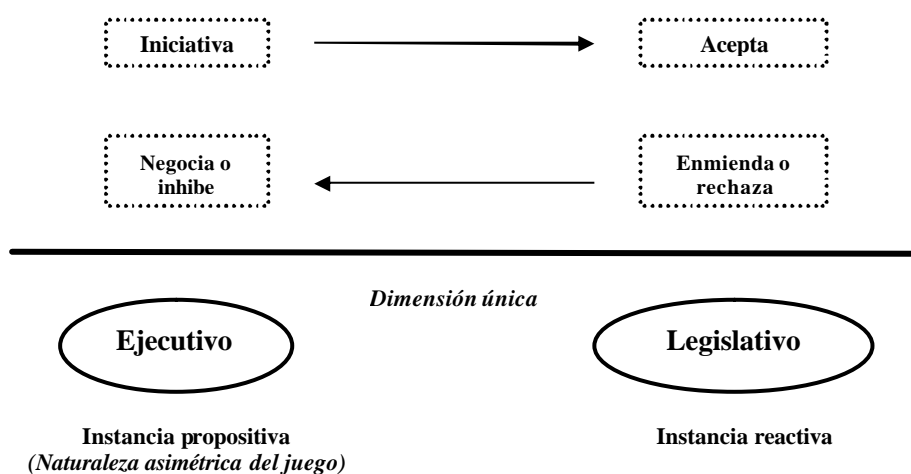
De acuerdo a Cox y Morgenstern, existe evidencia de que las legislaturas de América Latina influyen el proceso de la política substancialmente, porque el presidente continuamente procura gobernar a través de la legislatura más que de forma unilateral.

1.2.2.1 AMÉRICA LATINA: PRESIDENTES PROACTIVOS, LEGISLATURAS REACTIVAS.

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es también una vertiente de trascendencia, puesto que se trata de procesos dinámicos. Diversos estudios se han abocado a casos específicos de cooperación y de confrontación entre estas entidades del poder público. Tales estudios mostraron que el estilo unilateral del Ejecutivo fue, en no pocas ocasiones, frustrado por la nada despreciable capacidad política del Congreso para reaccionar forzando negociaciones y modificaciones a las políticas, e incluso obstruyéndolas (Llanos y Nolte, 2007).

De acuerdo a Cox y Morgenstern, la relación de los presidentes y las legislaturas en la región forman parte una subfamilia distintiva de juegos de veto bilaterales. En juegos de esta naturaleza el proceso de las políticas es asimétrico, debido a que –comúnmente- el presidente es la instancia propositiva bajo un escenario unidimensional de la política.

Esquema 1.1 Juego de veto bilateral en la relación Ejecutivo – Legislativo.



Fuente: Elaboración propia.

La secuencia de movimientos dentro del proceso es típicamente de la siguiente manera: primero, el presidente propone una política nueva (o políticas); segundo, la legislatura

acepta, enmienda o rechaza dicha propuesta; tercero, si la legislatura enmienda o rechaza la propuesta del Ejecutivo, el presidente conserva la capacidad de negociar, de actuar de forma unilateral o de minar la influencia de la legislatura para vetar sus propuestas.

A diferencia del modelo de Tsebelis (de naturaleza multidimensional), este modelo de veto bilateral se caracteriza por presentarse en una sola dimensión. Como se verá más adelante, es más simple construir modelos unidimensionales con alto potencial explicativo que en varias dimensiones.

A través de la negociación, el presidente realiza concesiones a los legisladores para lograr su consentimiento. Actuando unilateralmente, el presidente emite decretos y utiliza el poder de la burocracia con la finalidad de alcanzar sus objetivos de política. Finalmente, al minar la influencia de los legisladores, el presidente busca el triunfo de sus intereses en las próximas elecciones (a través de recursos lícitos o no) o el control de sus carreras políticas.

Se espera que el presidente se enfrente a cuatro tipos de legislaturas en el proceso de formulación de las políticas: las legislaturas recalcitrantes, manejables, parroquiales o subordinadas.

Ante las legislaturas recalcitrantes (en donde el porcentaje de miembros que apoyan al presidente es muy bajo) el presidente se encontrará ante el rechazo de la gran mayoría de sus propuestas. En el otro extremo, ante las legislaturas subordinadas (en donde el porcentaje de miembros que apoyan al presidente es muy alto) el presidente encontrará aceptación en la gran mayoría de sus iniciativas.

En medio de estas clasificaciones, se encuentran dos tipos de legislaturas con las cuales el presidente puede maniobrar: las legislaturas manejables, en donde los legisladores exigirán al Ejecutivo ciertas condiciones de privilegio en el proceso de las políticas; y las parroquiales, que estarán dispuestas a realizar concesiones dentro del proceso a favor del Ejecutivo, a cambio de acceso a regalías y recursos.

Dependiendo del tipo de legislatura a la que se enfrente el presidente, será la estrategia que utilice para alcanzar sus objetivos dentro del proceso de formulación de las políticas. Es decir, las tácticas y las estrategias serán oscilatorias dependiendo del tipo de legislatura vigente.

1.2.2.2 LA OSCILACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DEL EJECUTIVO.

Denominamos oscilación de estrategias en las políticas latinoamericanas al uso y al cambio de los poderes constitucionales y de otra naturaleza, que le presidente ejerce como producto de la anticipación a la reacción de la legislatura. Los presidentes latinoamericanos cuentan, generalmente, con mayor poder para efectuar actos unilaterales en el proceso de las políticas, comparados con sus homólogos norteamericanos o primeros ministros europeos. Sin embargo, ocupan una posición intermedia en lo que concierne a la penetración ejecutiva en el proceso legislativo a través de la legislatura.

Esta combinación particular de fuerzas institucionales, a lo largo de dos dimensiones separadas, conduce a una oscilación distintiva de la estrategia presidencial en respuesta a los diversos tipos de legislatura. Oscilación que se presenta entre el uso de poderes unilaterales o el uso de poderes de integración del presidente.

El uso de los poderes unilaterales es una de las estrategias presidenciales posibles. A través de ellos, el Ejecutivo ejerce lo que se denominan poderes proactivos: poderes que pueden ser usados sin la concurrencia de la legislatura con la finalidad de influir en el proceso de las políticas. El ejemplo más claro es el uso de los decretos, aunque también la facultad regulatoria en ciertos ámbitos de la política, inclusive el uso del poder de veto pueden ser estrategias efectivas para crear o alterar políticas.

Cuando estamos en presencia de un presidente débil, es común presenciar el ejercicio de este tipo de poderes unilaterales. En contraste, ante presidentes fuertes, este tipo de poderes no usados con poca frecuencia.

La lógica del uso de estos poderes obedece al tipo de legislatura con la cual el presidente cohabita. Un presidente se considera débil cuando enfrenta una mayoría hostil en la legislatura (recalcitrante), de poder medio cuando se enfrenta a una legislatura moldeable; y fuerte, cuando encara a una legislatura subordinada.

Sin embargo, los presidentes latinoamericanos no utilizan siempre sus poderes unilaterales, en cambio, pueden ejercitar sus poderes de integración. Estos también implican el ejercicio de poder, tales como decretos de emergencia y las reuniones de gabinete. Estos ejemplos pueden ayudar al mismo presidente a integrarse al proceso de las políticas.

Los poderes de integración permiten al presidente fijar la agenda legislativa, no por el simple hecho de enviar propuestas a la legislatura, sino también porque le brindan prioridad a ciertas iniciativas dentro del proceso de las políticas.

1.2.2.3 CONCLUSIONES DEL MODELO.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a nivel latinoamericano toman típicamente la forma de un juego de veto bilateral originado a partir de sus respectivos poderes constitucionales. Distintivamente, el presidente juega primero, proponiendo la gran mayoría de la legislación importante, pero bajo el conocimiento de que la legislatura tendrá la oportunidad de reaccionar a sus movimientos.

Como ya se estipuló, aunque las legislaturas latinoamericanas son fundamentalmente reactivas, no significa que sean inoperantes o poco importantes. Los presidentes deben anticipar lo que aceptarán las legislaturas; así, los legisladores ejercen influencia a través de dicha anticipación. Solamente cuando el presidente ha establecido cierta hegemonía política sobre la legislatura, como hasta hace poco tiempo en México, la legislatura deja de ser un jugador significativo.

Luego, en la medida en que los presidentes anticipen las reacciones de los legisladores, sus estrategias variarán dependiendo del tipo de legislatura que enfrente. Sin embargo, los Ejecutivos latinoamericanos cuentan una combinación única de poderes institucionales, con

capacidades unilaterales (tales como algunas formas de decreto) y capacidades integrantes (tales como decretos de urgencia).

Dependiendo de las circunstancias políticas, pueden hacer uso de estos poderes para trabajar por encima de las legislaturas o en coordinación con ellas. En cualquier caso, dependiendo del tipo de relación entre estos poderes será la oscilación de las estrategias.

1.2.3 EL TEOREMA DEL LEGISLADOR MEDIANO.

Para efectos de nuestra investigación, es de suma importancia introducir algunos de los principios básicos que dan sustento al Teorema del Legislador Mediano y su aplicación al proceso de formulación de las políticas públicas. Para ello, decidimos hacer uso de un texto de Benito Nacif titulado *Policy Making Under Divided Government in Mexico (2003)*, como una fuente muy didáctica de la aplicación del teorema.

De acuerdo al autor, sin una mayoría en el Congreso, el partido del presidente pierde la capacidad de orientar el cambio en las políticas. En condiciones de gobierno dividido, cada partido de oposición gana influencia pero carece del poder para vetar los cambios en las políticas. La construcción de coaliciones depende de los beneficios potenciales de la cooperación que pueden capturar tanto el partido del presidente como los partidos de oposición si modifican el statu quo.

Si el número de partidos relevantes en un sistema es mayor a dos, existe alta probabilidad de que el partido del presidente termine sin los escaños suficientes para conformar una mayoría al interior de la legislatura. Ahora bien, en un sistema presidencial multipartidista en el cual el poder de veto del presidente sólo puede ser nulificado por las dos terceras partes de las cámaras legislativas (súper mayoría calificada), ¿cuáles son las condiciones necesarias para un cambio en las políticas?

Estas condiciones son dadas por la formación de coaliciones legislativas. La construcción de dichas coaliciones depende del potencial cooperativo del partido del presidente y de los que conforman la oposición en la legislatura. De acuerdo a la teoría de juegos en su

modalidad no cooperativa, dos condiciones suficientes para la integración de coaliciones pueden ser: una posición extrema del statu quo y la ubicación del partido del presidente en una posición mediana, en el escenario de una sola dimensión.

Asumiendo un sistema en el cual los partidos políticos muestran una disciplina significativa incluyendo el partido del presidente, Nacif nos explica las características de la formulación de políticas en un escenario de gobierno dividido:

Ganando el control del Poder Ejecutivo, el partido político al frente de la presidencia se convierte en el actor más importante dentro del proceso de las políticas. Es la combinación de la autoridad presidencial y los poderes de iniciación-negociación de los parlamentarios de su partido los factores que otorgan el predominio en el referido proceso.

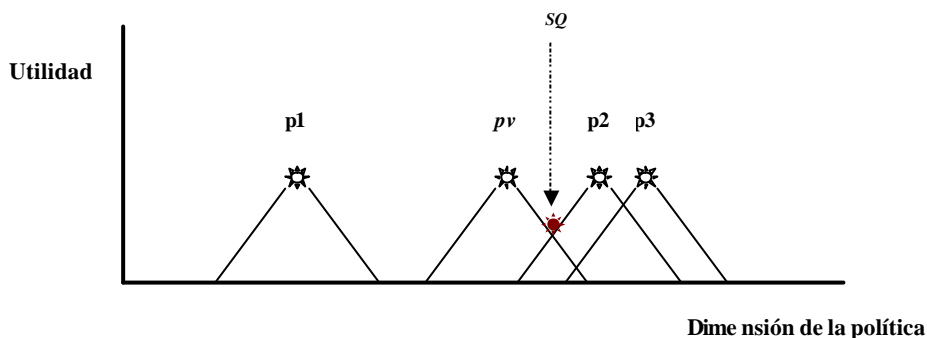
Sin embargo, este predominio depende a su vez del tamaño del contingente legislativo del presidente en la legislatura, puesto que el partido que gana la presidencia no es necesariamente un jugador de veto efectivo. Para sostener el predominio se requiere de una mayoría calificada (por lo regular, un tercio de los escaños en el congreso) capaz de sostener el poder de veto presidencial. Sin esta capacidad, el poder del partido que controla al Ejecutivo en los procesos de negociación de las políticas será limitado y la oposición tendrá la habilidad de imponer cambios al statu quo.

Esta limitación al poder del partido del presidente significa que necesita del apoyo de otros partidos para la introducción y aprobación de nuevas políticas. Bajo gobiernos divididos, el rol estratégico de los partidos de oposición puede tomar dos formas: pueden tomar la naturaleza de jugadores con veto si tienen la facultad para bloquear los cambios en las políticas y alternativamente pueden ser “pivotes” en la formación de mayorías legisladoras, proveyendo de los votos necesarios para el cambio propuesto.

Un jugador pivote es aquel cuyo apoyo es suficiente para formar coaliciones ganadoras mínimas, bajo el supuesto de que los otros jugadores con veto respaldan las mismas iniciativas de política. En razón de ello, el tipo de interacciones al interior de un sistema

presidencial multipartidista se pueden definir como de políticas pivotes, en donde el poder del partido del presidente sólo será efectivo si corresponde al partido pivote. De no ser así, el partido del presidente deberá considerar la preferencia del partido pivote.

Figura 1.3 Modelo de coalición entre el partido mediano y el contingente legislativo del Ejecutivo.



Fuente: Elaboración propia basada en Nacif (2003).

Esta figura representa la coalición ganadora entre el partido pivote de la legislatura (p_v) y el contingente legislativo del presidente (p_2). Los puntos representan la política ideal de cada jugador; en este modelo, las preferencias son definidas como de *pico único*, lo cual significa que la utilidad para cada jugador disminuye en igual intensidad para cada lado del espectro unidimensional.

La estrategia del partido del presidente debe considerar la preferencia del partido mediano de la legislatura, en vista de que si el punto ideal de p_2 se halla distante de la preferencia de p_v será poco probable un cambio de política. En el gráfico, SQ representa el punto en el cual p_2 y p_v pactarán el cambio de política puesto que es el más conveniente de acuerdo a sus preferencias y la utilidad que les reporta.

Aún cuando la preferencia de p_3 alcanza a la de p_v en un punto determinado, p_v podrá optar por no pactar con p_3 dado que su nivel de utilidad disminuye. Esto significa que p_3 no es un jugador con veto efectivo puesto que su participación no es necesaria en la

conformación de la coalición ganadora. Lo mismo sucede con pl , cuyo punto ideal se halla muy distante del punto ideal de pv y en consecuencia, su preferencia será derrotada.

Las preferencias espaciales de los partidos pivotes presentan las siguientes particularidades:

- a) Unidimensionalidad respecto a una política. Bajo el espectro ideológico liberales hacia la izquierda, moderados en el centro y conservadores hacia la derecha.
- b) Los partidos políticos siempre prefieren la política que se encuentra más cerca de su punto ideal.
- c) La sinceridad y la congruencia de la preferencia expresada en la votación.
- d) Simetría, que significa que la desviación respecto del punto ideal representa un mismo nivel de insatisfacción/satisfacción.
- e) El presupuesto de información perfecta. Cada partido conoce las reglas del juego y los puntos ideales de los otros jugadores.
- f) El statu quo es exógeno, que significa que la política aprobada es considerada el resultado de un proceso más allá de la decisión misma.

Definido lo anterior, es posible analizar cómo las instituciones y las preferencias interactúan para producir políticas. El primer factor a considerar, es la función de preferencia del partido que controla el Poder Ejecutivo. Existen dos casos generales:

Caso 1. La política preferida del partido que controla la presidencia se encuentra en la posición mediana. Si el punto ideal del partido del presidente se halla en esta posición, el resultado previsto es el cambio en la política con el apoyo de otros partidos que convergen alrededor del punto ideal del partido de presidente.

Caso 2. La política preferida del partido que controla la presidencia no se encuentra en la posición mediana. Este es un caso complicado, puesto que el resultado del proceso de política depende de la posición en que se halle el statu quo y de la posición del punto ideal del partido del presidente y del partido mediano.

¿Qué tan óptimas resultan ser las políticas que son formuladas bajo un sistema de partido pivote? Colomer y Negretto (2003) consideran que ciertos regímenes con poderes divididos pueden producir buenas políticas si cuentan con los arreglos institucionales adecuados. Al respecto, proponen ciertas fórmulas institucionales.

Sustentan la hipótesis de que la satisfacción social es máxima cuando las decisiones institucionales cuentan con el apoyo del legislador mediano de la legislatura y la preferencia de éste corresponde a la del votante mediano tal como se ha revelado en las elecciones. Dado que la proximidad es el criterio básico de satisfacción, una política que coincida con la preferencia del votante mediano y minimice la suma de las distancias entre las preferencias de los demás actores puede ser considerada como aquella que es capaz de producir una mayor satisfacción colectiva o utilidad social (2003: 13-16).

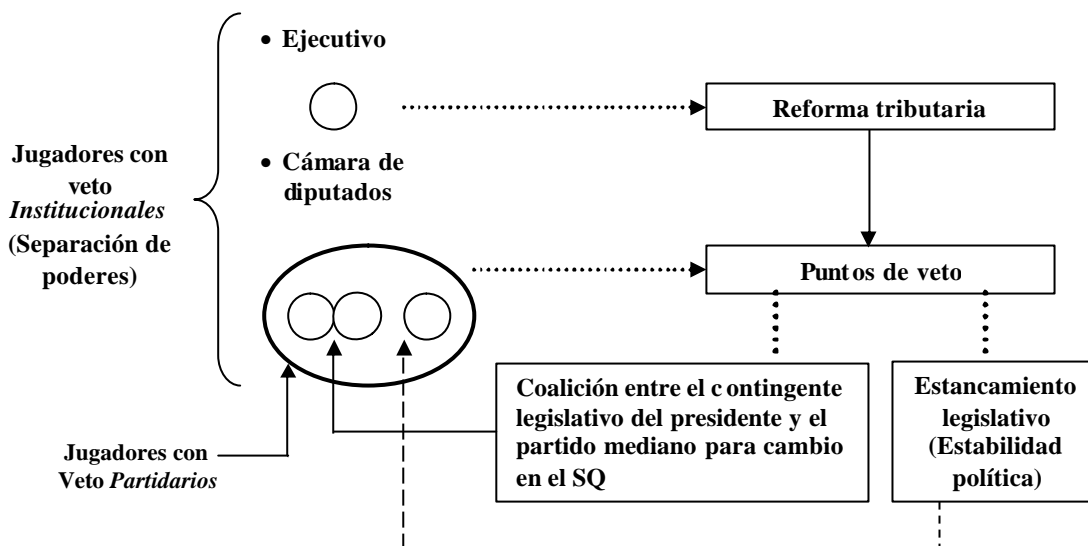
1.3 INSTITUCIONES Y JUGADORES CON VETO EN LA REFORMA TRIBUTARIA.

Nuestro país actualiza un modelo presidencialista de fragmentación moderada en donde el sistema constitucional permite la existencia de jugadores con veto institucionales y partidarios. El proceso de reforma tributaria considera en sí, la concurrencia de tres jugadores institucionales (la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y el Presidente de la República). Sin embargo, ambas cámaras se caracterizan porque ningún partido político cuenta con la mayoría necesaria para aprobar legislación alguna, lo cual impide que sean consideradas como un solo jugador.

Para efectos de la reforma tributaria, las cámaras del Congreso de la Unión son escenarios de negociación de múltiples jugadores, especialmente en la cámara baja². El incremento en el número de jugadores, como consecuencia de la pluralización política, en coexistencia con un alto grado de cohesión interna y la polarización ideológica pueden ocasionar, de acuerdo a Tsebelis, que las políticas públicas en materia tributaria sean estables.

² Esto debido a que el sistema electoral crea un modelo de representación más fragmentado para la Cámara de Diputados en comparación con la de Senadores.

Esquema 1.2 Instituciones y jugadores con veto en la reforma tributaria.



Fuente: Elaboración propia.

La estabilidad de las políticas, es decir, la imposibilidad de desviaciones importantes del statu quo impositivo, depende no solamente de estos factores generales, sino también de otros específicos como las preferencias de cada jugador, la posición del statu quo y la identidad del establecedor de la agenda tributaria.

Las preferencias de los jugadores pueden ser identificadas en virtud de las iniciativas de reforma o el sentido de modificación de las mismas (a través de una propuesta alternativa o la reserva en lo particular respecto de un proyecto). La posición del statu quo se define a partir de la política vigente y del proyecto que pretende modificarla.

Finalmente, la legislación mexicana es clara para definir la identidad del *agenda setter*: tanto el presidente de la República como los integrantes de las Cámaras tienen indistintamente la facultad de iniciar proyectos en materia tributaria³; no obstante, el ciclo

³ Los diputados y senadores tienen, al igual que el presidente, el derecho de iniciar proyectos en materia tributaria. Es importante resaltar este hecho debido a que en ciertos países este derecho es exclusivo de alguno de los poderes.

de estas políticas son proclives a un Ejecutivo propositivo⁴ y un Legislativo reactivo-constructivo.

El primer punto de veto (la etapa de dictaminación) permite esta caracterización del Poder Legislativo y se acredita al amplio y no coartado poder que la Comisión de Hacienda y Crédito Público posee en virtud de su autoridad para modificar parcial o totalmente el proyecto de ley del Ejecutivo. El pleno de los diputados vota tanto en lo general como en lo particular, el dictamen elaborado por dicha comisión y no la propuesta original presentada por el presidente⁵.

En un escenario de gobierno dividido en que prevalece no sólo la separación de poderes sino la separación de propósito, es la identificación de estos medios institucionales para controlar la agenda en combinación con un amplio número de actores de veto cohesivos y con divergencias ideológicas, lo que nos permite explicar que los procesos de reforma tributaria en nuestro país producen cambios incrementales del statu quo, mismos que ocasionan la permanencia de una estructura tributaria con resultados ineficientes.

Bajo estas premisas, la política tributaria tiende a la estabilidad puesto que la gran diversidad de intereses representados eleva los costos para cada uno de los jugadores de veto involucrados con respecto al cambio del statu quo, sobre todo cuando el punto ideal del partido mediano se aleja del punto ideal del establecedor de la agenda. Esos elevados costos ocasionan una oscilación en las estrategias de los actores relevantes.

Esto es, ante un escenario de separación de poderes y de propósitos (gobierno dividido) en donde existe una amplia gama de intereses en juego y elevados costos de transacción para el cambio de las políticas tributarias, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo adquiere la condición de un juego de veto bilateral de naturaleza asimétrica, dado que es el presidente quien comúnmente es la instancia propositiva.

⁴ Esto en virtud de que es el presidente de la República a través del ministerio de Hacienda el encargado de formular las leyes de ingresos, egresos y presupuestales para cada ejercicio; las misceláneas fiscales acompañan la presentación de estos proyectos anuales.

⁵ Por supuesto que cabe la posibilidad de que la propuesta original no sea modificada.

En este juego de estrategias, en el cual la legislatura funge como entidad receptora (con capacidad de alterar o bloquear las iniciativas fiscales del Ejecutivo) la integración de coaliciones legislativas subsiste como una posibilidad para que el Ejecutivo y su partido superen al estancamiento y la parálisis. Estas coaliciones posibilitan un cambio del statu quo cuando las propuestas se acercan al punto ideal del partido mediano, siempre y cuando éste sea cohesivo.

Como podemos observar, las premisas sobre el número de actores, cohesión partidaria, distancia ideológica y los mecanismos institucionales para el establecimiento de la agenda son contrastables en un escenario de reforma tributaria. Bajo gobiernos divididos, el juego de intereses y preferencias de los actores puede ofrecer dos caminos: el primero, la parálisis legislativa como producto del ejercicio del veto y el segundo, la integración de coaliciones legislativas que favorecen el cambio en las políticas.

CAPÍTULO II

LA REFORMA FISCAL: ACTORES E INSTITUCIONES EN LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA.

El presente capítulo tiene como objetivo exponer un panorama general sobre la problemática en materia fiscal: los actores e instituciones involucradas, los factores que se consideran significativos para emprender un proceso de reforma fiscal y se refieren experiencias en la materia de diversos países latinoamericanos.

2.1 POLÍTICA Y REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA.

2.1.1 LA PROBLEMÁTICA FISCAL EN EL ESCENARIO REGIONAL.

Si el Estado dependiera de los particulares en forma voluntaria, difícilmente obtendría de ellos las contribuciones necesarias para enfrentar los gastos públicos⁶. Esto debido a que entregar parte de la riqueza generada por nuestro trabajo es una obligación que disgusta y provoca resistencia⁷ (Casar y Buendía, 2001: 72).

Partiendo de este supuesto, se reconoce el carácter legítimo del establecimiento de impuestos por parte del Estado. No obstante esta afirmación, las autoridades hacendarias deben tomar en cuenta la capacidad económica del ciudadano, para establecer el monto y la dispersión de los ingresos públicos y una adecuada relación entre una y otras (Acosta, 2001). Es por ello que los impuestos deben ser proporcionales y equitativos en relación con la capacidad contributiva de la persona que va a pagarlos.

Las cuestiones relativas a la política fiscal son comúnmente definidas como un tema preponderantemente de carácter económico entremezclado con los intereses políticos de quienes ostentan el poder. Sin embargo, es importante señalar que los asuntos fiscales, especialmente los tributarios, son un elemento central de la política y una referencia empírica muy interesante para adentrarse en el proceso de formulación de las políticas.

De acuerdo al informe para América Latina elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006: 201), “los actores que desempeñan roles decisivos en el proceso de formulación de las políticas de manera general, también participan activamente en el examen, la promulgación y la implementación de la política fiscal”.

⁶ El denominado “problema del polizón” o *free rider* es una explicación a este fenómeno. Se explicará más adelante.

⁷ Al respecto, resulta curioso citar una encuesta de Consulta Mitofsky, según la cual “los ciudadanos tienen muy claro que los impuestos son la principal fuente de ingresos del gobierno, pero el 63% piensa que las personas engañan mucho al gobierno a la hora de pagar sus impuestos”. Mitofsky, Encuesta Telefónica Nacional sobre Reforma Hacendaria, Octubre de 2003.

En el análisis que este organismo realiza sobre los procesos de reforma tributaria en el ámbito regional, identifica ciertos actores y escenarios institucionales a partir de los cuales establece un sistema de hipótesis:

- a. La hipótesis de la resistencia de la élite, que se refiere a la influencia política y económica que los grupos de poder ejercen sobre el gobierno y los intentos de éste por modificar la estructura de los impuestos.
- b. La hipótesis de la incertidumbre, que implica la imposibilidad de prever los efectos que tendrán los cambios en el sistema tributario y su impacto sobre los ingresos del Estado y su distribución.
- c. La dependencia de la trayectoria, esto es, la tendencia del statu quo tributario a permanecer como resultado de los fenómenos anteriores (**BID, 2006**).

Estas hipótesis del BID son verificables en la realidad tributaria latinoamericana si partimos del supuesto de que un proceso de reforma en este ámbito de la política involucra una gran cantidad de intereses tanto públicos como privados. Mientras la preferencia de los actores públicos pretende modificar el statu quo en virtud de una exigencia social de mayor equidad en la distribución de los ingresos, los grupos de poder pugnan por sus intereses particulares. Esta interacción de preferencias complica las adecuaciones al marco fiscal.

Agustín Carstens, actual Secretario de Hacienda del gobierno mexicano, comprende esta problemática fiscal y plantea la negociación de la reforma tributaria como un proceso de cooperación y de responsabilidad compartida:

Una de las principales tareas de la negociación (...) es dejar claramente establecido que no puede avanzarse multiplicando vetos o restricciones, sino sumando coincidencias. Es claro que en el caso de la negociación de una reforma fiscal, especialmente en su aspecto tributario, (...) la intención inicial de cada grupo tiende a ser la de minimizar o evitar costos al tiempo que se maximizan beneficios. El negociador tiene que hacer ver que el escenario óptimo para un grupo específico es ilusorio en la medida que signifique perder el apoyo de los demás para concretar la reforma. Esto es: el óptimo para el conjunto de la sociedad –el bien público– no es la mera agregación de óptimos particulares, sino de un arreglo que sólo será óptimo si se alcanza en conjunto, aun cediendo algunos intereses particulares que sean obstáculo para el logro común (**Carstens, 2007: 25**).

En virtud del inconveniente en que se traduce la integración de estos múltiples intereses por parte del Estado, subyace una lógica incremental en los procesos de reforma tributaria. Es decir, a pesar de los intentos frecuentes del gobierno por alterar la política corriente, los cambios que se efectúan se caracterizan por su gradualidad.

Mariano Tommasi (1998: 409) confirma estos planteamientos cuando asegura que “la política fiscal es el resultado de complejas interacciones entre el poder Ejecutivo – incluyendo sus ministerios-, el Congreso federal, las autoridades provinciales y municipales, la estructura burocrática a cargo de implementar las políticas y una serie de actores privados”.

Argumenta que la problemática fiscal forma parte de un problema de acción colectiva y también de representación política, toda vez que los individuos tienden a conducirse como *free riders* (polizones)⁸, esperando maximizar beneficios a partir del accionar colectivo sin participar de los costos que se generan en la producción del bienestar.

De acuerdo a Stiglitz (2000) este problema del polizón no es más que un reflejo de un importante problema de incentivos que surge en el caso de los bienes públicos: si el bien se va a suministrar independientemente de que un individuo cumpla con su obligación tributaria, el contribuyente no encuentra motivo para cooperar. Es de notarse que, si el conjunto de la sociedad razonara de la misma forma, el bien no se suministraría. Es por ello que el Estado se ve obligado a establecer impuestos.

Retomando el argumento de Tommasi, el problema de la representación política es la aplicación del “problema del principal-agente” en la actividad gubernamental. Este tipo de relaciones suele tener problemas debido a la existencia de intereses contrapuestos y a la existencia de información asimétrica entre el delegado y su mandante, en virtud de la información reservada con el que cuenta el primero de ellos y que se relaciona con actividades encaminadas a intereses electorales.

⁸ En teoría económica, la renuencia de la gente a contribuir voluntariamente a la financiación de los bienes públicos se denomina “el problema del polizón”.

Estos problemas descritos, según el autor, tienen profundas implicaciones fiscales. El problema de la acción colectiva, por ejemplo, puede materializarse en aquellos Estados donde un alto porcentaje del gasto de cada entidad federativa se financia con impuestos transferidos por el Estado, “el problema básico es la externalidad implícita en el hecho de que los distintos actores, sectores o regiones no tienen en cuenta el impacto de sus acciones sobre el bienestar de los otros” (1998: 412).

Finalmente, es importante rescatar una advertencia del BID⁹ sobre una característica común a los procedimientos de reforma tributaria en América Latina y que se identifica como parte de la problemática fiscal: los lineamientos generales sobre política pública generan resultados diversos en virtud de la estructura institucional en particular.

Esto es, “para formular propuestas adecuadas de reforma de políticas y de reformas institucionales, debe satisfacerse el requisito previo y fundamental de comprender cómo operan en general la política y los procesos de formulación de políticas en cada país específico, con su propia trayectoria histórica (2006: 08). El mensaje del BID es claro y contundente en el sentido de que las instituciones importan.

2.1.2 BREVE RESEÑA DEL ESTADO ACTUAL DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN LATINOAMÉRICA.

A partir de estudios de organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) es posible reseñar brevemente la situación tributaria de la región. Según la CEPAL, la condición de la región ha mejorado en los últimos años, sin embargo, prevalecen problemas de financiamiento del sector público con repercusiones graves en los niveles de crecimiento.

La escasa capacidad de los sistemas tributarios para captar recursos en un escenario caracterizado por la creciente demanda de gasto público y distribución equitativa del

⁹ En referencia a las recomendaciones del “Consenso de Washington”.

ingreso imponen estrictas condiciones a las políticas fiscales destinadas al desarrollo económico y social (CEPAL, 2006).

Como ya hemos puntualizado en el apartado anterior, diversas reformas que se han llevado a cabo no han tenido el éxito deseado debido a la gran complejidad que reviste la integración de múltiples intereses en juego. Este poco éxito en la concreción, combinado con ineficientes sistemas y administraciones tributarias ha ocasionado que la presión tributaria regional se halle por debajo de lo deseado.

Desde la perspectiva comercial multinacional, un estudio reciente (Cristóbal, 2007) indica que la carga fiscal por tributación indirecta es muy elevada y que la base de contribuyentes es muy reducida, soportando una carga tributaria también elevada, principalmente debido a la presencia de un amplio sector económico informal.

Para contrarrestar este fenómeno, la tendencia de las estructuras y administraciones tributarias de la región ha sido la simplificación administrativa y la mejor regulatoria, con el objetivo de favorecer los procesos de recaudación y enfrentar los fenómenos de la elusión y la evasión fiscales. No obstante lo anterior, no se han registrado significativos avances en el nivel de cumplimiento de los contribuyentes (CEPAL, 2006).

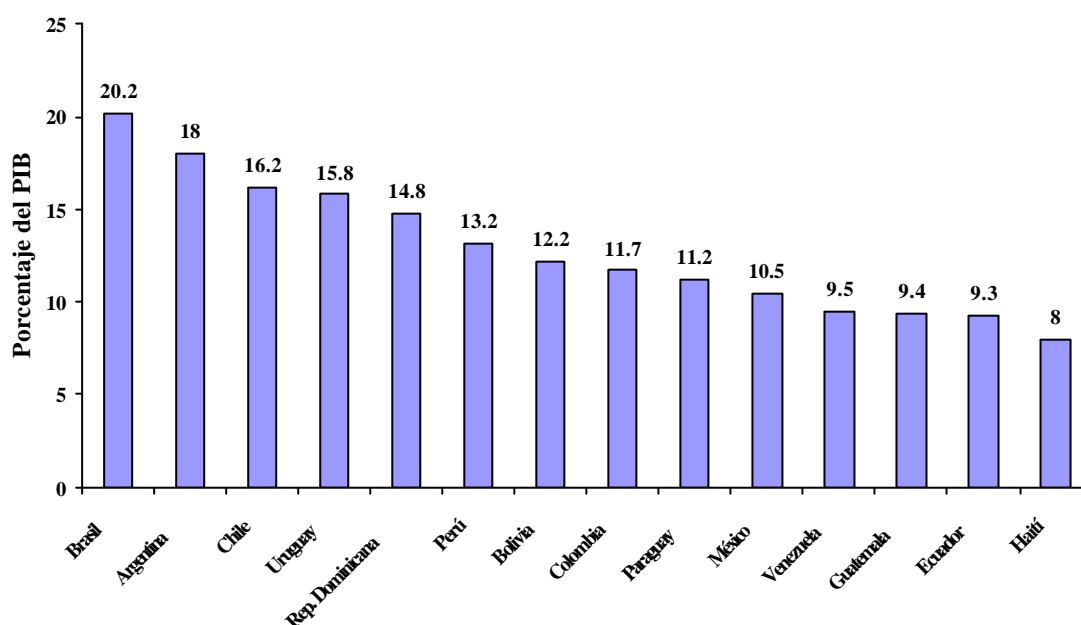
De acuerdo al FMI (2007), diversos países como Perú, Colombia y Uruguay han intentado recientemente hacer ajustes a su estructura tributaria, principalmente encaminadas a elevar la eficiencia recaudatoria y ampliar sus bases gravables. México ha optado por un conjunto de reformas para mejorar la gestión de la administración tributaria y los mecanismos de gasto público, además de cambios en el sistema tributario para generar menor dependencia respecto de los ingresos petroleros.

En el caso brasileño, las reformas se encaminan hacia una simplificación administrativa para lograr una mejor distribución de los ingresos, puesto que –como veremos más adelante en su estudio de caso- la descentralización fiscal iniciada en los noventa ha ocasionado graves problemas en este rubro. Con respecto a las naciones caribeñas, el FMI informa que

los procesos iniciados en países como Guyana, San Vicente y las Granadinas se caracterizan por un intento de modernización tributaria, integrando impuestos al consumo como el IVA (FMI, 2007: 28-30).

En general, es observable que el aumento en las cargas tributarias de los países de la región no han sido las esperadas. Solamente algunos casos como Brasil y Argentina han mantenido un crecimiento sostenido, al igual que Uruguay. El escenario regional se presenta enseguida:

Gráfica 2.1 Carga Tributaria en América Latina (promedios 1995-2004). Los porcentajes se presentan en relación al PIB. Fuente: elaboración propia con datos de la CEPAL, 2006.



El escenario regional presenta situaciones dispares puesto que los países que han tenido tradicionalmente una elevada carga tributaria han acentuado esta tendencia, mientras que aquellos que han tenido problemas para elevar sus niveles se han mantenido estables conforme al paso de la última década (CEPAL, 2006).

2.1.3 FACTORES SIGNIFICATIVOS PARA EMPRENDER UN PROCESO DE REFORMA FISCAL.

En el episodio latinoamericano de cambios en las políticas durante los últimos años, la reforma fiscal ha jugado un rol muy importante. De un estudio de James E. Mahon, Jr.

(2004) podemos rescatar algunos de los factores que han influido en los procesos de reforma fiscal en la región¹⁰.

De acuerdo a este autor, la importancia aludida no sólo reside en el papel fundamental que la reforma fiscal ha jugado en la estabilización de los precios sino también en el manejo de la liberalización económica. Encuentra que las características de las reformas son similares a los países latinoamericanos y también a procesos de reforma en el mundo entero; la gran mayoría de estos cambios implicaron una reducción en la progresividad de los impuestos sobre la renta individuales y corporativos; la eliminación de regímenes especiales y la expansión de los impuestos al consumo como el IVA, así como de un adelgazamiento de la administración tributaria y fortalecimiento del régimen de sanciones.

Con datos del Banco Mundial (1972-1998), refiere al crecimiento significativo de los impuestos sobre bienes y servicios y el decremento en los impuestos sobre el capital y en las transacciones internacionales. Todos estos cambios los centra como parte de tres posibles procesos: los procesos que consideran a la reforma tributaria como parte de una reforma económica liberalizadora, como parte de una transición democrática o como parte de una reforma administrativa en general.

De estos procesos, a su vez, deriva tres grupos principales: la crisis económica, la influencia internacional y la política “doméstica” (a la que llamaremos política local) como escenarios catalizadores de una reforma fiscal.

Refiriendo a Bird (1992), argumenta que de una gran evidencia empírica regional puede concluirse que los cambios más grandes en la estructura y administración tributaria son usualmente posibles solamente en tiempos de crisis. Sólo entonces aparece viable la formación de coaliciones con la oposición que normalmente bloquearía el cambio.

Con respecto a la influencia internacional, Mahon considera que la uniformidad de las políticas neoliberales hallada en los países latinoamericanos es producto de un impacto

¹⁰ El estudio contempla datos sobre 15 países latinoamericanos en el periodo 1977-1995.

externo. De hecho, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son organismos internacionales que han financiado a estos países y han emitido recomendaciones trascendentales para su política fiscal; inclusive, el FMI ha condicionado su financiamiento al comportamiento fiscal, lo que incluye procesos de reforma.

A pesar de las características de estos dos escenarios, Mahon le brinda el mayor peso a las condiciones internas en la formulación de las políticas fiscales y su transformación. Según el autor, ni una crisis económica ni un acuerdo con el FMI implica necesariamente que una reforma fiscal tenga lugar. Los gobiernos pueden presentar una alta tolerancia a fenómenos como la inflación o aplicar medidas urgentes para hacer frente a una crisis sin verse obligados a reformar. Pueden también negociar con el FMI en el sentido de evitar trastocar las condiciones fiscales. Por lo tanto, la política local resulta ser una explicación convincente para cualquier proceso de reforma.

Desde luego, las reformas fiscales resultarán más viables en aquellos países donde las variables institucionales las faciliten. Para agrupar países, Mahon considera si el sistema está dominado por el poder Ejecutivo, es autoritario o funciona bajo contrapesos, el tiempo del gobierno en el poder, así como la institucionalización del sistema de partidos, su fragmentación y polarización.

Los resultados que arrojaron sus datos fueron inesperados. De acuerdo al análisis, la fortaleza e institucionalización del régimen de partidos no constituyen un factor determinante para la reforma fiscal, así como tampoco la polarización. Lo que sí resulta significativo es el número efectivo de partidos políticos dentro del sistema, así como el hecho de que un partido en particular domine el órgano legislativo.

Otro resultado interesante fue que es más factible una reforma fiscal bajo gobiernos establecidos en sistemas democráticos que en los autoritarios o de gobierno unificado. Al contrario de lo que podría pensarse, un presidencialismo fuerte o dictadura no reforma más que un sistema democrático en equilibrio de poderes.

En suma, el análisis de los datos de Mahon indican que los factores que pueden considerarse significativos para impulsar una reforma fiscal han sido los siguientes: alta inflación como parte de la política local, condicionamiento del FMI para efectos de acceso a capital, sobre todo cuando los gobiernos se encuentran en su primer año de ejercicio – incluyendo la condición de una reforma fiscal- y un sistema democrático en el cual existe un partido dominante.

2.2 EXPERIENCIAS DE REFORMA FISCAL EN AMÉRICA LATINA.

2.2.1 EL CONTEXTO DE LAS REFORMAS TRIBUTARIAS.

Un hecho que debe considerarse al contextualizar los procesos de reforma tributaria en América Latina, es la transición política que de regímenes autoritarios a democráticos, experimentaron una gran cantidad de países. Países que, en su generalidad, actualizan modelos presidencialistas con cierto grado de fragmentación del sistema de partidos, que oscilan entre niveles altos y moderados de participación.

La inserción de estas naciones en el proceso mundial de la globalización ha favorecido la iniciación de procesos de reforma de sus sistemas tributarios, monetarios y financieros, además de diversas adecuaciones en sus políticas de seguridad nacional, educativas y de índole electoral, sólo por mencionar algunas.

En el ámbito fiscal, la gran mayoría de los países de la región encuentran una gran dificultad para posicionarse como grandes recaudadores tributarios, a pesar de los múltiples intentos de reforma que comparten aspectos ideales en términos técnicos y de política (Lerda, 2002). Como ya vimos, el promedio en este sentido, se encuentra muy por debajo del promedio de los países en desarrollo como los europeos.

En la región, según datos de la CEPAL para 2006, Brasil es el país que cuenta con la mayor carga tributaria de 20.2% en relación al PIB, seguido de Argentina con 18%; Colombia se ubica en 11.7%, mientras que el caso mexicano es el más precario en comparación a ellos, al ubicarse en los 10.5%. En Europa, según datos de la OCDE para 2007, países como

Francia, Italia y Suecia se hallan entre los 40 y los 50 puntos porcentuales en relación al PIB.

¿En qué radica esta diferencia tan significativa? Desde luego los alcances de nuestra investigación no pretenden responder a esta pregunta. Basta señalar que, para Latinoamérica, el reto no consiste en implementar reformas que permitan alcanzar tan altos niveles, sino adecuar la carga tributaria a los niveles requeridos para una mejor distribución y satisfacción de las demandas sociales.

En este sentido, numerosos procesos de reforma tributaria han sido iniciados en Latinoamérica con la finalidad de realizar cambios en las diversas estructuras fiscales. Sin embargo, a pesar de ello, no ha sido posible alcanzar niveles satisfactorios de estabilidad de la carga tributaria para satisfacer las demandas de distribución de los ingresos recaudados y su posterior reversión en gasto público (Gómez Sabaini, 2006).

Se presenta a continuación un apartado que expone y analiza diversas variables de considerable impacto sobre los procesos de reforma tributaria llevados a cabo en diversos países de la región (Argentina, Brasil y Colombia), tales como las facultades del presidente y de las legislaturas para iniciar o modificar la legislación (relación entre Poderes), el sistema de partidos y la identificación de los actores de veto.

La elección de estos países obedece a ciertas características en común con México: sistemas presidenciales, Ejecutivos proactivos, legislaturas reactivas, fragmentación del sistema de partidos de moderada a alta y otras no compartidas como el nivel de carga tributaria (estos tres países se ubican por encima del promedio mexicano) y la estructura del sistema impositivo.

2.2.2 LA ESTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS Y LA DESTITUCIÓN DEL GOBIERNO ARGENTINO.

Argentina es un país que ha sorteado diversas crisis a partir de su transición de un estado militar hacia la democracia luego del año 1983, por lo que representa un claro ejemplo de

cómo los sistemas presidenciales pueden resolver de manera exitosa sus problemas políticos y económicos. Factores que favorecieron estas recuperaciones, fue la estabilidad de un sistema bipartidista con altos índices de cohesión, situación que permitía una relación productiva entre el Ejecutivo y su contingente legislativo (Jones, 2002).

No obstante estas experiencias positivas, este país nos permite observar un episodio de crisis que vale la pena rescatar en virtud de que sustenta uno de los supuestos de la teoría de los jugadores con veto: la estabilidad de las políticas puede conducir a la inestabilidad del régimen (Tsebelis, 2006: 4). Antes de entrar a detalle se mencionan algunas características institucionales relevantes.

El Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) eran las dos fuerzas políticas dominantes¹¹, panorama que cambió en la segunda mitad de la década de los noventa con el nacimiento del Frente por un País Solidario (FREPASO), aumentando el número de jugadores con veto partidarios a tres. Aún cuando Argentina se ha caracterizado por el gobierno de un solo partido en mayoría o casi mayoría (a partir de 1990 y con un contingente legislativo presidencial de alrededor del 48%), las facultades legislativas del presidente argentino no se encuentran dentro de las más altas en la región¹² (BID, 2006: 38).

Con la finalidad de hacer frente al gobierno justicialista, la UCR y el FREPASO decidieron coaligarse en 1997 en una organización política denominada ALIANZA¹³. El principal objetivo de la Alianza era conformar listas comunes en la mayor cantidad posible de distritos de cara a las legislativas de ese mismo año, y además, disputarle el poder al Justicialismo en las presidenciales de 1999. Objetivo que se vio cumplido cuando, tras una exitosa jefatura de gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Fernando de la Rúa ganara las elecciones para acceder al Ejecutivo.

¹¹ Fue justamente el Partido Justicialista el que alcanzó el poder en el año de 1989 con Carlos S. Menem, mismo que logró la reelección con amplio margen en los comicios de 1995.

¹² Con un índice del 0.44, refiriendo como el más alto al presidente chileno con 0.66 y los más débiles con 0.19, en los casos de Nicaragua y Paraguay. El poder presidencial –que no será relevante para este apartado– para emitir decretos de “necesidad y urgencia” puede caracterizarse como un fuerte recurso discrecional que fue utilizado exponencialmente por Menem y que ocasionó fuertes conflictos con el Congreso. Para un conocimiento más detallado de esta facultad presidencial se recomienda Negretto (2000).

¹³ Coalición que no obstante, pasó por fuertes disputas en su proceso de integración, ya que los actores políticos se vieron forzados a homogeneizar dos grupos con ideologías en controversia.

Una vez que de la Rúa tomó posesión en diciembre de 1999, no se hicieron esperar las primeras políticas fiscales tendientes a modificar el statu quo. Estas políticas tuvieron como principales objetivos la reducción del abultado déficit fiscal y el aumento de la carga tributaria. Esto último se pretendía lograr a su vez, por medio de dos vías: la disminución de la evasión y el aumento de impuestos a las ganancias, combustibles y bienes personales, además de ampliar la base gravable del IVA y del Impuesto sobre la renta.

En el marco social, esta reforma tributaria (llamada “impuestazo”), junto con disminuciones en los salarios públicos y la aprobación de una reforma laboral denominada de “flexibilización laboral”¹⁴ generó un descontento generalizado en contra de la ALIANZA y a su vez, las primeras señales de fragmentación al interior de la coalición (Crisafulli, 2002).

En virtud de ello, a medida que aumentaba la impaciencia social por la obtención de los resultados prometidos en la campaña presidencial, aumentaba también las diferencias en las posturas de las distintas fuerzas políticas, sobre todo en la mancuerna Ejecutiva (entre el presidente de la Rúa de la UCR y el vicepresidente Carlos Álvarez del FREPASO). En vista del éxito no alcanzado con la reforma fiscal, los costos políticos pretendían ser transferidos entre estos dos partidos. Por su parte, la oposición (PJ) contaba con los incentivos suficientes para no apoyar las políticas oficiales.

“Una vez que el panorama anterior se tornaba inamovible, es decir, lo suficientemente avanzado de tal manera que existiera una fuerte estabilidad de las políticas y el statu quo (alto desempleo) fuera insoportable para la sociedad, se presenta el riesgo para el gobierno de perder el poder (...) En Argentina, con la reforma impositiva y los recortes salariales y de subsidios, se produjeron fuertes caídas en la imagen de la Alianza, en un contexto de fuerte descontento y alta tensión social ante el estancamiento económico y el alto y creciente desempleo; el aumento de la pobreza y de la desigualdad...” (Crisafulli, 2002: 18).

Consecuentemente, el año 2001 fue de gravedad para la coalición gobernante: en marzo de ese año presenta su renuncia el Ministro de Economía, J. Michinea. Es reemplazado por R. López Murphy, quien propone un drástico programa de ajuste económico. Las protestas de

¹⁴ Misma que prolongaba el periodo de prueba aplicable a los nuevos empleados.

los diversos sectores se presentan de inmediato y López Murphy renuncia apenas a los 17 días de haber asumido el cargo, entrando al relevo D. Cavallo, mismo que anuncia la implementación de planes de competitividad y la no reducción del gasto público.

Mientras tanto, el presidente de la Rúa llama a la conformación de un gobierno de coalición con todos los partidos (“Pacto de Gobernabilidad”) con el objetivo de unificar posturas de los diferentes actores de veto. Sin embargo, como ya se dijo, la oposición no tenía incentivos para cooperar con la ALIANZA.

A pesar de las nuevas políticas de reajuste puestas en marcha y de la promulgación de una Ley de Déficit Cero –la cual establecía que los gastos no podrían superar a los ingresos del Estado- el clima de incertidumbre y de desconfianza llegó a crecer a tal magnitud que tiene lugar una crisis bancaria. El gobierno decide restringir la extracción de depósitos lo que produce una situación social insostenible y finalmente, de la Rúa dimite como presidente de la República, cumpliéndose la relación entre estabilidad del statu quo e inestabilidad del régimen (Crisafulli, 2002).

Una gestión errática en lo económico, acompañada por un empobrecimiento de la población, su debilidad en el ejercicio del poder y una oposición poco dispuesta a colaborar, funcionaron como el combustible que precipitó su caída. La mecha fue la confiscación de los depósitos bancarios, que terminó por indignar a una población que masivamente se volcó a las calles para exigir su renuncia.

Como podemos observar, si bien el hecho de que el contingente legislativo del presidente argentino en el periodo 1983-1997 era el suficiente como para conducir una política fiscal nutrida por los intereses de las principales provincias y actores políticos relevantes (Eaton, 2002), la llegada del multipartidismo cambió el panorama de las políticas tributarias, ocasionando una oscilación de las estrategias del Ejecutivo en su relación con el Congreso.

Tal como concluye Jones para el caso argentino (2002: 253), si el sistema de dos partidos dominantes es reemplazado por un sistema pluripartidista, ello se traducirá en mayores

dificultades para gobernar y en una probabilidad más elevada de inestabilidad política y económica.

2.2.3 BRASIL: EL CONFLICTO DISTRIBUTIVO.

A pesar de que Brasil es un estado presidencialista en el cual el Ejecutivo ha dominado la confección de políticas proactivas, su agenda legislativa se halla en dificultades debido a un muy alto nivel de fragmentación partidaria, bajos índices de cohesión y la existencia de un fuerte federalismo¹⁵ (Mainwaring, 2002).

La instauración de un nuevo régimen constitucional en 1988 trajo consigo fuertes restricciones a la autonomía del gobierno central respecto de la recaudación y la distribución de los recursos tributarios. La parálisis fiscal encuentra sus orígenes en la dinámica del conflicto distributivo (Sola, 1994: 487) originado desde la Constitución misma.

A pesar de que este país cuenta con la mayor carga tributaria de Latinoamérica, tiene un sistema tributario poco eficiente que no ha podido ser reestructurado. Las experiencias recientes de los presidentes Cardoso (1999) y Luiz Inácio Lula (2003-2005) evidencian el hecho de que no se ha llegado a un consenso social y político para concretar una reforma tributaria.

Un panorama general del escenario institucional en Brasil podría ayudarnos a entender mejor el problema: el sistema de partidos brasileño puede identificarse como el de mayor fragmentación en la región, con un gran número de partidos políticos que obtienen escaños en la legislatura¹⁶. Debido a esto, el partido del presidente –que no cuenta generalmente con una mayoría de escaños en la legislatura- debe mantener una coalición ganadora con la capacidad para obtener la aprobación de las reformas. No obstante, la formación de

¹⁵ Federalismo fortalecido a partir de 1988 a nivel constitucional sobre todo en el aspecto tributario, ya que se otorgó a los gobernadores la capacidad de establecer tasas diferenciadas a la versión brasileña del IVA y obligando al gobierno central a aumentar las transferencias de los principales impuestos federales a favor de los estados y los municipios (BID, 2006: 210).

¹⁶ El número efectivo de partidos en Brasil es de 7.8, por encima de Ecuador que tiene 6.7 y Bolivia con 5.2. Estos tres países encabezan la clasificación a nivel Latinoamérica (BID, 2006: 38).

coaliciones para gobernar, aún cuando han sido estables en Brasil, encuentran dificultad al interior del partido del presidente¹⁷.

La formación de coaliciones, por lo tanto, es un elemento clave en la formulación de las políticas tributarias. Sin embargo, “la capacidad de cualquier gobierno para disponer de una coalición gubernamental estable depende, en el caso brasileño, de la compatibilización de dos requisitos: la articulación de un bloque parlamentario y, simultáneamente, de un bloque regional que integre en las arenas de decisión a los gobernadores y a las bancadas estatales en el Congreso” (Sola, 1994:502).

Como contrapeso a estas características, el presidente de Brasil cuenta con fuertes facultades constitucionales que le permiten entablar relaciones de cooperación con los legisladores. Entre estas “monedas de cambio” se encuentran sus fuertes facultades presupuestarias, mismas que le permiten discrecionalmente otorgar financiamiento a ciertas áreas de política o determinados proyectos regionales, así como su facultad para nombrar y distribuir cargos dentro de la administración pública (BID, 2006).

Aunado a lo anterior, las facultades legislativas del presidente brasileño son de las más fuertes de la región, sobre todo en la capacidad proactiva para emitir decretos. A través de estos decretos, el Ejecutivo cuenta con la facultad para otorgar prioridad a ciertas políticas gubernamentales. Como resultado, los presidentes brasileños han introducido cerca del 86% de la legislación en el periodo 1989-1997 a través de este poder de decreto¹⁸ (Negretto, 2000).

Por su parte, el Congreso brasileño, en comparación regional, cuenta con un alto índice de capacidad para la formulación de las políticas, combinando eficacia de los órganos legislativos y la pericia técnica de los legisladores, entre otros elementos. Caracterizada

¹⁷ Recordemos que la capacidad del presidente para imponer la disciplina al interior de su contingente legislativo es trascendental para el éxito de su agenda. Al respecto, Brasil presenta uno de los índices de centralización partidaria más bajos de la región, apenas por encima del último lugar que es Argentina.

¹⁸ Evidencia que permitiría confrontar el caso brasileño con la conclusión de Tsebelis, en el sentido de que en los sistemas presidenciales, es el poder legislativo quien tiene el control de la agenda. Sin embargo, otros factores como las reglas legislativas al interior del Congreso deben ser tomadas en consideración.

como una legislatura reactiva constructiva (Cox y Morgenstern, 2001), puede alterar de manera significativa las propuestas del Ejecutivo y el contenido de las políticas.

Entonces, ¿a qué se debe que en un escenario donde el poder ejecutivo cuenta con fuertes poderes proactivos inclusive para sustentar coaliciones y un congreso con alta capacidad de reacción-construcción, no puede llevarse a cabo una reforma tributaria de múltiples dimensiones?

Surge otra interrogante: ¿por qué, si el Ejecutivo tiene un extraordinario poder para gobernar a través de decretos, no altera unilateralmente el statu quo tributario? No resulta tan sencillo, puesto que la gran capacidad de reacción de la legislatura brasileña impide que el conflicto de propósitos entre Ejecutivo-Legislativo se resuelva a través de un acto unilateral del presidente.

A pesar del uso frecuente del poder de decreto, la experiencia indica que los presidentes brasileños son conscientes de que si abusan de este poder, el Congreso podría reaccionar limitando al presidente en el uso de este poder. Si el Ejecutivo invadiera las prerrogativas de los legisladores, éstos podrían reaccionar negativamente, volviendo más difícil para el presidente la obtención de apoyo legislativo para subsecuentes reformas (Mainwaring, 2002).

El modelo de separación de poderes y propósitos (Shugart y Haggard, 2001) comentado en nuestro primer capítulo puede ofrecernos una respuesta: recordemos que si nos hallamos ante un escenario de alta fragmentación de los partidos políticos y de baja disciplina en su interior, la separación de propósito se incrementa, potencializando la parálisis legislativa y la estabilidad política del statu quo (Tsebelis, 2006).

En virtud de la transición democrática brasileña, se debilitaron las capacidades estatales para impulsar estrategias de transformación, lo que conlleva abordar la parálisis fiscal como una modalidad de parálisis decisoria en nombre de la descentralización y de la afirmación del pacto federativo a partir del mandato constitucional (Sola, 1994).

Nos encontramos ante un panorama de equilibrio de los poderes, ya que, mientras el Ejecutivo es fuerte y cuenta con grandes poderes de agenda, las potestades tributarias otorgadas por la Constitución a los estados y los municipios ocasiona que la preferencia presidencial sea diluida en virtud de la separación de propósitos.

Por otra parte, ante la necesidad de resolver la brecha fiscal auspiciada por la descentralización, el poder Ejecutivo carga con un mayor costo político debido a la dimensión nacional de su preferencia, debiendo enfrentar a un sistema de partidos políticos inestables y altamente fragmentados.

Bajo tales condiciones, la gran diversidad de intereses representados en el proceso de reforma al sistema tributario brasileño y la incertidumbre en los ingresos de los múltiples actores de veto involucrados hace muy costoso un cambio en el statu quo, por lo que las políticas tributarias han padecido la estabilidad.

2.2.4 COLOMBIA : EL AUMENTO DE LOS ACTORES DE VETO.

El tamaño del Estado en Colombia ha crecido considerablemente durante los últimos quince años. El gasto público consolidado aumentó de 21.2% del PIB en 1990 a 33.7% del PIB en 2003, mientras que los gastos totales del gobierno central se elevaron de 11% del PIB en 1990 a 21% en 2004 (según datos del CIAT para 2007).

En el periodo 1990-2004 se aprobaron once reformas tributarias, mismas que han resultado diluidas. Estas reformas fiscales “han permitido incrementar la carga tributaria a nivel nacional en cerca de 6% del PIB. Dicha carga era de 14% en 1990 y actualmente se ubica cerca del 20% (incluyendo 2.3% de contribuciones a la seguridad social). Sin embargo, el gasto público total se incrementó aun más rápido, en cerca de 10% del PIB, al pasar de niveles del 24% a 34% del PIB durante ese mismo periodo” (Clavijo, 2005:2).

Respecto a la estructura tributaria, “existe una mayor dependencia respecto del IVA, cuya tasa básica pasó de 10% a 16% a raíz de diversas reformas. Los intentos más recientes de ampliar la base del IVA o aumentarlo han tenido poco éxito, en parte porque el Poder

Legislativo da más prioridad a la progresividad del sistema que a su eficiencia, independientemente de la progresividad de la estructura de los gastos. Esto ha limitado los intentos del Ejecutivo de reducir la dispersión de las tasas y el número de exenciones”. (BID, 2006: 207).

Entendamos esta situación a partir de los cambios en la estructura institucional y en la configuración de los jugadores con veto. De acuerdo al informe del BID (2006: 176), el año de 1991 marca un parte aguas dentro del proceso de formulación de las políticas. Antes de ese año “el presidente era institucionalmente muy poderoso, al igual que el Ministro de Hacienda y Crédito Público. Las reglas del juego político restringían el rol de la Legislatura en la política económica y fortalecían la capacidad de toma de decisiones del gobierno”.

Según Archer y Shugart (2002), los presidentes colombianos se han ganado su reputación como principales legisladores gracias a sus poderes proactivos, con facultades para modificar el statu quo de acuerdo a sus preferencias. Los poderes de decreto del presidente colombiano son extensos en especial si en esa categoría se incluyen los poderes de emergencia.

Los mismos autores argumentan que, a pesar de estos poderes, la adopción de la Constitución de 1991 condujo a la reducción de la proactividad del poder de decreto *pro tempore*, dado que ahora el Congreso tiene la autoridad exclusiva para rechazar o enmendar un decreto emitido a partir de facultades delegadas. Estos poderes tampoco pueden ser utilizados para promulgar por decreto códigos, estatutos, leyes orgánicas o impuestos.

La nueva Carta alteró sustancialmente el proceso de las políticas, limitando los poderes discrecionales del Ejecutivo¹⁹ y fortaleciendo el federalismo fiscal. La legislatura se tornó más activa y se creó una Corte Constitucional cuya función, entre otras, es ser garante del sistema tributario, debido a que los impuestos fueron elevados a rango constitucional. De

¹⁹ Sin embargo, a pesar de ello, no puede considerarse al Ejecutivo colombiano como un presidente débil, ya que cuenta con un índice de facultades legislativas del 0.59, muy alto en perspectiva regional (BID, 2006: 38).

esta manera, los poderes Legislativo y Judicial han venido participando más activamente en la formulación de la política tributaria, alterando las propuestas del Ejecutivo (BID, 2006).

Como se puede apreciar, el sistema tributario Colombiano se caracteriza por constantes cambios que producen inestabilidad para contribuyentes, complejidad para su interpretación, e inequidad, sobre todo con relación al tratamiento de los diferentes sectores (ocasionando poca neutralidad del sistema).

En resumen, el número de jugadores con poder de veto dentro del proceso de formulación de políticas se ha elevado, por lo que es más difícil lograr la cooperación entre ellos. Si bien esta evolución es positiva en cuanto a que genera frenos y contrapesos más a la discrecionalidad del Ejecutivo, también puede tener un impacto negativo sobre la efectividad de las políticas.

Recordemos que, de acuerdo a Tsebelis, el aumento en el número de jugadores con veto conlleva a la estabilidad de las políticas (el statu quo se mantiene), y si existe un cambio, éste es incremental más no radical (la nueva política se dirige en una dirección muy similar del statu quo anterior). El caso colombiano nos permite verificar estas hipótesis.

2.3 LECCIONES PARA EL CASO MEXICANO.

La experiencia presentada sobre los procesos de reforma tributaria en diversos países de la región, arroja una rica evidencia que involucra distintos escenarios de instituciones y también de actores. Una recopilación y concentrado de la información sobre características institucionales y de jugadores de cada uno de los países abordados puede encontrarse en el Anexo de este documento. Dicha información obtenida nos permite señalar algunas generalidades aplicables a los procesos de reforma tributaria en América Latina:

- a. Los Ejecutivos de la región son los principales iniciadores de la reforma fiscal en virtud de su interés por aumentar la carga tributaria (dimensión nacional de su preferencia).

- b. El aumento en el número de actores involucrados es una variable que impacta a los procesos de reforma, generando una nueva relación entre el Ejecutivo y las legislaturas, así como una oscilación en sus estrategias.
- c. Las legislaturas han adquirido mayor influencia en los procesos de reforma, convirtiéndose, de entidades receptoras a potencialmente reactivas/constructivas, capaces de alterar las iniciativas de los Ejecutivos e imponer sus preferencias.
- d. El tamaño del contingente legislativo del Ejecutivo y su grado de cohesión, las preferencias del partido mediano y de los sectores afectados por la reforma son variables que deben ser consideradas.
- e. Las reformas tributarias siguen una lógica incremental, es decir, los cambios que se han pactado no son radicales sino que oscilan alrededor de un determinado statu quo. Las modificaciones no son las deseadas, sino las posibles.

De la misma manera, hemos comprobado la utilidad de los modelos teóricos desarrollados en nuestro primer capítulo, lo que significa que sus planteamientos son aplicables para tratar de explicar los procesos de reforma tributaria.

Gracias a estos estudios de caso, podemos señalar algunas consideraciones generales para el caso mexicano. Esto es, cuando el Ejecutivo pretenda iniciar un proyecto de reforma tributaria, debe considerar cuando menos, los siguientes factores:

- a) *El número de jugadores con veto.* El grado de fragmentación del sistema de partidos es una variable importante a considerar; el caso brasileño nos permite asegurar que a mayor fragmentación del sistema de partidos y de jugadores relevantes en un proceso de reforma tributaria, mayores serán los costos de la misma y menores las posibilidades para un cambio en el statu quo. Colombia es también un claro ejemplo del aumento en el número de jugadores con la creación del Tribunal Constitucional.

- b) *El tamaño del contingente legislativo de su partido.* Si el contingente legislativo del Ejecutivo es al menos del 35% en una de las cámaras, se presume que el veto presidencial es no superable²⁰. Se trata de una variable que permite visualizar también las posibilidades de éxito en la conformación de una coalición ganadora.
- c) *Las preferencias del partido mediano en la legislatura.* Esta es una condición fundamental puesto que si las preferencias del partido mediano son divergentes respecto del contingente legislativo del Ejecutivo, es muy probable que no se tenga éxito en la integración de coaliciones, sobre todo si las preferencias del partido mediano coinciden con las de la oposición.
- d) *La cohesión de su contingente legislativo y de los demás jugadores con veto partidarios.* Es trascendental que el Ejecutivo pueda ejercer un control efectivo sobre su contingente partidario para poder ejecutar su agenda legislativa; además, un sistema de partidos indisciplinados conlleva a una mayor incertidumbre dentro del proceso de reforma tributaria.
- e) *Las preferencias de los diversos sectores afectados por el impuesto que se pretende introducir o reformar.* La opinión pública juega un papel relevante sobre todo en un diagnóstico de costos político-electorales. La situación ocurrida en Argentina en el ejercicio del presidente De la Rúa nos permite conocer un caso donde la estabilidad de las políticas fiscales, mismas que no contaban con el respaldo de la sociedad, condujo a la dimisión del gobierno.

Si el Ejecutivo observa estos factores y considera que su poder de iniciación puede ocasionar un cambio no deseado en el statu quo, es posible que prefiera no presentar proyectos de reforma tributaria. Bajo la misma premisa, sin embargo, puede considerar oportuno iniciar la reforma cuando existan los incentivos suficientes para que el partido mediano de la legislatura concurra en la formación de una coalición ganadora.

²⁰ En el caso mexicano, la superación del veto presidencial requiere de mecanismos súper mayoritarios, puesto que es necesario los votos de las dos terceras partes de los integrantes de ambas cámaras.

CAPÍTULO III

EL CASO DE MÉXICO: DESEMPEÑO LEGISLATIVO Y REFORMA TRIBUTARIA BAJO GOBIERNOS SIN MAYORÍA.

Este capítulo presenta una estructura general de la situación tributaria en México; se elabora una caracterización del procedimiento de reforma tributaria en nuestro país, desde el proyecto de iniciativa hasta su inicio de vigencia. Como aportación empírica, se presenta un análisis del desempeño legislativo en materia tributaria de la Cámara de Diputados en México en el periodo 2000-2007. Finalmente, y como antecedente al último capítulo, se aborda la experiencia de dos procesos de reforma fiscal (1997 y 2001).

3.1 LA ESTRUCTURA IMPOSITIVA Y LA SITUACIÓN TRIBUTARIA.

Antes de entrar a detalle en las particularidades del juego político en la reforma tributaria, consideramos pertinente introducir un breve apartado sobre la estructura de los impuestos en nuestro país y la situación que guarda dicha estructura, para familiarizar al lector con ciertos términos y problemáticas.

En nuestro país, los grandes rubros de fuentes de ingresos provienen principalmente del petróleo, de ingresos tributarios y no tributarios, así como de organismos y empresas. Cabe señalar que la clasificación de los ingresos en tributarios y no tributarios tiene como propósito establecer indicadores de carga fiscal.

Los primeros tienen como característica básica la obligatoriedad para los contribuyentes y están representados por todos los impuestos. Por su parte, los no tributarios son aquellos ingresos que capta el gobierno federal por concepto de derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras, así como los recursos que obtienen los organismos y empresas bajo control directo presupuestario.

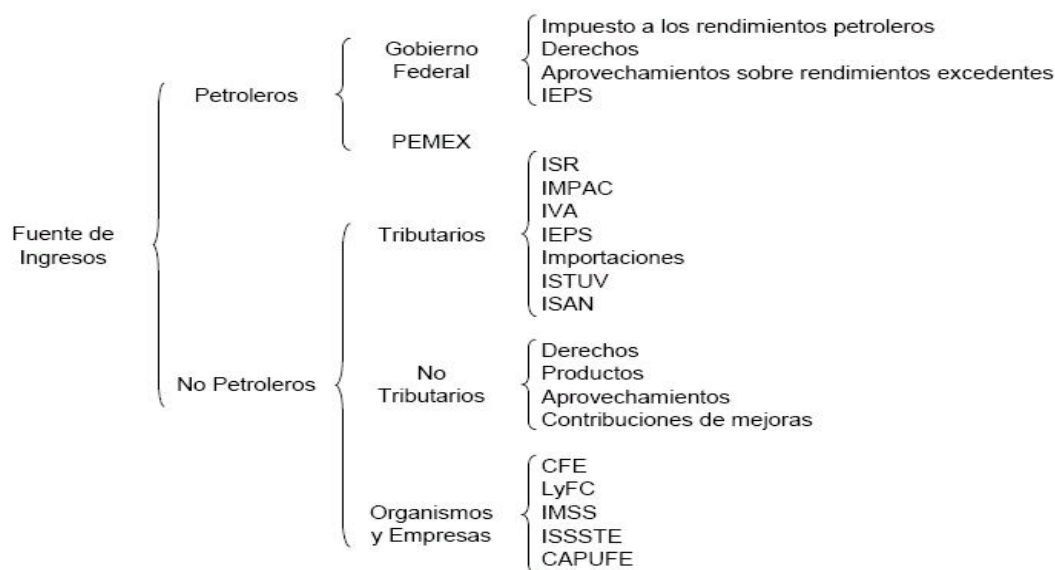
Actualmente, el Sistema Fiscal mexicano está constituido, básicamente, por un impuesto sobre la renta empresarial, con tasas impositivas adecuadas a una economía abierta y globalizada; por un impuesto sobre la renta personal con tasas efectivas promedio relativamente modestas para la mayor parte de niveles salariales; por un impuesto al valor agregado que sustituyó el impuesto sobre ingresos mercantiles; y, por el impuesto especial sobre producción y servicios que grava la enajenación o importación de diversos bienes y servicios y que derogó una gran cantidad de impuestos especiales.

A pesar de los avances registrados en la evolución de la estructura del Sistema Fiscal, así como de la Administración Tributaria, la recaudación fiscal presenta una debilidad crónica, pues no obstante los esfuerzos por incrementar la capacidad recaudatoria, la misma se ha mantenido relativamente estable en los últimos 24 años, agravada por la gran dependencia del ingreso petrolero que alcanza niveles de la tercera parte del monto total.

De igual forma, el impuesto al valor agregado, tiene tratamientos diferenciales por tipo de bien, de servicio y de región por lo que ha perdido sus ventajas propias de generalidad, neutralidad y desaliento a la evasión, en virtud de las diferentes tasas que se aplican y de las exenciones de que es objeto (CEFP, 2005).

Una de las cuestiones más debatidas y controvertidas en la política hacendaria en la implantación de un sistema impositivo, es la relativa a la imposición que grave al ingreso, o al gasto o consumo²¹. Muchas veces el sistema impositivo no es puro, sino mixto, como es el caso de México, en que se combina el impuesto al ingreso, como el Impuesto sobre la Renta, con impuestos al consumo, como el Impuesto al Valor Agregado (Acosta, 2001).

Esquema 3.1 Estructura de los ingresos en México. Fuente: CEFP, 2007.



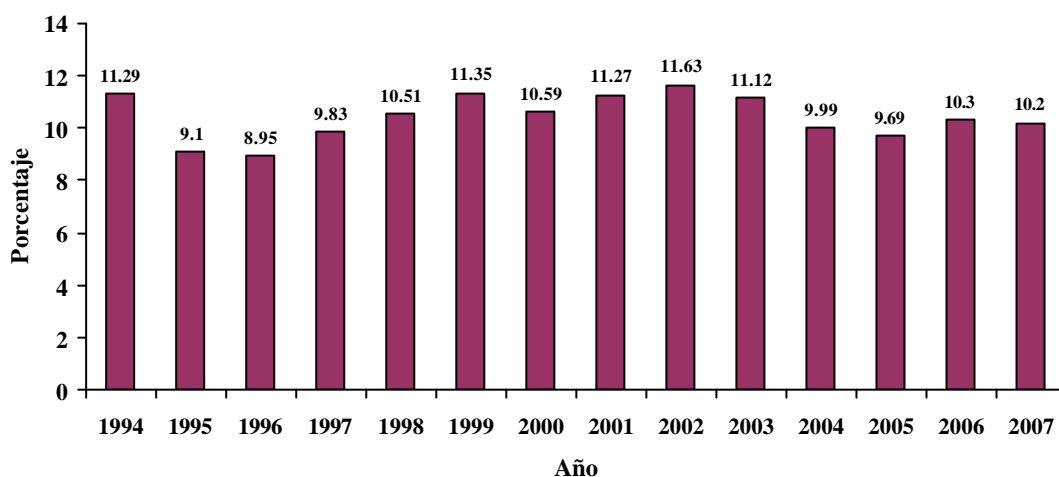
Para los efectos del presente documento, solamente nos enfocaremos en el juego político alrededor de los ingresos tributarios, que comprenden, entre otros: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Activo (IA o IMPAC), el Impuesto al Valor Agregado (IVA),

²¹ Independientemente del tipo de impuesto que se aplique, estos deben de respetar ciertos principios generales al momento de ser formulados. Estos principios son establecidos por la Constitución Política y deben ser respetados por las leyes ordinarias y reglamentarias que de ella deriven. De aquí se desprenden los siguientes principios fundamentales de los impuestos. A saber: el principio de legalidad, el principio de proporcionalidad y equidad y el principio de gasto público (Acosta, 2001).

el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), el Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos (ISTUV) y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

De acuerdo con el Sistema de Administración Tributaria (SAT) en México, la recaudación en 2007 fue de 10.2% del PIB, integrada principalmente por el ISR y el IVA. La evolución de la carga tributaria para el caso nacional se presenta a continuación:

Gráfica 3.1 Carga Tributaria con respecto al PIB en México (1994-2007). Fuente: elaboración propia con datos del Informe Tributario y de Gestión del SAT, México, 2007.



El nivel que representan los ingresos tributarios en México se encuentra por debajo del promedio de los países latinoamericanos (aproximadamente 16%) y de los pertenecientes a la OCDE, cuyo promedio oscila alrededor de los 30 puntos porcentuales.

Es innegable que el país hoy tiene una estructura fiscal ineficiente, inequitativa y poco clara (Rubio, 2001:149). Precisamente porque la carga tributaria es muy baja, prácticamente todos los actores económicos y políticos que se han pronunciado al respecto han coincidido en que el sistema fiscal mexicano necesita ser reformado (Velasco, 2007).

Se requiere de una reforma tributaria que mejore los niveles de recaudación del gobierno para hacer frente a los problemas de endeudamiento; que permita el financiamiento del gasto social y del gasto en infraestructura. Una reforma que facilite y simplifique el pago de

los impuestos y que fomente la formalidad y la transparencia contra la economía informal. Sin embargo, como hemos visto a través de las experiencias de otros países, una reforma tributaria es de resultado reservado.

3.2 CARACTERIZANDO EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE REFORMA TRIBUTARIA.

Para comenzar, es importante mencionar que existen esencialmente tres tipos de procedimiento legislativo en nuestro país: el ordinario, el de reforma constitucional y el especial²². La reforma en materia de impuestos es un tipo de procedimiento ordinario que presenta particularidades del juego de veto bilateral característico de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en la región latinoamericana, detallado en el primer capítulo.

De acuerdo a la experiencia recopilada, presentamos el siguiente esquema como un intento por tipificar la reforma tributaria bajo las siguientes características: el presidente tiene dos opciones, iniciar la reforma o abstenerse de hacerlo. Lo sucedido en nuestro país indica que abstenerse de iniciar proyectos de reforma estructurales puede ser signo de debilidad en tanto comparable con iniciarlos y fracasar en la negociación con el Legislativo²³.

No obstante lo anterior, el Ejecutivo Federal es el principal iniciador de proyectos tributarios²⁴ y generalmente, es a principios de cada legislatura cuando éste intenta promover reformas a los impuestos. En este sentido, es común al finalizar el año la

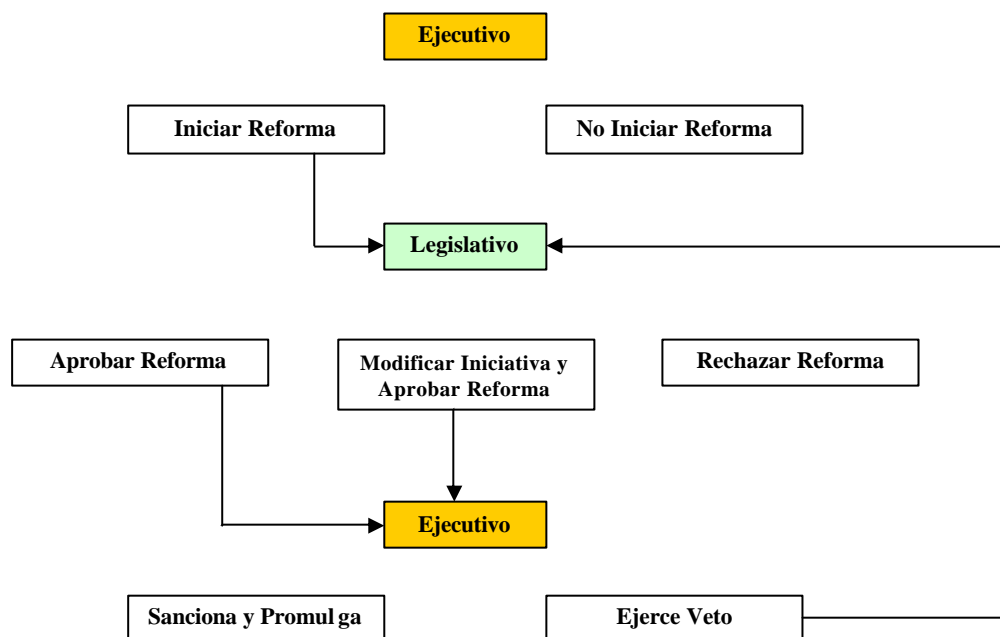
²² El primero de ellos es el que se sigue para la aprobación de las leyes que son facultad del Congreso, es decir, de sus dos cámaras, de manera sucesiva. El procedimiento de reforma constitucional es el más complejo puesto que requiere de mayorías calificadas en el Congreso, de la colaboración del Ejecutivo y de la mayoría de las legislaturas de las entidades federativas. Dentro de los procedimientos legislativos especiales podemos ubicar la aprobación del presupuesto de egresos, la ratificación de tratados internacionales, la revisión de la cuenta pública y el juicio político, entre otros.

²³ Recordemos que, en el espectro nacional, el mayor costo de la política económica recae sobre el Ejecutivo.

²⁴ De acuerdo a la Constitución, el derecho de iniciar leyes o de reformar las mismas compete también a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. En este sentido no existe primacía de un Poder sobre otro para iniciar una reforma tributaria, puesto que si bien la Constitución y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorgan facultades al Ejecutivo para iniciar y formular leyes fiscales (con la participación del Secretario de Hacienda y Crédito Público como encargado de despacho), la misma Constitución en su Artículo 73 fracción VII faculta al Congreso para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto.

presentación de una miscelánea fiscal²⁵ para acompañar al conjunto de iniciativas económicas como la Ley de Ingresos (que es el instrumento que fija el monto de la recaudación tributaria para cada ejercicio fiscal) y el Presupuesto. Este proceso requiere de una negociación especial con los diversos partidos en vista de su importancia.

Esquema 3.2 Actores institucionales en el proceso de reforma tributaria. Fuente: elaboración propia.

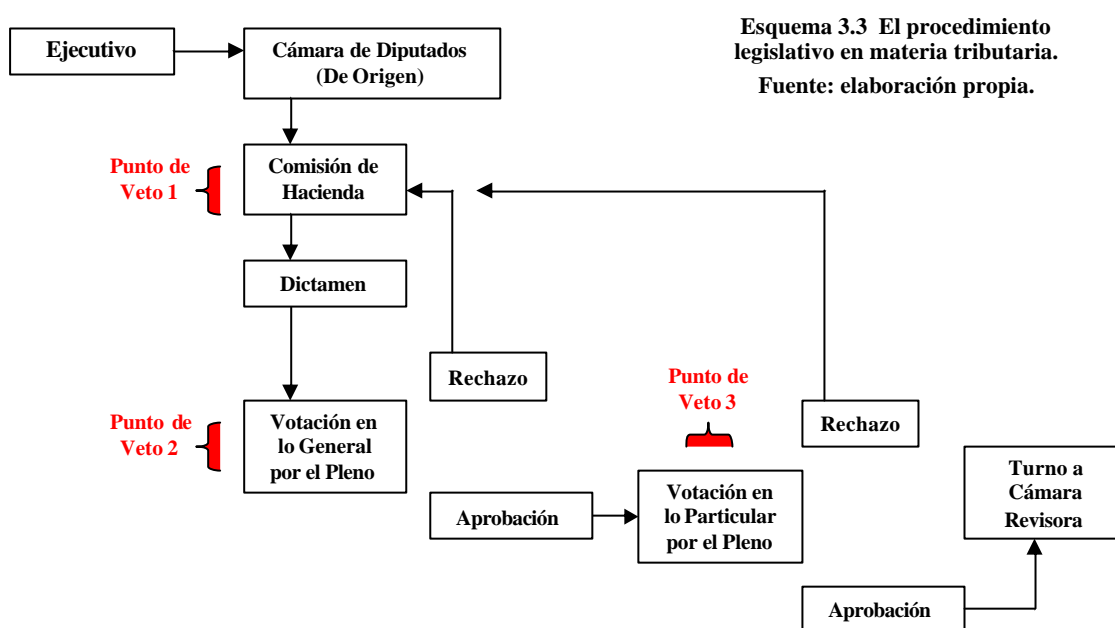


El esquema que se presenta es una tipificación del proceso de reforma tributaria en México. Aún cuando el informe del BID (2006: 52) clasifica al presidente mexicano con un índice relativamente bajo de poderes proactivos (0.24), recordemos que un papel decisivo en el proceso legislativo no requiere siempre de una alta capacidad proactiva. En el caso de una reforma tributaria, como ya vimos, un contingente legislativo del Ejecutivo capaz de bloquear una superación de veto presidencial y diversos factores como el grado de aceptación y la opinión pública juegan un papel importante.

El presidente es comúnmente la instancia propositiva, sin embargo, la legislatura influye de manera substancial el proceso de la política al alterar o bloquear las propuestas del

²⁵ La miscelánea fiscal es un paquete de reformas a dos o más impuestos e implica un intento de modificación de la política tributaria en varias dimensiones.

Ejecutivo²⁶. Recordemos que, por ley, es la Cámara de Diputados la instancia de origen tratándose de impuestos²⁷. En este recinto, existen esencialmente tres puntos de veto dentro del procedimiento de reforma tributaria. Se esquematiza a continuación:



El presidente envía la iniciativa (aunque es posible que los partidos de oposición presenten una iniciativa alterna), misma que es dirigida al primer punto de veto que es la Comisión de Hacienda y Crédito Público²⁸. Esta comisión de dictamen tiene el poder de recolectar información requerida para legislar adecuadamente mediante comparecencias e investigaciones. Tiene la autoridad para redactar el texto del proyecto y referir la legislación al pleno; esto es, lo que se debate y vota en el pleno es el dictamen elaborado por la comisión y no la iniciativa que originalmente presentó el Ejecutivo (Nacif, 2000b).

²⁶ El mismo informe (BID, 2006: 58-60) tipifica a la legislatura mexicana como un cuerpo legislativo reactivo-constructivo con una alta fuerza de las comisiones. Recordemos que, a raíz de la pluralización política, las comisiones comienzan a jugar un papel más activo pues se transforman en el espacio de la disputa y negociación más importante de las fracciones parlamentarias (Sirvent, 2003).

²⁷ De acuerdo al Artículo 72.H de la Constitución Política Federal.

²⁸ A menos que el pleno decida, por la votación de las dos terceras partes de los miembros presentes, resolver el asunto inmediatamente por obvia o urgente resolución.

Esta comisión se compone proporcionalmente. Esto es, a manera que estén representados todos los partidos políticos de acuerdo al tamaño de su bancada en la Cámara de Diputados. De acuerdo a Nacif (2000b), la esfera de autoridad de las comisiones es muy extensa. En la práctica, las comisiones cuentan con completa discrecionalidad para decidir si una iniciativa llega al pleno de la cámara, convirtiéndose en verdaderos filtros en el proceso legislativo al descartar iniciativas que carecen de respaldo político.

Para que la iniciativa salga de la Comisión de Hacienda, se necesita que el dictamen sea firmado por la mayoría de los integrantes de la comisión²⁹. Una vez cumplido con este requisito, pasa al pleno de la cámara para su discusión y votación.

El segundo punto de veto dentro del proceso legislativo es la votación del dictamen en lo general. Tratándose de impuestos, la mayoría requerida es la simple, es decir, el cincuenta por ciento más uno de los miembros presentes. Si existiese uno o más artículos reservados para su votación en lo particular, estamos en presencia de un tercer punto de veto³⁰.

Finalizada la votación en lo general y en lo particular en sentido aprobatorio, se elabora una minuta que contiene el proyecto de ley o decreto que ha sido aprobado y es enviado a la Cámara de Senadores (cámara revisora). En esta segunda instancia legislativa, se repite el procedimiento previsto para la Cámara de Diputados.

Si el Senado no realiza modificaciones a la minuta y se aprueba, es momento de que el proyecto retorne al Ejecutivo para su sanción. Es en esta instancia cuando el presidente tiene la facultad para realizar observaciones u oponerse al proyecto aprobado (derecho de

²⁹ Si alguno de los miembros de la comisión no está de acuerdo con el dictamen aprobado, puede presentar un voto particular por escrito.

³⁰ En un estudio de fondo del proceso legislativo mexicano, Heller y Weldon (2001) concluyen que la Cámara de Diputados en México tiene reglas legislativas que de hecho incrementan la probabilidad de inestabilidad y caos. Esto es provocado porque se utiliza una agenda prospectiva (que ve hacia adelante) en lugar de una agenda retrospectiva como la gran mayoría de los países en virtud de que el Reglamento para el Gobierno Interior exige que primero se efectúe la votación en lo general, y después la votación en lo particular sobre los artículos por separado. Por lo tanto, después de este tercer punto de veto no existe una votación final del dictamen ya modificado contra el statu quo. Es decir, en una desviación inusual del procedimiento legislativo, no hay ninguna disposición de la ley para una lectura final que enfrente la iniciativa enmendada en lo particular contra el statu quo.

veto³¹). Ahora bien, si el Ejecutivo aprueba el proyecto, entonces se procede a la promulgación y publicación del decreto que crea, modifica o extingue la obligación tributaria a través del Diario Oficial de la Federación, para efectos del inicio de vigencia.

3.3 EL DESEMPEÑO LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN MÉXICO (2000-2007).

Una vez conocido el procedimiento de reforma fiscal en su aspecto formal, expondremos el desempeño legislativo en materia tributaria de la Cámara de Diputados, en las Legislaturas LVIII, LIX y LX –esta última parcialmente puesto que se encuentra en funciones-. Nos abocaremos en este apartado a presentar los resultados empíricos derivados del análisis de las votaciones tributarias que tuvieron lugar entre el 01 de septiembre de 2000 y el 31 de diciembre de 2007.

El propósito de presentar este estudio reside en conocer cuál ha sido el desempeño legislativo en materia tributaria de la cámara baja a partir de la alternancia en el Poder Ejecutivo. Como bien sabemos, el proceso de pluralización política se acentúa en esta instancia a partir de 1997 y es un importante punto de partida para conocer las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuando no existe una mayoría necesaria para que el presidente imponga su agenda de gobierno sin la necesidad de acudir a una coalición.

Este estudio de desempeño legislativo se sustenta en una base de datos integrada por un total de 92 votaciones tributarias (49 en lo general y 43 en lo particular). Es importante señalar que esta base se encuentra sustentada únicamente en aquellas iniciativas que fueron dictaminadas en Comisión y reportadas en la Gaceta Parlamentaria³². El estudio se lleva a cabo a partir de indicadores comparables y estandarizados como la cantidad de iniciativas presentadas por actor político, el tipo de impuesto, el resultado de las votaciones efectuadas así como ciertas características y correlaciones presentes.

³¹ El veto tiene tres finalidades: primero, que se produzca la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo; segundo, evitar la precipitación en el proceso legislativo ordinario; y tercero, que el Ejecutivo se proteja contra la imposición del Congreso (Sainez, 2001).

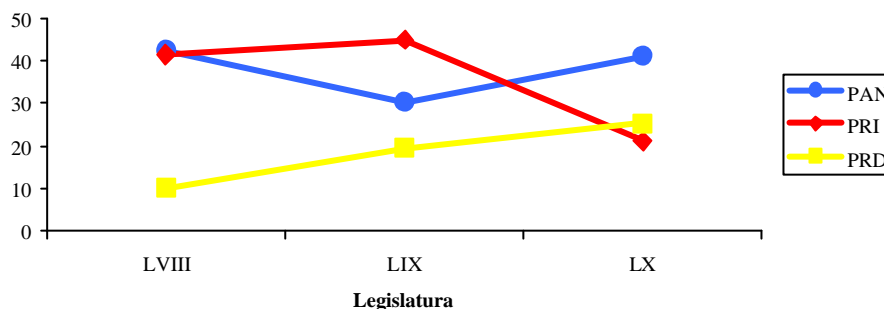
³² En virtud de ello, puede existir ausencia de datos no reportados en la Gaceta Parlamentaria.

3.3.1 DE LA INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA Y LA VOTACIÓN DE INICIATIVAS.

Antes de pasar al análisis de los datos propiamente dicho, se presenta la relación de fuerzas entre los principales partidos políticos durante el periodo. Recordemos que a partir de la LVII Legislatura (1997-2000) ningún partido político ha ostentado la mayoría legislativa, por lo que se requiere de la negociación y el acuerdo para la aprobación de las políticas.

La siguiente gráfica 3.2 muestra la composición de la Cámara de Diputados por parte de los tres partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD) durante el periodo 2000 – 2007 que nos ocupa.

Gráfica 3.2 Integración de la Cámara de Diputados (2000-2007)
Porcentaje de curules de las tres principales fuerzas políticas

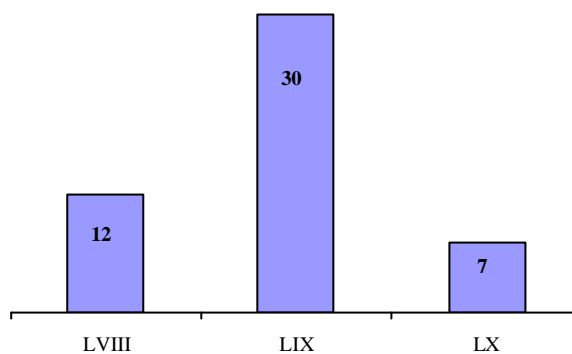


Es posible observar cómo ha evolucionado el equilibrio de fuerzas al interior de la cámara, puesto que de un amplio dominio del PRI y del PAN respecto del PRD, este último es el único que se ha mantenido en tendencia incremental, acortando la distancia entre sus opositores. El PRI, al contrario, muestra una considerable caída en la última legislatura, ya que de ser la primera fuerza, pasó hasta el tercer lugar.

Como se puede apreciar, ningún partido ha contado por sí sólo con la mayoría absoluta. Por lo tanto, no ha sido posible para ninguno de ellos abstraerse de la necesidad de construir una mayoría con el apoyo de otra fuerza política. Sin embargo, es de notar que estas coaliciones deben construirse necesariamente a partir de estas tres principales fuerzas, dado que los partidos pequeños no han sido significativos para tal efecto.

En total, en el periodo analizado se realizaron 92 votaciones tributarias: 49 en lo general y 43 de manera particular. Las votaciones en lo general se presentan en la siguiente gráfica 3.3, donde se puede apreciar la distribución de las mismas por cada legislatura.

Gráfica 3.3 Número de iniciativas tributarias votadas en lo general por Legislatura (2000-2007).



Fuente: Gaceta Parlamentaria.

A pesar de que los datos son parciales para la LX Legislatura, es de notarse la gran diferencia que existe entre la LVIII y la LIX. Esta última representa más del cincuenta por ciento de las iniciativas votadas en lo general por el pleno de la cámara, y resulta interesante justamente porque es el periodo legislativo en el cual el presidente no contaba con el contingente mayoritario a diferencia del periodo 2000 – 2003. Comentaremos más adelante si esta diferencia impacta directamente la identidad del iniciador de proyectos.

3.3.2 DE LOS TEMAS DE VOTACIÓN Y LA TASA DE APROBACIÓN.

Al iniciar este apartado, en el cual mostraremos cuáles fueron los impuestos más votados tanto en lo general como en lo particular, reviste importancia rescatar la estructura tributaria ya reseñada en el apartado anterior y señalar las abreviaturas para cada tipo de impuesto. Es esencial debido a que serán usadas en lo que resta de nuestro trabajo. La siguiente tabla las presenta:

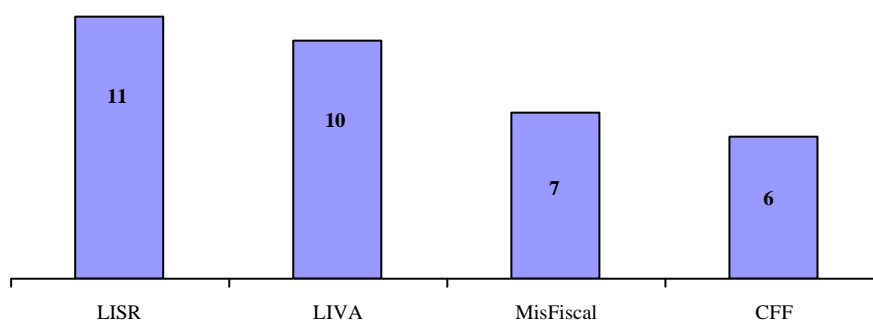
Tabla 3.1 Principales leyes tributarias y sus abreviaturas.

ABREVIATURA	NOMBRE DE LA LEY O INICIATIVA
CFF	Código Fiscal de la Federación
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado

LISR	Ley del Impuesto Sobre la Renta
LIA	Ley del Impuesto al Activo
LIEPS	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
LISTUV	Ley del Impuesto Sobre Tenencia y Uso de Vehículos
LFISAN	Ley Federal del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
LIETU	Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única
LIDE	Ley del Impuesto sobre Depósitos en Efectivo
MisFiscal	Miscelánea Fiscal

Las siguientes gráficas 3.4 y 3.5 muestran cuáles fueron los temas abordados principalmente por los legisladores. La primera de ellas presenta el tipo de impuesto más votado en lo general.

Gráfica 3.4 Temas tributarios más votados en lo general (2000-2007).



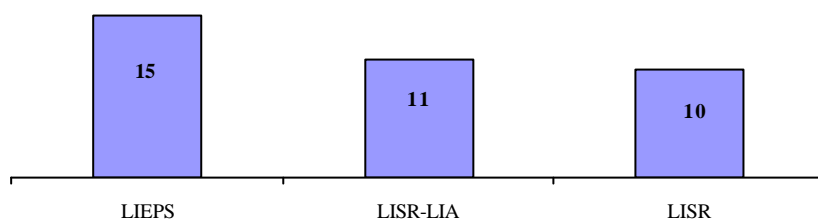
Fuente: Gaceta Parlamentaria

Como es de esperarse, el ISR y el IVA, por su gran impacto y alcance general sobre la base gravable, son los impuestos más votados. Posteriormente, las misceláneas fiscales, como iniciativas que incluyen a más de dos impuestos, son también importantes para la estadística ya que constituyen intentos del Ejecutivo Federal por llevar a cabo una reforma de múltiples dimensiones a la estructura fiscal.

La siguiente gráfica 3.5 es el mismo ejercicio, con la diferencia que se trata de las votaciones particulares. Recordemos que las votaciones particulares son posteriores a la votación general, pero también son atendidas por el pleno de la legislatura. Aquí podemos

observar una gran diferencia en cuanto a los temas tratados, pues el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios es el que cuenta con el mayor número de votaciones. El ISR también ocupa un lugar significativo en la agenda, tan es así que es el impuesto más votado en lo general y uno de los más votados en lo particular, lo que demuestra su trascendencia en la estructura tributaria de la Federación.

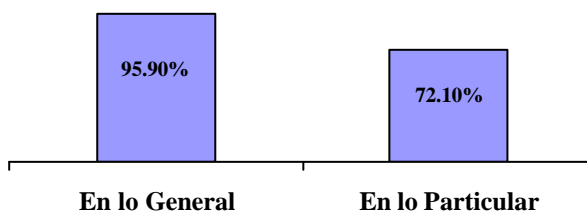
Gráfica 3.5 Temas tributarios más votados en lo particular (2000-2007).



Fuente: Gaceta Parlamentaria

Independientemente de la similitud o no de los temas votados en lo general y en lo particular, existe una gran variación en la tasa de aprobación. Mientras en lo general, esta tasa es del 95.9%, en lo particular se reduce significativamente hasta un 72.1%. Esto nos indica que mientras un primer dictamen votado en lo general cuenta casi siempre con la aprobación de los legisladores, estos últimos tienden a perder cohesión cuando se reserva uno o más artículos para ser abordados en una votación particular.

Gráfica 3.6 Tasas de aprobación de temas tributarios. Votaciones en lo general y en lo particular (2000-2007).



Fuente: Gaceta Parlamentaria

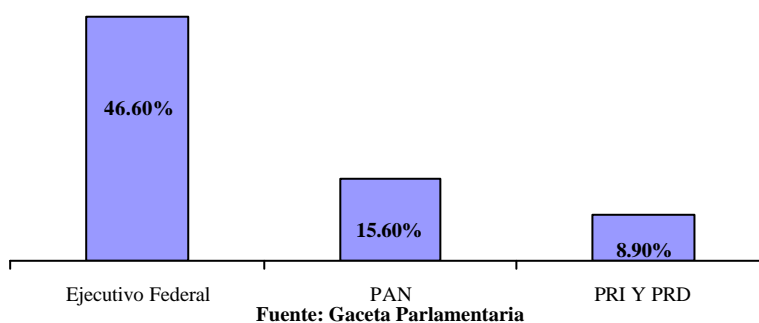
Esta división entre los partidos políticos y la votación rechazada se muestra en la anterior gráfica 3.6 y puede explicarse de la siguiente manera: cuando un legislador o bancada decide reservar un artículo en lo particular obedece a que se considera muy importante o de tratamiento delicado a diferencia del resto del cuerpo normativo. Por ello es de esperarse que las votaciones en lo particular tengan un nivel de división en las preferencias mayor que las votaciones en lo general y en consecuencia, una tasa de aprobación menor.

3.3.3 DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES Y LAS COALICIONES.

Ahora señalaremos en qué medida fue la participación de los actores políticos en este periodo de reforma tributaria. De acuerdo a la siguiente gráfica 3.7, fue el Ejecutivo Federal el principal iniciador de proyectos de reforma, puesto que representa una participación de casi la mitad de los dictámenes votados en el pleno, esto es, del 46.6%.

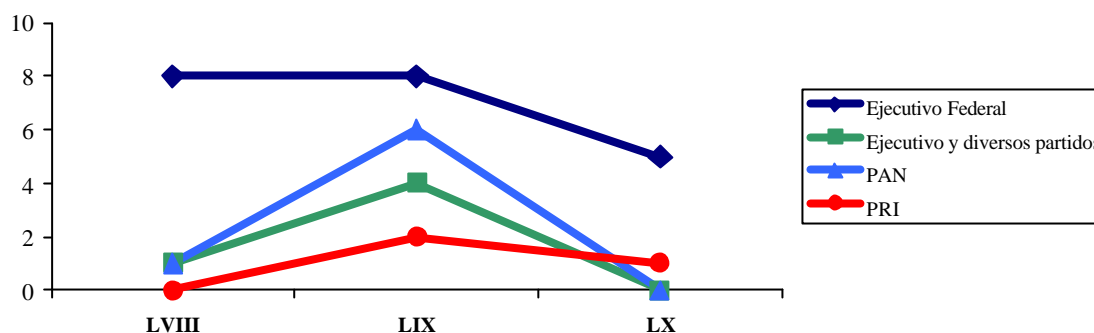
Posteriormente, en su carácter de partido en el gobierno, el PAN se coloca en el segundo escaño con 15.6% de las iniciativas, mientras los partidos de oposición PRI y PRD apenas alcanzan 8.9% de participación contabilizados en conjunto.

Gráfica 3.7 Participación por actor en las iniciativas tributarias dictaminadas (2000-2007). En porcentaje.



Ya que ubicamos al Ejecutivo Federal como el principal iniciador de proyectos tributarios, veamos ahora la siguiente gráfica 3.8:

**Gráfica 3.8 Número de iniciativas tributarias presentadas por actor.
Legislaturas LVIII, LIX y LX.**



Fuente: Gaceta Parlamentaria

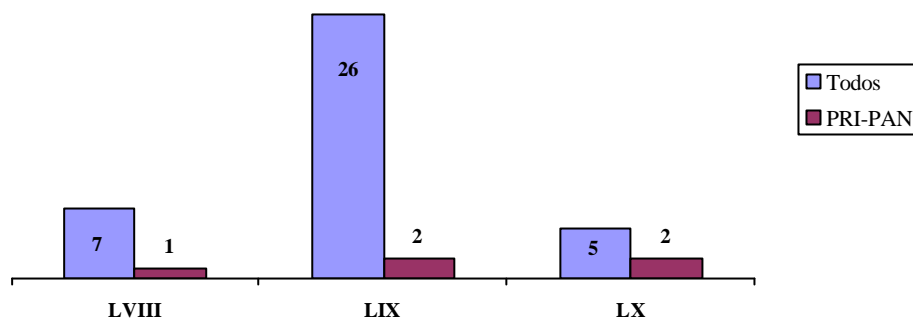
En esta gráfica podemos observar la identidad del iniciador y la distribución del número de iniciativas por Legislatura. Resulta interesante comentar que en el primer periodo de la legislatura con presidente de alternancia, el partido en el gobierno no revela significativa participación, dejando al Ejecutivo Federal relativamente sólo en esta tarea.

Ahora bien, para la LIX Legislatura, el status de partido en el gobierno por parte del PAN se hace evidente en el número de iniciativas presentadas, así como el respaldo de diversos partidos a las iniciativas presentadas en conjunto con el Ejecutivo.

Este contexto de negociación entre el partido gobernante y la oposición se entiende necesario puesto que, como pudimos observar en la gráfica 3.2, es en este periodo 2003-2006 cuando la oposición se vuelve un factor de gran contrapeso al interior de la legislatura, en la cual el PRI ostentaba el mayor número de curules.

La siguiente gráfica 3.9 pone de manifiesto este hecho, pues es posible observar cómo en las votaciones generales ocurridas en el pleno, la unión de todos los partidos tuvo un crecimiento muy significativo en relación a la anterior LVIII Legislatura.

**Gráfica 3.9 Número de coaliciones por Legislatura y sus integrantes.
Votaciones en lo general.**



Fuente: Gaceta Parlamentaria

La política del presidente Fox, de su gabinete y los legisladores de su partido tuvo que ser modificada puesto que en su calidad de partido mayoritario, el PRI contaba con gran poder de decisión al interior de la Cámara de Diputados. El Ejecutivo Federal y su partido emprendieron un acercamiento a la oposición que los datos corroboran y el discurso oficial de “es necesario quitarle el freno al cambio” toma sentido para la sucesión de 2006.

Las coaliciones han demostrado ser un eficiente antídoto contra la parálisis latente en los gobiernos divididos. El partido que ostenta el Poder Ejecutivo no tiene la capacidad de emprender por sí sólo un proceso de reforma, ya no digamos constitucional, sino ordinario, por lo que requiere de la negociación con la oposición.

Tabla 3.2 Número de coaliciones por tema tributario y sus integrantes (2000-2007).

TEMA	TODOS	PRI-PAN	PRI-PRD	PAN-PRD	TOTAL
CFE	4	0	0	0	4
LISR	16	2	0	0	18
LIVA	6	2	0	0	8
LIEPS	12	1	1	1	15
LISR - LIA	4	5	1	3	13
LISTUV	3	0	0	0	3
LFISAN	2	0	0	0	2
MFISCAL	9	0	0	0	9
LIDE	0	2	0	0	2

LIETU	0	1	0	0	1
Total	56	13	2	4	

Fuente: Gaceta Parlamentaria

En esta tabla presentamos el número de coaliciones que se dieron por cada tema. Podemos comentar que es significativamente muy superior la coalición de todos los jugadores en comparación con las coaliciones entre dos o tres partidos. La coalición formada por PRI-PAN resultó la más recurrente y exitosa sobre todo en materia de ISR y de IVA en las votaciones en lo general; en las votaciones particulares, esta coalición se presentó en cinco ocasiones para abordar el tema del ISR y del Impuesto al Activo.

En el siguiente capítulo, retomaremos la coalición PRI-PAN en uno de nuestros estudios de caso, ya que fue esta unión la que permitió la aprobación de dos nuevas leyes: la Ley del Impuesto sobre Depósitos en Efectivo y la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, lo que se convirtió en una de las primeras y más importantes reformas del periodo del presidente Felipe Calderón hasta el momento.

3.3.4 DE LA COHESIÓN DE LAS FRACCIONES PARLAMENTARIAS EN MATERIA TRIBUTARIA Y LAS CORRELACIONES EN LA VOTACIÓN.

Como hace notar Casar (2000: 196), en los estudios sobre el comportamiento de los legisladores continuamente se utilizan de forma indistinta los términos “cohesión” y “disciplina”. En términos estrictos, dice esta autora, la disciplina es el acatamiento por parte de los legisladores de la postura del líder del partido o de la bancada, mientras que la cohesión “se refiere al sentido mayoritario de la votación de una fracción parlamentaria y al porcentaje de legisladores que se apartan de él”. Sin embargo, de acuerdo con estas definiciones el cálculo de la disciplina requeriría averiguar, caso por caso, si existió de forma manifiesta una “postura oficial” del partido y compararla con la votación de la fracción en cada votación específica³³.

Para fines prácticos, esta definición de disciplina difícilmente puede aplicarse de forma sistemática (Díaz, 2006: 54). Para efectos de este apartado, se considera que el grado de

³³ Referida por Díaz, 2006: 54.

disciplina se refleja en gran medida en los indicadores de cohesión, y puede inferirse a través de éstos.

Es por ello importante analizar ahora el nivel de cohesión que presentaron los partidos políticos en este periodo de reforma tributaria. Para tal efecto, usaremos dos índices, el índice de Rice y el índice de disciplina de Weldon. El primero es un indicador estándar para medir la cohesión partidaria, pero sólo en el caso de los votos válidos, es decir, no contempla la posibilidad de abstenciones o ausencias en bloque. Este índice se calcula como el valor absoluto de la diferencia del porcentaje mayoritario y el porcentaje minoritario del voto de una fracción parlamentaria, con valor máximo de 1 (100% de cohesión) y valor mínimo de 0 (voto dividido equitativamente).

El índice de disciplina de Weldon (2002) es un instrumento en tres dimensiones en tanto considera la totalidad de los votos a favor, en contra y también el número de abstenciones. Se contempla la votación mayoritaria y se divide entre el número total de los votos³⁴. De acuerdo a Weldon (2002: 02), en los estudios que se llevan a cabo sobre cohesión partidista en otras regiones distintas a Latinoamérica, el índice de Rice es suficiente debido a que las abstenciones son poco comunes. Sin embargo, en la Cámara de Diputados de México son comunes y se consideran significativas para cualquier estudio de cohesión.

Los índices de cohesión que se presentan contemplan únicamente las votaciones tributarias del periodo. Se detallan por Legislatura (parcialmente para la LX) y también por el tipo de votación (en lo general y en lo particular). Se presenta un promedio por Legislatura por tipo de votación y finalmente, un promedio general del periodo.

El siguiente cuadro presenta los índices de cohesión para las fracciones parlamentarias en las votaciones en lo general por Legislatura.

³⁴ Por ejemplo: si en una votación el partido X tiene 50 votos a favor, 5 en contra y 15 abstenciones, la operación sería así: tomamos la votación mayoritaria (50) y la dividimos entre el número total de votos (50+5+15) = 70. Para este caso, el índice de disciplina de Weldon sería $50/70 = 0.714$ en una escala de 0 a 1. Weldon hace una aclaración muy pertinente: este índice es extremadamente sensible a uno o dos votos discrepantes de los partidos muy pequeños (2001: 108).

Tabla 3.3 Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias en las votaciones en lo general, por Legislatura.
Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Gaceta Parlamentaria.

	En lo General					
	RICE			WELDON		
	LVIII	LIX	LX	LVIII	LIX	LX
PRI	0.949	0.955	0.991	0.9643	0.9594	0.9912
PAN	0.982	0.997	1	0.9854	0.9952	0.994
PRD	0.987	0.985	0.962	0.9857	0.977	0.9673
PVEM	0.979	0.984	1	0.9924	0.9901	1
PT	0.976	1	1	0.988	0.9666	0.9857
CONV	-	0.965	1	-	0.9305	1

Durante la LVIII Legislatura, fue la fracción parlamentaria del PRI la que presentó un menor índice de cohesión: el PAN y el PRD presentan un indicador elevado. Con respecto al partido Convergencia, éste contaba con un solo diputado, por lo tanto no procede el cálculo de los índices.

Para la LIX Legislatura, el partido más indisciplinado es nuevamente el PRI, mientras el más cohesionado es el PAN –lo que es consistente con el cierre de filas en torno del presidente Fox en virtud del ambiente de negociación y de interdependencia respecto de la oposición-. Un partido pequeño, el PT, es en esta ocasión el más disciplinado. Finalmente y de manera parcial, para la LX Legislatura la cohesión del PRI se recupera mientras cae la del PRD (los problemas al interior del recién conformado Frente Amplio Progresista pudiera ser la causa). Mientras tanto, el PAN y los tres partidos pequeños mantienen los índices más elevados. A continuación los índices en lo particular:

Tabla 3.4 Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias en las votaciones en lo particular, por Legislatura. Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Gaceta Parlamentaria.

	En lo Particular					
	RICE			WELDON		
	LVIII	LIX	LX	LVIII	LIX	LX
PRI	0.905	0.917	0.921	0.9396	0.9422	0.9281
PAN	0.932	0.963	1	0.9541	0.9771	0.994
PRD	0.955	0.976	0.967	0.9714	0.9619	0.9439
PVEM	1	0.98	1	0.9731	0.9702	1
PT	1	0.961	1	1	0.9807	1
CONV	-	1	1	-	0.9807	0.9777

Observamos que la cohesión de la fracción parlamentaria del PRI continúa siendo la más baja. Para el PRD, la votación en lo particular muestra una reducción significativa en su cohesión mientras que para el PAN permanece estable. Los índices más altos corresponden nuevamente a los partidos pequeños. Una hipótesis –que no pretende ser comprobada en este estudio- es que el tamaño de su contingente favorece a este hecho, puesto que una bancada más pequeña implica menos costos para generar acuerdos.

A continuación, en las siguientes tablas se observan los promedios por tipo de votación de las bancadas.

Tablas 3.5 y 3.6 Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias. Promedios en lo general y en lo particular (2000-2007). Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Gaceta Parlamentaria.

Promedio en Lo General		Promedio en Lo Particular			
Tabla 3.5		Tabla 3.6			
	RICE	WELDON			
PRI	0.965	0.971	PRI	0.914	0.936
PAN	0.993	0.991	PAN	0.965	0.975
PRD	0.978	0.976	PRD	0.966	0.959
PVEM	0.987	0.994	PVEM	0.993	0.981
PT	0.992	0.98	PT	0.987	0.993
CONV	0.988	0.976	CONV	1	0.986

Como argumentan Heller y Weldon (2001: 108), los votos deben estar más cerrados en lo particular que en lo general en virtud de las reglas propias de una agenda prospectiva³⁵. Esto quiere decir que la cohesión en lo particular se reduce respecto de las votaciones en lo general, debido a que –como apuntamos anteriormente- las preferencias en lo particular tienden a dividirse en virtud de que se tratan dimensiones por separado de las reformas.

³⁵ En el apartado anterior sobre el procedimiento de reforma fiscal, se comentó lo relativo a este tipo de agenda y su impacto en el statu quo.

Finalmente, se presenta esta tabla donde se elaboran índices globales tanto de Rice como de Weldon para el periodo 2000-2007, tomando en cuenta tanto las votaciones generales como las particulares.

Tabla 3.7 Índices de cohesión para las fracciones parlamentarias. Promedio general (2000-2007). Fuente: Cálculos propios a partir de los datos de la Gaceta Parlamentaria.

Promedio General (2000-2007)		
Tabla 3.7	RICE	WELDON
PRI	0.938	0.9536
PAN	0.976	0.9824
PRD	0.976	0.9712
PVEM	0.986	0.9833
PT	0.986	0.981
CONV	0.989	0.9711

Como era de esperarse en virtud de los resultados presentados por Legislatura y por tipo de votación, la fracción del PRI fue la menos cohesionada, lo que puede relacionarse con los problemas que existían al interior de ese partido entre el grupo de Roberto Madrazo y de la maestra Elba Esther Gordillo.

Los grupos parlamentarios del PAN y del PRD muestran un alto índice de cohesión incluso idéntico en el caso del índice Rice, mientras que las bancadas de los partidos minoritarios PVEM, PT y Convergencia alcanzaron un muy alto nivel de disciplina.

Finalmente, se señalan algunas similitudes en la votación calculadas a partir del índice de disciplina de Weldon³⁶. Estas correlaciones en la votación nos muestran si el sentido de la votación de una bancada es similar a la de otra.

³⁶ El índice de Weldon fue elaborado para cada una de las votaciones, lo que nos permite controlar la correlación por el tamaño de la bancada presente. Las correlaciones presentadas fueron elaboradas a partir del método de Pearson.

De acuerdo a los datos analizados, en las votaciones en lo general, existe una correlación media entre la bancada del PRI y la del PAN de 0.399 y una alta correlación entre la bancada del PRI y la del PVEM de 0.857. No existen más correlaciones significativas.

En las votaciones en lo particular, existe una correlación media entre las bancadas del PRI y del PAN de 0.379; una correlación media entre PRI y PVEM de 0.335 y una alta correlación entre las bancadas del PRI y del PRD del 0.732; no existiendo más correlaciones significativas.

3.4 LA LÓGICA INCREMENTAL DE LA REFORMA TRIBUTARIA.

Una vez que hemos detallado el proceso de reforma tributaria en nuestro país y presentado el desempeño tributario de la cámara baja, podemos identificar a este proceso legislativo como uno de características complejas. Esto en virtud de que cualquier alteración en el statu quo supone la concurrencia de las preferencias de tres actores institucionales: el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

Los puntos de veto dentro del proceso de reforma tributaria se convierten en zonas de conflicto cuando existe un incremento en el número de jugadores de veto, tal y como ha sucedido en nuestro país producto de la pluralización y la instauración del multipartidismo moderado, sobre todo en la Cámara de Diputados.

¿Cuál es el impacto de este incremento de jugadores para el caso mexicano? Uno posible, desde luego, es la estabilidad en el statu quo tributario. Una estabilidad que se establece a partir de los indicadores de medición del cambio del statu quo esquematizados en nuestro apartado introductorio y que se define gracias a la lógica incremental de nuestras reformas tributarias: la evidencia sobre la experiencia mexicana nos permiten afirmar que, bajo gobiernos divididos, los cambios en el statu quo no son “espectaculares” sino que por el contrario, bastante graduales antes que radicales, máxime cuando se trata de impuestos generales e impopulares como el IVA o el ISR. Los costos políticos que acompañan a toda discusión de una reforma a los impuestos pueden ser una variable explicativa de este fenómeno.

3.4.1 LOS IMPUESTOS COMO FACTOR DE DISPUTA Y COSTOS POLÍTICOS.

El sistema impositivo mexicano ha recibido críticas en virtud de su estructura y administración. A la par, han existido diversos estudios sobre el tema, de los cuales han surgido fórmulas y modelos. Sin embargo, en el proceso de toma de decisiones fiscales, la formulación de nuevas políticas no depende en sí de la aplicación de teorías y creación de modelos, sino de circunstancias en el ámbito social y político, en el que sobresalen las negociaciones entre partidos y la magnitud de la influencia de la opinión pública. De esta manera, los impuestos salen a escena nacional como una disputa política.

En contraposición a una creencia generalizada respecto a la actualidad del tema, las reformas estructurales en nuestro país cuentan con antecedentes que se remontan a los años del gobierno unificado. Desde muchos años atrás, en el ámbito político y académico se ha reconocido la necesidad de elaborar cambios importantes a la estructura institucional y normativa, sin embargo, en el nivel legislativo dicho acuerdo se torna complejo gracias a una multiplicidad de intereses en juego.

Respecto a lo anterior, Eric Magar y Vidal Romero (2007) argumentan que el fracaso de las principales reformas pendientes no es, como a menudo se infiere, resultado del advenimiento del gobierno dividido en México a partir de 1997, sino que el impasse mexicano en los rubros fiscal, laboral y energético se instaló en realidad hace alrededor de cuatro décadas.

De hecho, detectan indicios de que la reforma fiscal está en la congeladora desde la década de 1960, a pesar del ímpetu reformador de los presidentes De la Madrid (1982-1988), Salinas de Gortari (1988-1994) y Zedillo (1994-2000) y de que, en aquellos años, existían las condiciones para que el presidente ejerciera un control centralizado del proceso legislativo y de la reforma constitucional.

Citando los trabajos de Raymond Vernon³⁷, los autores refieren a los gobiernos de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964) durante el apogeo de los gobiernos del PRI. A pesar de que la hegemonía priísta ostentaba mayorías de entre el 95 y 100% de las cámaras del Congreso de la Unión, y de que al presidente se le reconocía la conducción centralizada del partido, Vernon sostiene que el halo de omnipotencia presidencial era en gran medida simbólico.

Este simbolismo se asociaba a que, en los asuntos capitales de la política –entre los que Vernon destaca la reforma fiscal– el presidente mexicano estaba en realidad metido en una camisa de fuerza política, sostenida firmemente por los grupos de interés relevantes, que le imposibilitaron tomar medidas para acelerar el crecimiento económico de México.

Las circunstancias del gobierno dividido presentan características distintas en cuanto al diseño institucional y la configuración de incentivos en la formación de coaliciones en relación con el gobierno unificado, sobre todo cuando se trata de compartir beneficios y también costos. La estrategia del Ejecutivo bajo este modelo de gobierno es distinta a la que seguiría en situaciones de mayoría legislativa.

De acuerdo a Lujambio y Martínez, cuando un sistema de partidos presenta un formato de pluralismo moderado, por ejemplo el de tendencia tripartidista con partidos disciplinados como el mexicano, supone que los muy visibles “socios” de una coalición compartirán la responsabilidad de la decisión y, consecuentemente, supone también que enfrentarán en las urnas el juicio ciudadano respecto de sus conductas legislativas. Y agregan:

“El gobierno dividido del formato mexicano de hoy posibilita la identificación de los actores, escenario que los enfrenta a la necesidad de explicar con claridad su conducta (...) El gobierno dividido en formato tendencialmente tripartita encara el dilema de la construcción de consensos en la opinión pública. Todos los actores del sistema (el presidente, el partido del presidente y las oposiciones) asumen que el modo en que la opinión pública les asigna responsabilidad en los productos y en los no-productos legislativos, definirá –en alguna medida que ellos juzgan significativa– su suerte electoral.”
(2002: 03)

³⁷ *El dilema del desarrollo económico en México*, Editorial Diana, 1966.

Es tan significativo el impacto que los impuestos tienen en la economía de las personas, que un proceso de reforma fiscal siempre tendrá que ir acompañado del respaldo de la sociedad, principalmente si nos referimos a impuestos indirectos al consumo o directos al ingreso, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR) respectivamente; la incidencia de éstos sobre la carga tributaria puede ser proporcional al costo que imponen sobre los actores políticos en un proceso de reforma impositiva debido a su impopularidad³⁸. A manera de referencia, recordaremos un célebre episodio de la reforma tributaria en México:

Unos meses después de la crisis económica que afectó a México en diciembre de 1994, el gobierno de la República introdujo una serie de medidas tendientes a la austeridad a través de un programa de emergencia. Uno de los principales pilares de esta estrategia fue el fortalecimiento de las finanzas públicas, donde la reforma del IVA fue parte central de este esfuerzo (Aportela y Werner, 2002).

El 17 de marzo de 1995 tuvo lugar la sesión de la Cámara de Diputados en la que se aprobó, exclusivamente con votos del PRI, el incremento en la tasa del IVA, del 10% al 15%³⁹. Esta votación, que finalizó por 290 votos a favor y 173 en contra, generó un conflicto entre el Ejecutivo y la oposición⁴⁰, pues ésta última consideraba injusto que la ciudadanía cargara fiscalmente con el denominado “error de diciembre” que condujo a la devaluación del peso.

De acuerdo a especialistas (Aportela y Werner, 2002: 07), dicho cambio de política no fue endógeno al comportamiento de los precios y no respondió a ningún objetivo distributivo, sino que se realizó con el propósito de fortalecer las finanzas públicas y garantizar la

³⁸ En los tiempos del debate sobre la reforma fiscal foxista, una encuesta de Mitofsky (2003) revela que el desacuerdo en la reforma del IVA para aplicarlo a alimentos y medicinas oscila entre el 90 y el 94% (periodo junio 2001 a diciembre 2003).

³⁹ La reforma entró en vigor el 1° de abril de 1995. El número de bienes y servicios exentos y con tasa cero permaneció sin cambio, al igual que la tasa impositiva en las zonas fronterizas.

⁴⁰ La referencia más célebre de esta sesión de reforma tributaria es la acción del diputado priísta Humberto Roque Villanueva denominada “la roqueseñal”, imagen que por sí misma, reflejaba la disputa entre el aparato oficial y la oposición.

solvencia del gobierno federal dada la escasez de recursos públicos y el elevado costo de refinanciamiento de la deuda pública.

Finalmente, el PRI tuvo que cargar con la responsabilidad de la reforma y pagar el costo político de aprobar solitariamente una medida tan impopular, pero necesaria en la política económica del presidente Zedillo (López Lara, 2000). Sería aventurado en este sentido afirmar que el “error de diciembre” y las políticas emergentes aplicadas para el saneamiento económico (entre ellas el aumento al IVA) fueron un catalizador del gobierno dividido en nuestro país. Sin embargo, puede no ser casualidad que en las siguientes elecciones federales intermedias de 1997, el presidente Zedillo y su partido perdieran la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

3.4.2 ESCENARIOS DESTACADOS DE REFORMA TRIBUTARIA (1997-2001).

Al día de hoy, han existido en nuestro país diversos procesos de reforma fiscal que son claros ejemplos de la lucha de intereses políticos y la complejidad que representa la relación entre el Ejecutivo y una Legislatura con un contingente legislativo no mayoritario para el presidente. A continuación se exponen dos casos de reforma.

3.4.2.1 LA EXPERIENCIA DE ZEDILLO AL INAUGURARSE LA LVII LEGISLATURA.

Aún cuando la cámara baja no adquiere una pluralidad reconocida sino hasta 1997 en virtud de ausencia de mayoría simple de partido alguno, ya las elecciones federales de 1991 y las subsecuentes de 1994 otorgaban a la oposición presencia determinante para la concreción de reformas constitucionales, ello sin contar con el crecimiento incremental de gobiernos y legislaturas divididas en el ámbito local.

El primer periodo ordinario de sesiones de la LVII Legislatura (1997-2000) marca el punto de partida de esta circunstancia. La composición de la Cámara de Diputados colocó a los partidos de oposición como jugadores con potencial de veto, determinó el tipo de negociación que se requeriría y las alianzas posibles (Casar, 2000: 11).

La formación del bloque opositor había tomado por sorpresa a los operadores políticos del PRI quienes no lograron reunir la mayoría absoluta de los votos para constituir el gobierno interno de la cámara (López Lara, 2000: 143). Producto de ello es la reorganización del gobierno interior de la Cámara de Diputados: la aprobación de una nueva Ley Orgánica, la conformación de la Junta de Coordinación Política, la Mesa Directiva, los comités y las comisiones; actualizaciones del régimen interno que tuvieron lugar a consecuencia del nuevo escenario compartido.

Inaugurándose dicho periodo ordinario, se presenta un primer antecedente importante de confrontación. El 11 de noviembre de ese año, el presidente Ernesto Zedillo envió a la cámara baja una iniciativa de ley que establecía y modificaba diversas leyes fiscales (proyecto de miscelánea fiscal)⁴¹, misma que fue rechazada en la votación plenaria de fecha 04 de diciembre por la coalición opositora conformada por el PAN, PRD, PT y PVEM (conocida como G-4).

En esa misma sesión, la iniciativa del PAN para reducir la tasa general del IVA del 15 al 12% fue aprobada por el G-4; sin embargo, la aún mayoría priísta en el Senado (cámara de revisión) desechó tal iniciativa, argumentando la importancia de mantener la tasa del IVA sin modificaciones, forzando al reinicio del proceso legislativo.

Días después, una vez ratificado y aprobado en comisiones el dictamen rechazado por el Senado, fue aprobado en segunda votación por la mayoría opositora (10 de diciembre) de los diputados; no obstante, fue rechazado nuevamente en el Senado, congelando la iniciativa hasta el siguiente periodo de sesiones⁴².

⁴¹ De acuerdo al artículo 72.H de la Constitución Federal, la Cámara de Diputados será la cámara de origen tratándose de temas tributarios.

⁴² Ello en apego al artículo 72.D de la Constitución Federal: "...Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo (...) pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones."

La iniciativa de miscelánea fiscal rechazada al Ejecutivo Federal en la sesión de 04 de diciembre fue retomada en la Comisión de Hacienda y Crédito Público. Surge así un importante antecedente de cooperación entre todas las fuerzas políticas de la Cámara; para más claridad sobre el punto, se hace puntual referencia a la Gaceta Parlamentaria de fecha 12 de diciembre de 1997:

“La iniciativa que ahora se dictamina es diferente al Proyecto de Ley que conoció la Cámara en aquella sesión. En consecuencia, los diputados que suscribimos esta iniciativa, hemos arribado a un acuerdo político que (...) posibilita el proceso legislativo de diversas leyes fiscales. Este acuerdo tiene como finalidad el cumplimiento de una responsabilidad de Cámara, que supera cualquier interés de partido y que hoy se presenta con el ánimo de que prevalezcan los beneficios incorporados en esta nueva iniciativa, por encima de las naturales diferencias que existen entre diputados que defienden proyectos políticos distintos, en una Cámara plural y cuya correlación de fuerzas obliga a buscar puntos de coincidencias como los que se contienen en esta iniciativa.(...) Efectivamente, al presentarse firmada por los diputados de los cinco grupos parlamentarios de la Cámara y por diputados independientes, la iniciativa que se dictamina es, a juicio de los firmantes, un instrumento jurídico de consenso y solución...”

Este nuevo proyecto del Legislativo que modifica diversas legislaciones en materia fiscal, es integrado y aprobado por los cinco partidos políticos integrantes de la Legislatura, lo que representa una corrección de la votación que había sido rechazada por el G-4 días antes.

Álvaro López Lara concluye que “contrariamente a lo esperado para esta Legislatura LVII, en el transcurso de los trabajos legislativos se demostró que un Congreso multipartidista no es necesariamente la antesala de la parálisis legislativa y la ingobernabilidad”. Identifica que, entre septiembre de 1997 a diciembre de 1999, de los 180 decretos aprobados (en todas las materias), 145 contaron con el respaldo de los legisladores del PRI y el PAN y 93 también fueron apoyados por la bancada del PRD. A su vez, de 10 reformas constitucionales votadas por el PRI, el PAN participó en todas y el PRD en 8. Del total de piezas aprobadas por el PRI, el PAN votó 81.5% de ellas y el PRD en 53% (2000: 144).

En adición a ello, y en el campo de las reformas fiscales del rubro presupuestal, por ejemplo, Casar (2000: 21) encontró que las tres negociaciones presupuestales de este periodo (1997-2000) llegaron eventualmente a buen término y no llegó a producirse la parálisis. En cada ocasión se lograron las mayorías suficientes para aprobar tanto los proyectos en lo general como los votos particulares. A esto ayudó, por una parte, la mayor cercanía

ideológico-programática entre el PRI y el PAN y, por la otra, la cohesión de las fracciones parlamentarias al interior de la Cámara.

3.4.2.2 LA INICIATIVA DE NUEVA HACIENDA PÚBLICA DISTRIBUTIVA: EL PRIMER INTENTO DE REFORMA FISCAL DEL PRESIDENTE FOX.

En el año 2001, apenas durante los primeros meses del gobierno del cambio, el presidente Fox presentó al Congreso de la Unión (a través de la Cámara de Diputados) su primer paquete de reforma fiscal, misma que, junto a la reforma migratoria, constituía uno de los pilares más fuertes de su agenda legislativa.

De acuerdo a los especialistas (**Revilla y Zamudio, 2002**) la reforma propuesta por el Ejecutivo descansó esencialmente en un movimiento de tasas entre el Impuesto Sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA), por medio de la cual se pretende disminuir la carga fiscal en el ingreso y elevar el impacto recaudatorio en el consumo.

Se presenta una cronología de la reforma a continuación: el 02 de abril del año 2001, a través de un mensaje a la nación, el Presidente Vicente Fox presenta su propuesta de "Nueva Hacienda Pública Distributiva", que incluye reformas a diversas disposiciones fiscales. La iniciativa contempla, entre otras reformas, aplicar el Impuesto al Valor Agregado a medicinas y alimentos⁴³.

Este proyecto fue entregado al Congreso de la Unión un día después, durante el cual el presidente se reunió en Los Pinos con los dirigentes y legisladores de los partidos de la

⁴³ El Ejecutivo utilizó la estrategia de "salir al público". Rápidamente se consolida en la opinión pública la percepción de que la reforma hacendaria es "IVA en alimentos y medicinas". Difícil, por supuesto, "vender" un aumento de impuestos. No se argumenta tanto respecto a qué se hará con los nuevos recursos ni cómo se garantizará su buen uso frente a quienes perciben como generalizada en el país, la irregularidad y el abuso (**Lujambio y Martínez, 2002: 04**).

oposición para abogar por su proyecto. Sin embargo, el PRI⁴⁴, el PRD, el PVEM y el PT expresaron su rechazo para gravar medicinas y alimentos⁴⁵.

En junio de ese año, el PRD presenta una propuesta alterna de reforma fiscal, que plantea trasladar el eje de la misma de los gravámenes al consumo a los impuestos sobre los ingresos. Y en agosto siguiente el Presidente Fox, los Gobernadores y el Jefe de Gobierno del DF acuerdan instalar una mesa de negociación para construir una propuesta de consenso para la reforma fiscal.

Posterior a la suscripción del Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, en octubre, Fox urge a los partidos a aprobar la reforma fiscal. No obstante, la oposición insiste en su rechazo a la propuesta del IVA en alimentos y medicinas. La discusión del paquete de reformas continúa sin llegar a un acuerdo, diferendo que sobrepasa el término del 15 de diciembre para el periodo ordinario de sesiones del Congreso.

Se inicia un periodo extraordinario de sesiones para acordar sobre la reforma fiscal y el paquete económico del 2002. Finalmente, la cámara baja aprueba la Ley del Impuesto sobre la Renta una vez que se realiza una modificación en diversos aspectos a la propuesta original del Ejecutivo.

El día 31 de diciembre se aprueba en San Lázaro la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y posteriormente la Ley de Ingresos para el ejercicio 2002. El Senado de la República avala con modificaciones la Ley del IEPS, eliminando el gravamen al servicio medido de telefonía y al servicio de larga distancia nacional. Incorpora una nueva tasa del IVA para artículos considerados de lujo y aprueba –con modificaciones- la Ley de Ingresos.

⁴⁴ Partido que había pactado a su interior, en su Consejo Político Nacional de febrero de 2001, rechazar la intención del gobierno de promover una reforma fiscal con incrementos al IVA y gravámenes para medicinas, alimentos, colegiaturas y libros (Mirón Lince, 2004: 133).

⁴⁵ Durante aquellos días de abril de 2001, surgieron distintas voces en el Congreso descalificando la estrategia mediática del presidente Fox como “medida de presión” y hasta de “chantaje”, sugiriéndose así una suerte de ilegitimidad en la estrategia (Lujambio y Martínez, 2002: 04).

Este largo proceso de discusión del paquete fiscal termina la madrugada del 01 de enero de 2002, cuando los diputados aprobaron las minutas del Senado referentes a la Ley del IEPS y la Ley de Ingresos, votando además, el Presupuesto de Egresos para ese año (**Reforma, 2002a**).

De acuerdo a Revilla y Zamudio (2002), a pesar de algunas ventajas de la propuesta, como la disminución de la carga fiscal del ISR o la introducción de algunos estímulos importantes, la mayoría de los sectores de la opinión pública⁴⁶, agentes económicos, los partidos políticos y los legisladores federales, se han opuesto a su parte medular, es decir, a la eliminación en el IVA de la tasa cero.

Sin duda es de notarse las dificultades que este paquete fiscal tuvo primero para discutirse, y luego para aprobarse. Desde luego, la iniciativa del presidente fue modificada en varios de sus puntos y el tema del IVA demostró ser uno de los más polémicos. Días después, el entonces diputado federal y hoy presidente Felipe Calderón, comentaba algunos de los detalles de este proceso de reforma:

“La reforma fiscal se discutió y se votó en condiciones inadecuadas, incluso inhumanas. La ley del Impuesto al Valor Agregado no pudo siquiera ponerse a votación ante el pleno, dada la reiterada oposición de la oposición, que aunque tenía los votos necesarios para derrotarla, no permitió que fuese el voto de los diputados el que decidiera. Por supuesto que me queda muy claro que la impopularidad de un impuesto a alimentos y medicinas es tal que hubiese sido muy difícil, si no imposible, lograr su aprobación. Pero me parece incorrecto que no se haya podido ni siquiera debatir y votar (...) discrepo de que las cargas sobre el ingreso y los impuestos especiales sean la mejor vía para organizar la tributación de un país. Estoy convencido de que son mejores los impuestos generales que los especiales y que los impuestos al consumo son mejores que los impuestos al ingreso. Por eso defendí las reformas al IVA. Considero que con todo y su impopularidad, eran técnicamente mejores. No por ello no he de reconocer los méritos de la reforma aprobada. No fue la reforma que hubiese querido, es la que fue posible. No es la reforma óptima técnicamente, pero sí la única políticamente viable en un Congreso plural donde nadie tiene mayoría ni capacidad de decidir por sí qué se hace... (Calderón, 2002)”

Este primer intento del presidente Fox en materia fiscal, de acuerdo con el especialista Julio Boltvinik -uno de los más severos críticos de la política social de los sexenios priístas y foxista-, se trató de una victoria de la izquierda mexicana, debido a que se frenó el

⁴⁶ De acuerdo a Mitofsky (2003), alrededor del 85% de las personas que conocían la propuesta de reforma fiscal del Ejecutivo, relacionaban a ésta con el incremento del IVA en alimentos y medicinas.

gravamen del IVA a los alimentos y a las medicinas y se demostró que se puede ser una oposición constructiva y no una recalcitrante (**Reforma, 2002b**).

Por su parte, Lujambio y Martínez (2002: 20) concluyen para este primer intento de reforma foxista que, salir a buscar apoyo en la opinión pública supone una inversión de capital político y, naturalmente, un riesgo: un presidente que invierte su popularidad y grado de aceptación pública en una iniciativa o proyecto, se arriesga a perder la batalla de modo hartamente notorio, lo cual afectará su fuerza política en las siguientes partidas del juego institucional-constitucional.

CAPÍTULO IV

DOS REFORMAS TRIBUTARIAS EN MÉXICO.

ESTUDIOS DE CASO.

Este último capítulo contiene la experiencia del gobierno mexicano en dos procesos de reforma tributaria: la reforma a la Ley del IVA en 2003 y la aprobación de la Ley del IETU en 2007. La finalidad de este apartado es detallar el procedimiento de negociación de las reformas en el contexto de la relación de Poderes en un gobierno dividido.

4.1 CONSIDERACIONES INICIALES.

Este último apartado presenta dos estudios de caso para nuestro país. El objetivo es demostrar la manera en cómo estos escenarios permiten relacionar las variables que hemos utilizado a lo largo de nuestro trabajo con la finalidad de contrastar las teorías, comprobar nuestras hipótesis y contestar nuestras preguntas de investigación. Ambos estudios de caso fueron escogidos debido a que se considera que ofrecen una rica evidencia para cumplir lo propuesto.

En el primer episodio, se presenta la reforma tributaria que el presidente Vicente Fox emprendió luego de instalarse la LIX legislatura en el año 2003. Luego de que en diciembre de 2001 el congreso federal se negara a eliminar la tasa cero del Impuesto al Valor Agregado, el Ejecutivo posó su confianza en la nueva distribución de fuerzas luego de las elecciones federales intermedias y de nueva cuenta el proyecto de reforma fiscal fijó su eje en los impuestos al consumo.

Posteriormente, el segundo estudio de caso presenta la experiencia del presidente Felipe Calderón con la LX legislatura. En el año 2007, el Ejecutivo envió al congreso un ambicioso paquete de reformas fiscales como parte de su plan económico a desarrollar durante el sexenio. La negociación fue compleja y tras varios meses en comisión, el proyecto fue dictaminado y sometido a votación por el pleno de los diputados.

Los resultados de ambos estudios de caso arrojan una rica evidencia, misma que nos permite comparar las experiencias de dos distintos presidentes, ante dos distintas distribuciones de poder al interior de la Cámara de Diputados. Se presentan a continuación.

4.2 LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2003. EL CASO DE LA LEY DEL IVA.

4.2.1 EL CONTEXTO.

El antecedente inmediato de este episodio es la reforma tributaria iniciada por el gobierno foxista en los primeros meses de 2001, misma que ya fue reseñada en el capítulo anterior. Entonces como ahora, una mayor recaudación mediante reformas a la Ley del IVA continúa siendo el punto central del proyecto del Ejecutivo.

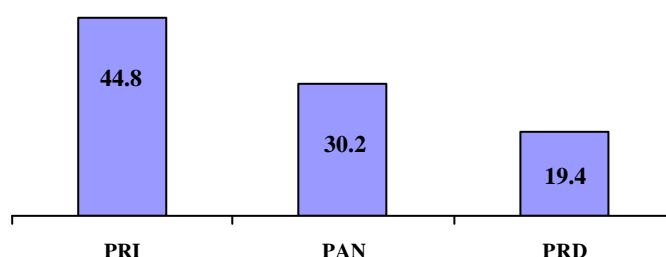
La notoria incapacidad del gobierno foxista de fijar la agenda legislativa en materia de reformas durante la LVIII Legislatura colocaron las discusiones pendientes en la mesa de la LIX Legislatura. No sólo la reforma fiscal, sino también la energética y la laboral quedaron en el aire durante los primeros tres años del ‘gobierno del cambio’.

El tema tributario permaneció en la agenda del gobierno y fue puesto de nuevo en el centro de la discusión pública. En su tercer informe de gobierno, realizado el 1º de septiembre de 2003, el presidente relanzó su campaña a favor de las “reformas estructurales”, entre las cuales la reforma fiscal ocupaba un lugar prominente (Velasco, 2007: 96).

Sin embargo, esta nueva campaña del Ejecutivo no comenzaría con el pie derecho, puesto que la realización de las elecciones federales de 2003 arrojó una nueva composición en la cámara baja. A diferencia del proceso electoral del año 2000, el PRI logró obtener una mayor cantidad de curules, situación que reveló el desencanto de la ciudadanía con el gobierno de la alternancia y que se vio reflejado en las urnas.

Si para el presidente Fox, la LVIII Legislatura no fue favorable para su proyecto de reforma tributaria, las elecciones intermedias de 2003 le presentaron una distribución de fuerzas aún más adversa:

Gráfica 4.1 Composición de la Cámara de Diputados durante la LIX Legislatura. Porcentaje de curules de las tres principales fuerzas políticas.



El contingente del partido del presidente era de apenas 30% de la Cámara de Diputados, muy lejano a una mayoría legislativa. En contraste, la oposición se fortaleció con el

incremento de diputados del PRD. Incluso, para efectos de la superación del veto presidencial, los partidos de oposición alcanzaban a reunir una mayoría calificada en este recinto de San Lázaro⁴⁷.

El debate sobre la reforma fiscal se vio afectado por lo que podría denominarse una “lógica de oposición”. De acuerdo a esta lógica, el partido en el poder responde más a la necesidad de incrementar los recursos del Estado, mientras que la oposición es más sensible a las posibles consecuencias electorales de sus decisiones y a la conveniencia de debilitar al gobierno en turno (Velasco, 2007: 99).

Curiosamente, el contexto de esta experiencia de reforma tributaria encuentra importantes referentes al interior de la oposición, específicamente en el PRI, partido que atravesaba por una crisis, no sólo organizativa sino también de identidad, puesto que dejó de ser el “partido del régimen” para convertirse en un partido de oposición.

Una vez que el PRI no contaba con la autoridad de un Ejecutivo emanado de sus filas, las posiciones de los dirigentes sectoriales oscilaron de un bando al otro. Estos altibajos internos se convirtieron en fuertes disputas y en fuentes de inestabilidad y de división (Pacheco Méndez, 2006: 348), mismas que caracterizarían el proceso de renovación de la dirigencia nacional en febrero de 2002.

En este proceso interno, la planilla encabezada por Roberto Madrazo Pintado y Elba Esther Gordillo Morales logró imponerse apenas por una mínima diferencia de 1.7% de la votación sobre Beatriz Paredes Rangel, por lo que fueron designados presidente y secretaria general del partido, respectivamente.

Una vez instalados en la dirigencia nacional, los desencuentros y conflictos entre Madrazo y Gordillo fueron recurrentes, resultado de lógicas organizativas diferentes y la confrontación de ambiciones personales (Pacheco Méndez, 2006: 348). Esta disputa se

⁴⁷ Un ‘veto superable’ que sin embargo, encontraría en el Senado un futuro incierto, puesto que el partido del presidente contaba con el 36% de los escaños.

intensificó sobre todo en el control de las nominaciones al Congreso en 2003 y más adelante, en la carrera por la candidatura presidencial de 2006 (Espinoza, 2004).

4.2.2 EL PROYECTO DE REFORMA Y LOS JUGADORES RELEVANTES.

Ante el escenario de escisión de la fuerza política con mayor representación en la Cámara de Diputados⁴⁸, el presidente Vicente Fox y su partido, el PAN, decidieron impulsar un nuevo intento de reforma fiscal que reivindicara la fallida experiencia de diciembre de 2001⁴⁹.

Un par de meses después de la instalación de la LIX legislatura federal, en noviembre y diciembre de 2003, fueron turnadas a la Comisión de Hacienda y Crédito Público diversas iniciativas cuyos contenidos pueden resumirse conforme a lo siguiente:

1. Iniciativa Presidencial (06 de Noviembre de 2003): reformas en materia del impuesto al valor agregado, consistentes en disminuir la tasa general del gravamen del 15 al 10% y generalizar su aplicación, eliminando tratamientos o privilegios injustificados (derogación de la aplicación de la tasa del 0% y de algunas exenciones, así como del tratamiento previsto para la zona fronteriza en virtud de la reducción general de la tasa).
2. Iniciativa del diputado Gustavo E. Madero, presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público⁵⁰ (PAN, 02 de Diciembre de 2003): mantener el tratamiento de la tasa del 0% del impuesto al valor agregado. Fortalecer la eficiencia recaudatoria del impuesto al valor agregado, a través de la creación de un impuesto de control que permita resolver los problemas que provocan las devoluciones por la aplicación de dicha tasa.
3. Iniciativa de diversos diputados del PAN (04 de Diciembre de 2003): Reducir la tasa del impuesto al valor agregado al 13%, así como la tasa aplicable en la región fronteriza al 8%. Establecer de manera gradual una tasa preferencial del 8% a la enajenación de los bienes a los que hoy día se aplica la tasa del 0%.

⁴⁸ Escenario de escisión que, de acuerdo a diversos actores políticos, era promovido por el presidente Fox. Los Senadores del PRI defendieron al grupo opositor de la cámara baja; por su parte, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, criticó al presidente y advirtió que el apoyo que daba a uno de los bloques internos del PRI “podría desmeritar y restar autoridad a la misma institución presidencial de llegar a perder el grupo panista-elbista”. (“Respaldan Senadores del PRI al bloque opositor, La Jornada, 11-12-03”).

⁴⁹ Cobijado por una empatía de la ciudadanía hacia su gobierno del 55.8% según cifras de Mitofsky (2007) para el mes de noviembre de 2003 y apoyado por diversos sectores empresariales afines a la reforma.

⁵⁰ “La intención de presentar estas propuestas, la estoy haciendo en el entendido de que como presidente de la Comisión debo de tener o proveer de todas las condiciones para que se pueda encausar la discusión dentro de los tiempos que tenemos los diputados”. (“Asume panista iniciativa fiscal”, Reforma, 02-12-03).

En el capítulo anterior, esquematizamos el procedimiento legislativo que sigue una reforma tributaria y señalamos que dentro de dicho proceso, existen tres puntos de veto: la fase de dictaminación en la Comisión de Hacienda y las votaciones sobre dicho dictamen, tanto en lo general como en lo particular. La reforma del IVA en 2003 únicamente alcanzó a ser discutida en los primeros dos, como a continuación se detalla:

El lunes 08 de diciembre de 2003, los integrantes de la Comisión de Hacienda fueron citados por su presidente, el diputado panista Gustavo Madero Muñoz, con la finalidad de finalizar el estudio de las iniciativas y dictaminar el proyecto de reforma. De los 30 legisladores que conformaban la Comisión, el PRI contaba con la mayoría al posicionar a 13 de sus diputados; el PAN tenía 9 elementos y el PRD 5, mientras que el PVEM, PT y Convergencia contaban con un diputado por partido.

De acuerdo a los datos de la Gaceta Parlamentaria, en la sesión de dictaminación el quórum estaba conformado por 19 de los 30 diputados de la Comisión. Para que la iniciativa fuera dictaminada y llevada a votación al pleno, las firmas de sus integrantes fueron emitidas de la siguiente manera:

Tabla 4.1 Votación del dictamen del decreto que reforma la Ley del IVA en la Comisión de Hacienda. Sesión de fecha 08 de diciembre de 2003. Fuente: Gaceta Parlamentaria.

	Número de diputados que firmaron en aprobación	Número de diputados que firmaron en aprobación con reservas	Número de diputados que firmaron en contra	Número de diputados que no firmaron el dictamen ⁵¹
PRI	1	4	3	5
PAN	9	-	-	-
PRD	-	-	-	5
PVEM	1	-	-	-
PT	-	-	-	1
CONVERGENCIA	-	1	-	-
Total	11	5	3	11

La división al interior de la bancada del PRI se hizo evidente también en la Comisión de Hacienda, ya que los diputados se manifestaron en distintas direcciones. El PAN se erigió

⁵¹ Puede inferirse que estos votos no emitidos se debió a la ausencia de los legisladores durante la sesión de dictaminación de la Comisión.

como el principal actor de veto, ya que la disciplina de sus diputados sentó las bases para el dictamen del proyecto. Curiosamente, las firmas aprobatorias del PVEM y Convergencia fueron fieles de la balanza. De esta manera, el partido del presidente y la fracción elbista del PRI se acreditaban el primer punto de veto dentro de la reforma al IVA.

El dictamen aprobado por la Comisión de Hacienda contenía, entre otras, las siguientes modificaciones a la ley del IVA:

1. Modificación del Título de la ley por el de “Ley de los Impuestos al Valor Agregado y a la Enajenación e Importación”.
2. Disminución de la tasa general del impuesto al valor agregado del 15 al 13%.
3. Se mantiene la tasa del 0% en el impuesto al valor agregado y se crea un nuevo impuesto de control denominado “impuesto a la enajenación e importación”, mismo que se aplicará en 8% a las personas físicas y morales que en territorio nacional realicen actividades de enajenación o importación de los bienes a los que se le aplica la tasa del 0% del impuesto al valor agregado (entre ellos, alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas).

Cabe señalar, que en el seno de la Comisión, miembros de los partidos de oposición PRI, PRD y PT formularon un voto particular en contra de dicha iniciativa de reforma, por considerar como totalmente inaceptable la introducción de un “IVA disfrazado” a medicinas y alimentos, así como la reducción de la tasa general del 15 al 13%⁵².

La estrategia del Ejecutivo para este episodio fue sustantivamente diferente a la que siguió dos años atrás. En esta ocasión, el presidente eligió acudir a la legislatura antes que iniciar una campaña masiva en medios, posando su confianza en la influencia de la profesora Gordillo sobre la fracción priísta (partido mediano de la legislatura) para la obtención de los votos necesarios.

La administración hizo énfasis en la ineficiencia del sistema tributario y en su papel de agente del desarrollo. Los buenos resultados que el Programa Nacional de Desarrollo (Oportunidades) mostraba para entonces, fue parte del discurso oficial que complementó el

⁵² Finalmente, los artículos reservados en lo particular no serían sometidos a votación.

famoso “copeteado” que resultaría de la recaudación y la redistribución proyectada de los ingresos provenientes de los impuestos.

Sin embargo, la manera en que el gobierno presentó su iniciativa contribuyó a reforzar la oposición. En su propuesta, el Ejecutivo subrayó la necesidad de superar los problemas creados por “décadas de un crecimiento económico lento e inestable, desigual y excluyente”. Esta y otras afirmaciones llevaban una crítica implícita pero fuerte a los gobiernos priístas (Velasco, 2007: 98). Por otra parte, insistió en alcanzar los acuerdos por México, más allá de intereses de partido⁵³.

Como consecuencia, desde la oposición se lanzó una campaña de rotundo rechazo a la iniciativa. El ala del PRI leal a Roberto Madrazo descalificó la posición de sus compañeros de partido que apoyaban a Gordillo y que impulsaban la realización de la reforma. Mediante los medios de comunicación, la generalización de la tasa del IVA fue condenada y expuesta como una reforma que impactaba la economía de los más pobres.

Esta estrategia de oposición de los priístas ya había sido apuntalada desde la realización del primer Consejo Político Nacional posterior a las elecciones de 2000. Durante este Consejo, efectuado en febrero de 2001, el PRI sellaría acuerdos importantes, uno de ellos fue el rechazo total a la intención del gobierno de promover una reforma fiscal con incrementos al IVA y gravámenes para medicinas, alimentos, colegiaturas y libros (Mirón Lince, 2004).

Para el PRI, la base de la reforma debía partir de una mejor recaudación: “primero, recuperemos el crecimiento y el empleo, así como la eficiencia recaudatoria y en el ejercicio del gasto y luego podremos profundizar en la reforma fiscal”⁵⁴. La imposición de

⁵³ “¿Qué sentido tiene esto? Se dice que por México. Hay una campaña del Gobierno en contra de los partidos, se llama a los partidos a no votar del acuerdo con sus particulares intereses, sino por México. Por México hay que cobrar a los que menos tienen, un impuesto por comer.” Palabras del diputado del PRD Pablo Gómez pronunciadas en el posicionamiento de su partido ante la reforma del IVA. Fuente: *Diario de los Debates, LIX Legislatura, 11 de diciembre de 2003*.

⁵⁴ Palabras del diputado priísta, José Luis Flores Hernández, durante el posicionamiento de su partido ante la reforma del IVA. Fuente: *Diario de los Debates, LIX Legislatura, 11 de diciembre de 2003*.

una mayor tasa al IVA no era un tema aceptable en virtud de la poca eficiencia del gobierno federal en el combate a la evasión.

El PRD, al igual que el PRI, reconoció la necesidad de incrementar los recursos fiscales pero siempre se pronunció en contra de la propuesta del gobierno de modificar la Ley del IVA: “es un IVA mal hecho, con severos problemas técnicos, es una manera de pretender engañar sin la menor posibilidad de lograrlo. Cualquiera en este país sabe, que no se está estableciendo el IVA en alimentos y medicinas, sino otro impuesto que operará exactamente igual”⁵⁵.

Este partido se pronunció por ampliar la base de tributación del impuesto eliminando las exenciones previstas para el denominado “régimen de pequeños contribuyentes”, además de otorgar facultades a las entidades federativas en materia de recaudación y administración del IVA para fortalecer el federalismo fiscal.

El discurso del partido del presidente, el PAN, fue a tono con la iniciativa del Ejecutivo en el sentido de fortalecer los ingresos públicos ampliando la base gravable y combatiendo la evasión fiscal, lo cual incluía disminuir la tasa general del IVA de un 15% a un 13% y eliminar tratamientos y regímenes especiales⁵⁶.

Los panistas insistieron en la necesidad de crear un impuesto a la enajenación e importación como un mecanismo que permitiera dotar al Estado de las herramientas fiscales para combatir la evasión del IVA en alimentos y medicinas. Sin embargo, su postura fue calificada por la oposición como de “un doble discurso”.

Es así como la relación entre las diversas fuerzas políticas al interior de la Cámara de Diputados tomó rápidamente las características de un juego de suma cero: no había

⁵⁵ Palabras del diputado coordinador del PRD, Pablo Gómez, durante el posicionamiento de su partido ante la reforma del IVA. Fuente: *Diario de los Debates, LIX Legislatura, 11 de diciembre de 2003*.

⁵⁶ La iniciativa presidencial pretendía disminuir la tasa a un 10%, generalizando su aplicación. La iniciativa del PAN, por su parte, pretendía disminuir la tasa a un 13%, manteniendo la tasa cero en diversos productos (incluyendo medicinas y alimentos) pero gravando los mismos con un 8% de impuesto a la enajenación e importación (lo que se conoció como el “IVA disfrazado”).

incentivos para la cooperación y la coexistencia de las propuestas, por lo que al final, un grupo se levantaría exitoso sobre la total derrota de su contraparte.

4.2.3 LA DECISIÓN TRIBUTARIA.

En vísperas de la votación plenaria del dictamen, diversos grupos sindicales se declararon listos para realizar un paro de actividades en caso de que prospere la iniciativa fiscal que impulsaba el grupo elbiazul. Entre estos grupos se hallaban el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME), la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), los sindicatos afiliados a la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y el Frente Sindical Mexicano (FSM). Estos grupos anunciaron el inicio de movilizaciones de protesta y la realización de mítines de protesta frente al Palacio Legislativo⁵⁷.

Para la sesión plenaria en la cual se votaría el dictamen, estuvieron presentes 491 legisladores. El diputado presidente de la cámara, el panista Juan de Dios Castro, tuvo que sortear diversos problemas surgidos del encono y la disputa. Entre interrupciones, insultos y desorden, los grupos parlamentarios se posicionaron ante el dictamen de reforma para dar paso a la votación plenaria en lo general.

En una votación inédita, el jueves 11 de diciembre de 2003 el proyecto de decreto para reformar la ley del IVA fue rechazado. El grupo parlamentario del PRI padeció una división entre el grupo elbista (también llamado “elbiazul” por pactar la reforma con el partido del presidente Fox) y los diputados que apoyaban a Roberto Madrazo y al nuevo coordinador de la bancada, Emilio Chuayffet.

En la sesión de aquella jornada votaron a favor 234 legisladores: 150 panistas, 71 priístas (tanto elbistas como “tucomistas”) y 13 del partido verde. En contra se manifestaron 141 del PRI, una legisladora del PAN (Regina Vázquez del distrito 20 de Acayucan, Veracruz), 94 perredistas, 4 del partido verde, 6 petistas y 5 convergentes. Hubo cuatro abstenciones de legisladores del PRI y 5 ausencias, 4 del PRI y una del PRD.

⁵⁷ “Los sindicatos, listos para la resistencia”, *La Jornada*, 11-12-03.

Con 251 votos en contra, la iniciativa del presidente Vicente Fox, de su partido y del sector priísta fiel a la maestra Gordillo de modificar la ley del IVA sufrió un revés del cual no se repondría ni siquiera en la votación para la devolución a comisiones⁵⁸. Los legisladores que asistieron a la sesión escenificaron uno de los debates más encendidos, y por momentos, atropellados, que culminó con el rechazo a la iniciativa y con la euforia de los ganadores⁵⁹.

El debate terminó. La votación confirmó el rechazo expresado a gritos y con los puños en alto de priístas, perredistas, petistas, verdes y de Convergencia, que sellaron su alianza coyuntural con el coro de “¡México, México!” y “¡Sí se pudo, sí se pudo!”⁶⁰ Una vez más, fracasaban las aspiraciones del Ejecutivo y de su partido por modificar el statu quo en materia de IVA.

4.2.4 CONCLUSIONES DE CASO.

Esta experiencia de reforma nos permite establecer interesantes relaciones entre nuestra variable dependiente y las independientes, permitiendo la comprobación de las hipótesis planteadas al inicio de nuestro trabajo.

Debido a la pluralidad de partidos políticos que cohabitan la Cámara de Diputados, no es posible hablar de un solo jugador con veto, sino de varios jugadores colectivos-partidarios. Ante este escenario de fragmentación moderada (tres principales partidos), el Ejecutivo buscó la formación de una coalición con la oposición en virtud de que su contingente legislativo no era mayoritario.

Dado el poder de reacción-construcción característico de la legislatura, la presentación de la iniciativa del Ejecutivo se vio acompañada de una estrategia de negociación dirigida al principal jugador con veto de la legislatura, el PRI, en su calidad de partido mediano. La

⁵⁸ Ya que también fue desechada la iniciativa para que el proyecto regresara a la Comisión de Hacienda, con una rotunda votación de 469 votos en contra.

⁵⁹ Entre los más entusiastas, el perredista Julio Boltvinik avanzó hasta las curules panistas para decirles, mientras les ponía *cuernos* con la mano derecha: “con este voto los salvamos a ustedes de tener una política económica que les acarrearía la derrota en 2006. Evitamos que cavaran su propia tumba”. El legislador y académico recordó: en 1995, Humberto Roque nos hizo la *roqueseñal* cuando se aprobó elevar el IVA de 10 a 15 por ciento. “Ahora yo les hago la *boltvinikseñal*” (“Embate opositor derrota la propuesta fiscal elbiazul”, *La Jornada*, 12-12-03).

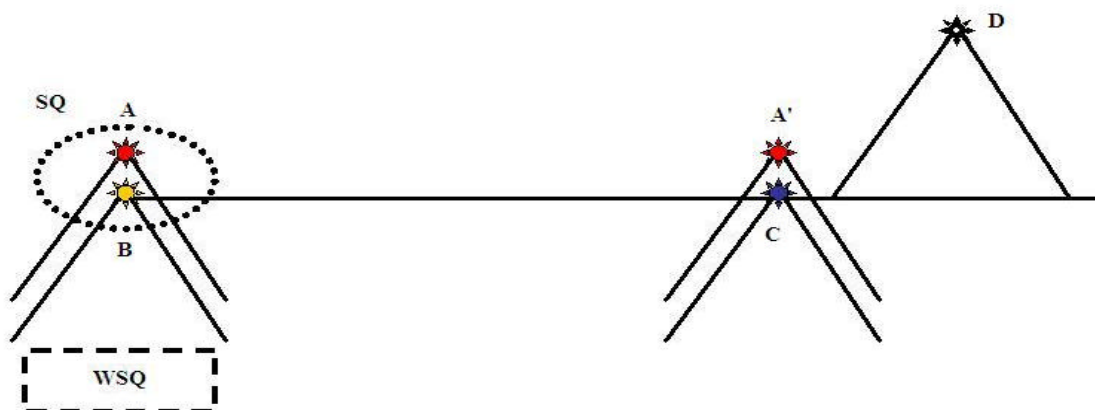
⁶⁰ “Embate opositor derrota la propuesta fiscal elbiazul”, *La Jornada*, 12-12-03.

propuesta logró superar el primer punto de veto debido a que el integrante mediano de la Comisión de Hacienda, el PRI, se identificaba con la fracción del partido leal a Gordillo.

Sin embargo, es importante observar que la propuesta inicial del Ejecutivo fue totalmente diluida, lo que nos permite comprobar la hipótesis secundaria 1: bajo un escenario de gobierno dividido, es la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados el principal establecedor de la agenda legislativa. Esto en virtud de que el dictamen votado y rechazado en el pleno, no fue la propuesta original del presidente Fox, sino el proyecto alterado y emitido por los integrantes de la Comisión.

Para efectos de este caso, la utilización del modelo unidimensional del partido mediano nos brinda sencillez y calidad explicativa, por lo que se considera innecesario recurrir a los modelos multidimensionales aplicados por Tsebelis. El siguiente modelo unidimensional de votación nos permite observar cómo se localizaron las preferencias de los jugadores con veto:

Figura 4.1 Modelo unidimensional de votación de la reforma a la Ley del IVA. Fuente: Elaboración propia.



La dimensión de la política está trazada en el espectro ideológico izquierda-derecha y los puntos ideales de los jugadores pueden ubicarse en función de sus preferencias respecto de la tasa deseada del IVA. Dichas preferencias se ubican de la siguiente manera:

- (A) Representa la preferencia del sector del PRI que rechaza la eliminación de la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas, así como la posición del punto ideal del legislador mediano de la cámara. Este sector se identifica como el grupo leal a su presidente del partido, Roberto Madrazo y contabiliza 141 votos.
- (A') Representa la preferencia del sector del PRI que está a favor de gravar con IVA los alimentos y las medicinas y de algunos diputados del PVEM. Este sector se identifica como el grupo leal a la maestra Elba Esther Gordillo (la bancada “elbiazul”) y el sector “tucomista” en contra de Madrazo. Contabiliza 84 votos.
- (B) Representa la preferencia del PRD y los otros partidos pequeños (PT, Convergencia, algunos legisladores del PVEM y de una legisladora del PAN) que apoyan la preferencia de (A) y que contabilizan 110 votos.
- (C) Representa la preferencia del PAN por gravar con 8% las actividades de enajenación o importación de los bienes a los que se le aplica la tasa del 0% del impuesto al valor agregado (entre ellos, alimentos, medicinas, libros, periódicos y revistas). Esta preferencia se identifica como la del establecedor de la agenda y contabiliza 150 votos.
- (D) Representa la preferencia del Ejecutivo identificada en su proyecto inicial. La propuesta del presidente Fox era disminuir la tasa general del IVA del 15% al 10% pero generalizando su aplicación, es decir, eliminando la tasa cero en alimentos y medicinas.
- (SQ) Representa la posición del Statu Quo en la cual la tasa aplicable del IVA a alimentos y medicinas era del cero por ciento.
- (WSQ) Representa el Conjunto Ganador del Statu Quo. Este WSQ se identifica a partir de la coalición ganadora.

Este modelo nos permite comprobar nuestra hipótesis principal: la estabilidad del statu quo fue posible gracias a que las preferencias del establecedor de la agenda y del partido mediano fueron divergentes. La distancia entre sus puntos ideales es muy evidente.

En consecuencia, nuestra hipótesis secundaria 2 también se corrobora: cuando la propuesta de reforma se acerca al punto ideal del partido mediano se posibilita el cambio en el statu

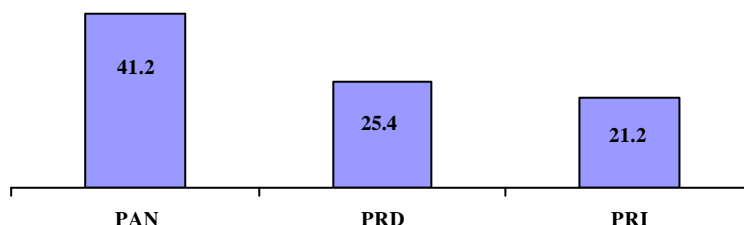
quo, siempre y cuando éste sea cohesivo. Aquí nuestro estudio de caso revela su principal característica: tanto el proyecto del Ejecutivo como el dictamen de la Comisión de Hacienda tomaron en cuenta la preferencia del partido mediano, la salvedad es que, en este caso, el partido mediano de la legislatura no fue cohesivo, reportando un índice de Weldon de 0.65. En esta evidencia radica la importancia de la división al interior del PRI.

4.3 LA REFORMA TRIBUTARIA DE 2007. EL CASO DE LA LEY DEL IETU.

4.3.1 EL CONTEXTO.

Luego de unas muy competidas elecciones, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa lograría alcanzar la Presidencia de la República para el periodo 2006-2012. Su partido, Acción Nacional, aun cuando cuenta con el mayor número de curules en las dos cámaras de la LX Legislatura, se encuentra lejos de una mayoría legislativa que le permita aprobar una reforma ordinaria sin el respaldo de la oposición. A continuación se muestra la integración de la Cámara de Diputados para la LX Legislatura:

Gráfica 4.2 Composición de la Cámara de Diputados durante la LX Legislatura. Porcentaje de curules de las tres principales fuerzas políticas.



Como consecuencia de las polémicas circunstancias postelectorales de 2006, la coalición derrotada en la contienda presidencial e integrada por los partidos de izquierda (PRD-PT-Convergencia) decidió unirse en un Frente Amplio Progresista (FAP) con la intención de conformar un bloque legislativo común en contra del por ellos denominado “Gobierno Ilegítimo” encabezado por Calderón⁶¹.

⁶¹ Este FAP ha sido dirigido, aunque no formalmente, por Andrés Manuel López Obrador, excandidato presidencial de izquierda que fue derrotado en los comicios por Calderón.

Esta coalición ha significado, desde el inicio de la LX Legislatura, un frente opositor al actual gobierno panista. No obstante, el presidente ha encontrado en el PRI a un eficiente aliado en la construcción de acuerdos legislativos; situación que se fortalece en virtud de que el frente opositor de izquierda no consolida un poder de veto efectivo⁶².

Esta confrontación entre el contingente legislativo del Ejecutivo y el FAP puede ilustrarse a través del proceso de reforma fiscal impulsada por Felipe Calderón en los primeros meses de su gobierno.

4.3.2 EL PROYECTO DE REFORMA Y LOS JUGADORES RELEVANTES.

El 20 de junio de 2007, el Ejecutivo Federal presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, un conjunto de iniciativas que constituyen la propuesta para una Reforma Integral de la Hacienda Pública⁶³. Entre tales iniciativas, se destaca la iniciativa de Ley de la Contribución Empresarial a Tasa Única, misma que pretendía establecer una contribución empresarial a tasa única como un gravamen directo, de aplicación general, con un mínimo de exenciones, que incide directamente en quien paga la retribución a los factores de la producción.

Para el estudio, análisis y dictamen de esta iniciativa, la Comisión de Hacienda y Crédito Público convocó, desde el miércoles 27 de junio hasta el primero de agosto de 2007, quince reuniones de trabajo con diversos sectores económicos, sociales y académicos del país quienes con sus propuestas han contribuido a modificar y enriquecer las Iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal.

El número de participantes en las reuniones de trabajo de la Comisión fue de 97 organizaciones de las cuales 56 representan al sector empresarial, 13 al sector académico, 2 organizaciones obreras: Congreso del Trabajo (que incluye a la CTM, CROC y CROM) y

⁶² Esto se debe a que el contingente legislativo del FAP suma apenas 156 diputados, mismos que son insuficientes para bloquear una posible coalición PAN-PRI.

⁶³ Denominada finalmente y para efectos de promoción como “Reforma Hacendaria por los que menos tienen”, debido a que “salta a la vista la necesidad de reformar la hacienda pública en México, la necesidad de hacerlo integralmente y la necesidad de que tal reforma se haga prioritariamente a favor de quienes menos tienen, sin descuidar por ello las condiciones de competitividad del país (Carstens, 2007: 22).

la Unión Nacional de Trabajadores, 6 organizaciones sociales y 9 legisladores no integrantes de la Comisión, quienes en lo individual presentaron sus propuestas y 11 más de otros sectores⁶⁴.

No obstante, este nuevo gravamen suscitó gran polémica, principalmente al interior del sector empresarial. Prueba de ello, es que los 12 organismos que integran el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) manifestaron su inconformidad con las modificaciones hacendarias. Armando Paredes Arroyo Loza, presidente del organismo, sostuvo que dichas modificaciones representan un obstáculo para la competitividad de los negocios, los cuales verán reducidas sus utilidades y las inversiones planeadas para el futuro⁶⁵.

Por su parte, Ricardo González Sada, presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), manifestó en su momento, que las reformas no dejan satisfecho al sector privado. Aseguró que “rompen un acuerdo previo con las autoridades que participaron en el diseño de los cambios”. Según dicho acuerdo, las transformaciones al sistema tributario no tocarían a aquellas personas que estaban al corriente del pago de sus obligaciones.

El representante del sindicato patronal añadió que al final ni la Secretaría de Hacienda ni los legisladores tomaron en cuenta que existen otros mecanismos para incrementar la recaudación, como aplicar de forma generalizada el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en alimentos y medicinas, además de agilizar los procesos para el pago de otros gravámenes⁶⁶.

El empresario parece olvidar la triste historia del IVA en 2003, misma que representó uno de los más evidentes fracasos del gobierno foxista. Desde luego, el presidente Calderón (político con gran experiencia en el ámbito legislativo) entendió el mensaje y con la finalidad de evitar costos políticos, evadió la discusión de este impopular impuesto.

⁶⁴ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, miércoles 12 de Septiembre de 2007.

⁶⁵ “Este incremento significará no sólo una sobrecarga impositiva para las empresas que pagan responsablemente sus tributaciones, sino un obstáculo a la competitividad nacional, sobre todo si consideramos que las principales economías del mundo han disminuido la tasa de impuestos como medida para aumentar la recaudación y así fomentar el crecimiento y la generación de empleos” (“Malestar empresarial por el IETU; se contraerá inversión en 2008, advierten”, *La Jornada*, 13-09-07).

⁶⁶ “Malestar empresarial por el IETU; se contraerá inversión en 2008, advierten”, *La Jornada*, 13-09-07.

Al respecto, el PRI se pronunció en contra de negociar otra reforma como la rechazada en el 2003: “En el PRI, hemos sido enfáticos en que no aprobaremos ninguna propuesta del Ejecutivo que contenga esos dos ingredientes (IVA en alimentos y medicinas). En el pasado enfrentó al Ejecutivo y al Legislativo y sólo generó encono. Defenderemos la economía de quienes menos tienen. Salvo este tema, estamos abiertos a discutir todos los demás”⁶⁷.

Y en este sentido el PRI cumplió, puesto que anterior a la propuesta de reforma fiscal, apoyó al Ejecutivo y su partido en la aprobación de la polémica reforma a la Ley del ISSSTE, así como en las leyes presupuestales y de ingresos. Es decir, el saldo del gobierno calderonista hasta ese momento, había sido de sinergia positiva con respecto al PRI, y en este contexto de colaboración se discutió la reforma tributaria.

El 11 de septiembre de 2007, los integrantes de la Comisión de Hacienda fueron citados por su presidente, el diputado priísta Jorge Estefan Chidiac, con la finalidad de finalizar el estudio de las iniciativas y dictaminar el proyecto de reforma. De los 37 legisladores que conformaban la Comisión, el PAN contaba con la mayoría al posicionar a 14 de sus diputados; el PRD tenía 12 elementos y el PRI 8, mientras que el PVEM, PNA y PASC contaban con un diputado por partido.

De acuerdo a los datos de la Gaceta Parlamentaria, en la sesión de dictaminación el quórum estaba conformado por 32 de los 37 diputados de la Comisión. Para que la iniciativa fuera dictaminada y llevada al pleno, las firmas de sus integrantes fueron emitidas de la siguiente manera:

Tabla 4.2 Votación del dictamen del decreto que expide la Ley del IETU en la Comisión de Hacienda. Sesión de fecha 11 de septiembre de 2007. Fuente: Gaceta Parlamentaria.

	Número de diputados que firmaron en aprobación	Número de diputados que firmaron en aprobación con reservas	Número de diputados que firmaron en contra	Número de diputados que no firmaron el dictamen ⁶⁸
PRI	5	-	-	3
PAN	13	-	-	1
PRD	-	-	11	1

⁶⁷ José E. Calzada Roviroso, Senador de la República por el PRI (2006-2012). Fuente: Revista aregional.com, Año 1, número 5, p. 09.

⁶⁸ Puede inferirse que estos votos no emitidos se debió a la ausencia de los legisladores durante la sesión de dictaminación de la Comisión.

PVEM	1	-	-	-
PNA	1	-	-	-
PASC	1	-	-	-
Total	21	0	11	5

La pugna del FAP desde la oposición se hizo evidente al ser el PRD el partido que aportó todas las firmas en sentido negativo. Sin embargo, la alianza del PAN con el PRI y el respaldo de los partidos minoritarios fueron suficientes para sacar adelante el dictamen. Se superaba así el primer punto de veto dentro de la iniciativa de Ley del IETU.

4.3.3 LA DECISIÓN TRIBUTARIA.

Pocos días antes de la votación en el pleno del proyecto de reforma fiscal, el pleno del Consejo Coordinador Empresarial (integrado por 12 organizaciones) se lanzó con todo contra las autoridades y los legisladores que impulsaban el nuevo impuesto. La embestida fue muy dura, al mismo estilo y tono que lo hicieron los concesionarios de radio y televisión con la reforma electoral. La cúpula empresarial embistió contra la “tan alta” tasa del IETU que, dijeron, afectaría la creación de empleos y el crecimiento de la economía.

Finalmente, el proyecto de reforma fiscal del presidente Calderón salió de la Comisión de Hacienda como una iniciativa muy diluida. Con tantas modificaciones a la propuesta original, las expectativas de recaudación del gobierno federal se hicieron cada vez más pequeñas. La razón: fue tan contundente el rechazo de empresarios y legisladores de oposición, de organizaciones sindicales y civiles, y tan dura la crítica de los especialistas en impuestos, que el gobierno tuvo que ceder⁶⁹.

A pesar de todo lo anterior, el jueves 13 de septiembre, con un total de 306 votos a favor (190 del PAN, 92 del PRI, 11 del PVEM, 9 del PNA, 3 del PASC y un independiente) contra 128 votos negativos (108 del PRD, 10 de Convergencia, 9 del PT y uno del PASC), 4 abstenciones y 62 ausencias registradas, se aprobó en la Cámara de Diputados la nueva Ley del IETU. La oposición del FAP no fue suficiente para vencer a la coalición PAN-PRI.

⁶⁹ “Reforma fiscal: cada vez más pequeña” en Proceso 1609, 02 de Septiembre de 2007, p. 30.

Posteriormente, en la cámara revisora, una amplia mayoría de 83 senadores votó a favor del dictamen respecto de 25 votos en contra. El documento fue enviado al Ejecutivo Federal para la continuación del proceso legislativo. Así, la nueva Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 01 de Octubre de 2007, iniciando vigencia el primer día del año 2008.

La reforma se inscribía dentro de la tendencia de otras reformas, como la de la Ley del ISSSTE, con una revitalización de la coalición del partido del presidente con el PRI en medio de una férrea oposición del FAP y del movimiento lopezobradorista. Con la aprobación de esta reforma fiscal, el presidente pudo evitar que se reeditara el fracaso de Vicente Fox, quien también en su primer año de gobierno quiso imponer una reforma similar, pero en materia de IVA a alimentos y medicinas.

Conflictiva, parchada, de poco alcance, sin dejar a nadie completamente satisfecho, con un descontento muy generalizado entre los empresarios, y con un camino todavía áspero en su implementación, la reforma fiscal fue finalmente aprobada⁷⁰, lo que representó sin duda, un importante logro para la actual administración panista.

4.3.4 CONCLUSIONES DE CASO.

A diferencia del presidente Fox, Felipe Calderón contaba con el partido mediano de la legislatura a su favor, mismo que era cohesivo y que respaldó desde la toma de protesta, las políticas del presidente.

La experiencia legislativa del presidente Calderón fue crucial para su campaña de reforma fiscal. Él mismo fue protagonista del primer fracaso foxista en diciembre de 2001 y constató la impopularidad de los impuestos al consumo. Por ello, el tema de la reforma al IVA en medicinas y alimentos no fue siquiera mencionado por Calderón ni por su equipo de colaboradores.

⁷⁰ “Salió, pero a nadie le gustó” en Proceso 1611, 16 de Septiembre de 2007, p. 19.

Por otra parte, a diferencia de Fox, el presidente Calderón emprendió una política de diálogo abierto con la oposición al interior del Congreso. Si bien en este sentido ha tenido conflictos con el FAP, ha logrado posicionar al PRI como un aliado efectivo. Esto es, la campaña de Calderón ha sido distinta a Fox, quien privilegió el apoyo de la ciudadanía antes que el del Congreso.

El presidente optó por una reforma que, si bien no era muy ambiciosa, sí representaba un cambio en el statu quo tributario. Por ello, diversos sectores, principalmente el empresarial, opusieron gran resistencia. No obstante, la propuesta original del Ejecutivo fue alterada en comisiones, lo que nos permite comprobar nuestra hipótesis secundaria 1 sobre la identidad del establecedor de la agenda:

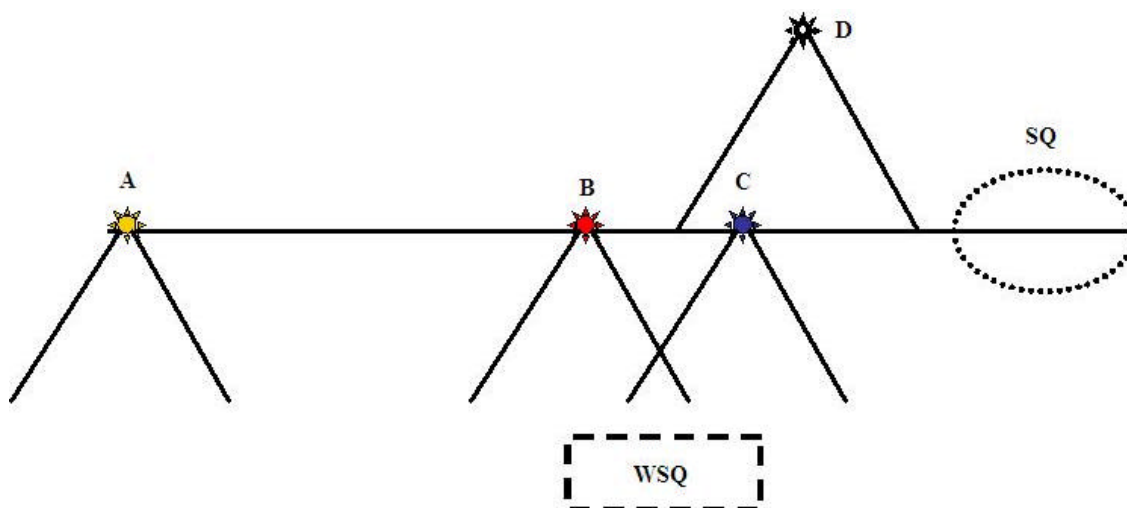
- a. El gobierno propuso la creación de un nuevo impuesto, llamado Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU), con una tasa inicial de 16% en 2008 y de 19% a partir de 2009. El impuesto sería complementario y de control del ISR, con muy pocas deducciones, de tal suerte que las empresas pagarían mínimo esas tasas, y cerraría vías de elusión y reduciría los efectos de la planeación fiscal que hacen las empresas para pagar muy poco de impuestos.
- b. En la Comisión de Hacienda, los legisladores le cambiaron el nombre a Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), con tasas de 16.5% en 2008, 17% en 2009 y de 17.5% a partir de 2010. Incluyeron más deducciones, correcciones y facilidades, para impedir, entre otras cosas, que salarios y aportaciones a la seguridad social resultaran gravosas para los empleadores. Pero no pudieron impedir que quedara en riesgo toda la previsión social: quedan gravados en el IETU los vales de despensa, los fondos de ahorro, seguros de gastos médicos y todas las ayudas de ese tipo que complementan el ingreso de los trabajadores⁷¹.

El siguiente modelo unidimensional nos permite observar lo sucedido durante la aprobación de la Ley del IETU. La dimensión se traza, igual que para el estudio de caso anterior, en el

⁷¹ “Salió, pero a nadie le gustó” en Proceso 1611, 16 de Septiembre de 2007, p. 19.

espectro ideológico izquierda-derecha. Ubicamos los puntos ideales de los diversos actores de la siguiente manera:

Figura 4.2 Modelo unidimensional de votación del decreto que expide la Ley del IETU. Fuente: Elaboración propia.



- (A) Representa la preferencia del Frente Amplio Progresista, integrado por los partidos opositores de izquierda, PRD, PT y Convergencia. Contabiliza 127 votos.
- (B) Representa la preferencia del PRI, partido mediano de la legislatura que aportó los votos necesarios para la aprobación de la reforma. Contabiliza 92 votos.
- (C) Representa la preferencia del PAN, partido del presidente, que votó en alianza con el mediano de la legislatura. Contabiliza 190 votos.
- (D) Representa la preferencia del Ejecutivo Federal. Su propuesta es modificada por el establecedor de la agenda (Comisión de Hacienda) y llevada hacia el centro de la dimensión de acuerdo a la preferencia del mediano de la legislatura.
- (SQ) Representa a la política tributaria corriente, si nos ubicamos en el supuesto de que los partidos de derecha no apoyarían un tributo que gravara al sector empresarial.
- (WSQ) Representa la coalición ganadora que derrota a (SQ) y constituye la intersección de los puntos ideales del partido mediano y del contingente legislativo del Ejecutivo (PRI y PAN, respectivamente). El SQ pasó de derecha al centro.

El modelo nos permite comprobar nuestra hipótesis principal: una reforma tributaria es posible cuando el punto ideal del establecedor de la agenda y del partido mediano de la

legislatura se aproximan. El dictamen de la Comisión de Hacienda, como establecedor de la agenda, se aproximó a la preferencia del partido mediano, el PRI.

Es interesante abordar una pregunta que subyace este episodio, ¿por qué el FAP, ubicado en la izquierda del espectro dimensional, votó en contra de una ley que decretaba un impuesto al sector empresarial? La lógica nos diría que, de acuerdo a sus preferencias, apoyaría un impuesto empresarial. Sin embargo, su carácter de oposición recalcitrante nos daría una posible respuesta a su sentido del voto.

Esta experiencia nos permite corroborar que, en lo que a jugadores con veto se refiere, el factor numérico puede influir tanto en la permanencia como en el cambio del statu quo. Esto es, la tesis de Tsebelis es contrastable, sobre todo en un escenario donde la fragmentación del sistema de partidos es proclive a la formación de coaliciones a partir del mediano de la legislatura.

CONCLUSIONES .

La política tributaria es un ámbito de la política pública complejo en tanto integra gran cantidad de jugadores e intereses. El diseño y la implementación de la política son dos aspectos importantes, sin embargo, el proceso de reforma fiscal es una etapa clave debido a que las preferencias de los actores involucrados se diversifican; en tanto el poder Ejecutivo tiene una visión más general de la política, los integrantes de la legislatura obedecen a intereses circunscritos, por ende, la separación de propósitos característica del sistema presidencial es un factor que entorpece la concreción de reformas tributarias.

La experiencia de diversos países latinoamericanos ofrece un útil escenario para caracterizar un proceso de reforma tributaria. Los elementos en común a nivel regional (sistema presidencialista, legislaturas reactivas, multipartidismo) permiten concluir que un proceso de reforma fiscal depende no sólo del diseño institucional, sino del número y preferencias de los jugadores con veto involucrados.

En México, aun cuando las leyes otorgan tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo facultades equivalentes, es el primero quien carga con el mayor peso en el proceso de iniciación de las reformas fiscales al velar por el cumplimiento de las normas presupuestales. No obstante lo anterior, la legislatura, a través de la Comisión de Hacienda, ha demostrado ser la instancia legislativa de mayor trascendencia en el procedimiento de reforma al tener la capacidad para modificar parcial o totalmente la propuesta original del presidente, por lo que podemos identificarla como el establecedor de la agenda tributaria.

A raíz del gran poder de reacción que la alternancia electoral brindó al Congreso mexicano, el Ejecutivo se ve obligado a negociar con antelación la reforma tributaria. No sólo su nivel de aceptación pública es condición necesaria para iniciar una reforma de estas características, sino también lo es el apoyo de diversos sectores sociales y políticos. Por ello, las estrategias de negociación implican necesariamente un consenso previo a la iniciación para evitar altos costos políticos para el caso de un rechazo legislativo.

Varios son los factores que pueden dificultar la concreción de las reformas tributarias. El primero de nuestros estudios de caso nos permite observar que cuando un impuesto es altamente impopular y su reforma tiene un impacto general, la distancia ideológica entre los jugadores con veto se hace mayor y por ende, el statu quo tiende a prevalecer. Esta evidencia nos permite asegurar que una reforma que altera el statu quo en materia tributaria se dificulta en la medida en que aumenta la distancia entre el punto ideal del establecedor de la agenda y el punto ideal del partido mediano de la legislatura.

Esto quiere decir que el cambio en la política tributaria es más probable cuando las propuestas se acercan al punto ideal del partido mediano. Sin embargo, la evidencia también nos demuestra que un requisito para que se de este cambio, es la cohesión del partido mediano. Los dos estudios de caso nos permiten corroborar que el PRI, como partido mediano de la legislatura, es un jugador determinante en cualquier reforma tributaria y su preferencia establece la pauta para la integración de coaliciones ganadoras.

El aumento en el número de jugadores con veto, es un factor que, por un lado, favorece a la estabilidad del statu quo debido a que los costos de transacción se elevan. Sin embargo, este incremento de jugadores también obliga a la búsqueda de consensos, favoreciendo la formación de coaliciones legislativas entre aquellos actores que desean alterar la política corriente e imponer sus preferencias. Por lo tanto, el factor numérico no implica necesariamente estabilidad de la política fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

- **APORTELA**, Fernando y Alejandro Werner, “**La Reforma al Impuesto al Valor Agregado de 1995: Efecto Inflacionario, Incidencia y Elasticidades Relativas**”, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, 2002.
- **ARCHER**, Ronald P. y Matthew Soberg Shugart, “**El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia**”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores), Editorial Paidós, Buenos Aires, 2002.
- **BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)**, *La Política de las Políticas Públicas, progreso económico y social en América Latina, Informe 2006*, Ernesto Stain y Otros (coord.), David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, 2006.
- **BEJAR**, Luisa, “**Cambio Institucional: el Congreso mexicano después de la Alternancia**”, UNAM, 2005.
- **CALDERÓN**, Felipe, “**El paquete fiscal y presupuestal**” en grupo Reforma, 03 de enero de 2002.
- **CARRILLO**, Ulises y LUJAMBIO, Alonso, “**La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000**”, Revista Mexicana de Sociología, vol. 60, núm. 2, México, 1998.
- **CARSTENS**, Agustín, “**Las razones de una reforma**”, en Nexos, número 357, septiembre de 2007.
- **CASAR**, María Amparo,
 - “**Coaliciones Parlamentarias: Aprendiendo a vivir la Democracia**”, CIDE, 1999.
 - “**El Proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso**”, CIDE, 2001.
 - “**Equilibrios entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo: el caso de México**”, CIDE, 2002.
- **CHEIBUB**, Argelina y Fernando Limongi, “**Presidential power, legislative organization and party behavior in Brazil**”, Documento de Trabajo No. 120, CIDE, 2000.
- **CHEIBUB**, José Antonio, “**Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies**”, Yale University, 2000.
- **CEPAL**, “**Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas**”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, diciembre de 2006.
- **CLAVIJO**, Sergio, “**Tributación, equidad y eficiencia en Colombia: guía para salir de un sistema tributario amalgamado**”, Banco de la República de Colombia, 2005.

- **COLOMER, Josep M.**,
 ---*El Arte de la Manipulación Política*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1990.
 ---*La Transición a la Democracia: el modelo español*, Editorial Anagrama, Barcelona, 1998.
 ---y **Gabriel L. Negretto**, “**Gobernanza con poderes divididos en América Latina**”, en *Política y Gobierno*, Vol. X, Número 1, primer Semestre de 2003.
- **COX, Gary W. and Scott Morgenstern**, “**Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents**”, *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2, Enero 2001.
- **CRISAFULLI, Jorge Luciano**, “**Actores de Veto, Coaliciones y la Estabilidad de Políticas Fiscales**”, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 2003.
- **CRISTÓBAL, Iñigo**, “**Impuestos y administración tributaria en América Latina desde la perspectiva de las multinacionales**”, BID, Washington, 2007.
- **DÍAZ GÓMEZ, Everardo R.**, “**Desempeño Legislativo y disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003**”, *Revista Confines* 2/3, México, enero-mayo 2006.
- **EATON, Kent H.**, “**Fiscal Policy making in the Argentine Legislature**”, en *Legislative Politics in Latin America*, Scott Morgenstern y Benito Nacif (editors), Cambridge University Press, 2002.
- **ELIZONDO, Carlos y Benito Nacif**, “**La Lógica del Cambio Político en México**” En *Lecturas sobre el cambio político en México* (compiladores), CIDE, FCE, México, 2002.
- **ESPINOZA T., Ricardo**, “**El PRI. Relaciones internas de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente**”, UAM-Iztapalapa, 2004.
- **FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge**, *Teoría de Juegos: su aplicación en Economía*, El Colegio de México, 2002.
- **FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José y Víctor Lapuente Giné**, **When Veto Players do not Agree**, ECPR Joint Sessions, Uppsala, Sweden, 2004.
- **FERNÁNDEZ-GUERRA, Fabiola e Irma Méndez de Hoyos**, *Guía para la Elaboración del Protocolo de Tesis*, Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, FLACSO México, 2005.
- **FMI**, “**Perspectivas económicas: Las Américas**”, Fondo Monetario Internacional, Washington DC, noviembre de 2007.
- **GÓMEZ LÓPEZ, Alicia**, *Juegos Políticos: las estrategias del PAN y del PRD en la transición democrática*, Universidad de Guadalajara, 2003.
- **HAGGARD, Stephan and Matthew McCubbins** (editores), *Presidents, Parliaments and Policy*, Cambridge University Press, 2001.
- **HELLER, William B. y Jeffrey A. Weldon**, “**Reglas de Votación y la Estabilidad en la Cámara de Diputados**”, en *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Rosa

María Mirón Lince y Luisa Béjar Algaza (coord.), Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003.

- **JONES**, Mark P., “Una evaluación de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores), Editorial Paidós, Buenos Aires, 2002.
- **LERDA**, Juan Carlos, “Experiencias de Reforma Fiscal en América Latina” en *Experiencias de Reformas Fiscales en el Mundo y el Caso Mexicano*, David Colmenares Páramo (coordinador), El Economista Mexicano, Número 2, 2002.
- **LINZ**, Juan J., “Democracia Presidencial o Parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?” En *Las Crisis del Presidencialismo, perspectivas comparativas*, en coedición con Arturo Valenzuela, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- **LLANOS**, Mariana y Detlef Nolte, “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”, en *Para qué sirve el Poder Legislativo*, Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon (coord.), Porrúa, México, 2007.
- **LÓPEZ LARA**, Álvaro F., “Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados de México (1991-1999)”, en *Polis: número extraordinario*, 00, UAM-Iztapalapa, 2001.
- **LUJAMBIO**, Alonso y Jaime Martínez, “Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública, un intento de clarificación conceptual”, VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, México, 2002.
- **MAGAR**, Eric y Vidal Romero, “El impasse mexicano en perspectiva”, Foreign Affaire en Español, 2007.
- **MAHON**, James E. Jr, “Causes of Tax Reform in Latin America, 1977-95”, *Latin American Research Review*, Vol. 39, No. 1, 2004.
- **MASCOTT**, María de los Ángeles, “Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX Legislaturas”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo número 1, Cámara de Diputados, México, 2006.
- **MAINWARING**, Scott, “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (compiladores), Editorial Paidós, Buenos Aires, 2002.
- **McCUBBINS**, Mathew D., “The Legislative Process”, en *The Encyclopedia of Democratic Thought*, eds. Barry Clarke and Joe Foweraker, Routledge Press, 2000.
- **MEZEY**, Michael L., “La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso” en *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el Presidente y el Congreso*, James Thurber (coordinador) Buenos Aires, Eliasta, 1995.

- **MIRÓN LINCE**, Rosa María, “**De la hegemonía a la oposición: el PRI y su cambio organizativo**”, en *Partidos Políticos en México: nuevos liderazgos y relaciones de poder*, Ricardo Espinoza Toledo (coordinador), UAM, AMEP, 2004.
- **MORTON**, Davis, *Teoría del Juego*, Alianza Editorial, Madrid, 1971.
- **NACIF**, Benito,
 - “**La Lógica de la Parálisis y el Cambio bajo Gobiernos sin Mayoría**”, Working Paper No. 126, CIDE, 2000.
 - “**El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados en México**”, en *La Cámara de Diputados en México*, Germán Pérez y Antonio Martínez (compiladores), Cámara de Diputados LVII Legislatura, FLACSO México, Porrúa, 2000b.
 - “**Policy Making under Divided Government in Mexico**”, Working Paper No. 305, CIDE, 2003.
 - “**¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México**”, CIDE, México, 2004.
- **NEGRETTO**, Gabriel, “**Does the president govern alone?: legislative decree authority and institutional design in Brazil and Argentina**”, Documentos de Trabajo No. 133, CIDE, 2000.
- **O’DONNELL**, Guillermo, “**Delegative Democracy**”, *Journal of Democracy*, vol. 5, 1994.
- **PACHECO MÉNDEZ**, Guadalupe, “**¿Hacia la cuarta etapa del Partido de la Revolución? La elección interna de dirigentes del PRI en febrero de 2002**”, en *Foro Internacional*, vol. XLVI, número 184, 2006.
- **PETERS**, B. Guy, *The Politics of Taxation: A comparative perspective*, Cambridge, MA: Blackwell, 1991.
- **PRUD’HOMME**, Jean-Francois, “**La negociación de las reglas del juego: tres reformas electorales (1988-1994)**”, en *Política y Gobierno*, vol. III, número 1, primer semestre de 1996.
- **RAIFFA**, Howard, *El Arte y la Ciencia de la Negociación*, FCE, 1996.
- **REVILLA**, Eduardo y Andrés Zamudio, “**Reforma Fiscal y Distribución de la Carga Impositiva en México**”, Programa de Presupuesto y Gasto Público, CIDE, 2002.
- **REYNOSO**, Diego, “**Actores institucionales y partidarios en el juego político mexicano**”, *Revista Mexicana de Sociología* 68, número 4, México, octubre - diciembre 2006.
- **RUBIO**, Luis, “**Impuestos y Ciudadanos**” en *Políticas Económicas del México Contemporáneo*, CONACULTA y FCE, 2001.
- **SCHIAVON**, Jorge A., “**Bicameralismo en América Latina: ¿hace alguna diferencia?**”, *Memorias 2002 Ibergop-México* (Agosto de 2003), 2003.

- **SHEPSLE**, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, *Las Fórmulas de la Política, Instituciones, Racionalidad y Comportamiento*, CIDE, Taurus, México, 2004.
- **SHUGART**, Matthew S. and Stephan Haggard, “**Institutions and Public Policy in Presidential Systems**”, en *Presidents, Parliaments and Policy* de Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins, Cambridge University Press, 2001.
- **SIRVENT**, Carlos, “**Una Aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones**”, en *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*, Rosa María Mirón Lince y Luisa Béjar Algaza (coord.), Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, México, 2003.
- **SOLA**, Lourdes, “**Gobernabilidad, reforma fiscal y democratización. Brasil en una perspectiva comparada**”, en *Desarrollo Económico*, volumen 33, número 132, Enero – Marzo, 1994.
- **STIGLITZ**, Joseph E., *La Economía del Sector Público*, Barcelona: Antoni Bosch, 2000.
- **TOMMASI**, Mariano, “**Instituciones y Resultados Fiscales**”, *Desarrollo Económico*, Vol. 38, número 149, Abril-Junio de 1998.
- **TSEBELIS**, George, *Jugadores con Veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*, FCE, México, 2006.
- **VELASCO**, José Luis, “**Pluralismo político, desequilibrios sociales e indecisión legislativa: el fracaso de la reforma fiscal en el gobierno de Vicente Fox**”, en *El Estado actual de la Democracia*, Fernando Castañón y otros (coord.), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2007.

HEMEROGRAFÍA

Revistas:

- A-Regional
- Nexos
- Proceso

Periódicos:

- El Universal
- La Jornada
- Reforma

RECURSOS ELECTRÓNICOS

Sitios Web:

- Presidencia de la República en www.presidencia.gob.mx
- Cámara de Diputados en www.diputados.gob.mx
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en www.cefp.diputados.gob.mx
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias en www.ciat.org
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe en www.cepal.org

ANEXO. Experiencias de Reforma Tributaria en América Latina. Cuadro Comparativo.

PAÍS	TIPO DE GOBIERNO (1990-2004) ¹	FACULTADES LEGISLATIVAS DEL PODER EJECUTIVO ²	ÍNDICE DE CAPACIDAD DEL CONGRESO Y TIPO DE CONGRESO ³	CONTINGENTE LEGISLATIVO DEL PODER EJECUTIVO ⁴	CONTEXTO DEL PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA	CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DEL PROCESO DE REFORMA TRIBUTARIA
ARGENTINA	UMy (1990-)	0.44	Bajo / Reactivo Limitado	48	El multipartidismo cambió el panorama de las políticas tributarias, ocasionando una oscilación de las estrategias del Ejecutivo en su relación con el Congreso y una mayor dificultad para gobernar.	La instauración de un nuevo statu quo impositivo y la imposibilidad de su posterior reversión (en virtud del aumento en el número de jugadores con veto) condujeron a la inestabilidad y destitución del gobierno en turno.
BRASIL	CMn (1990-92) CMy (1993-)	0.62	Alto / Reactivo Constructivo	19	Poder Ejecutivo fuerte; alta fragmentación y baja centralización del sistema de partidos.	Dependencia de la trayectoria; oposición y estancamiento ante una reforma de múltiples dimensiones que crea incertidumbre con respecto a los efectos en los ingresos de los múltiples jugadores interesados.
COLOMBIA	UMy (1990-98) CMn (1998-2002) CMy (2002-)	0.59	Alto / Reactivo Constructivo	20	Debilitamiento del Ejecutivo en relación con la Legislatura y el Poder Judicial debido a cambios constitucionales. Sistema tributario dentro de los menos neutrales de América Latina.	Numerosas propuestas de reforma diluidas y alteradas. Aumento de los costos de la aprobación; el proceso legislativo reduce los beneficios al diluir las propuestas del gobierno.

¹ Nomenclatura: CMn (gobierno de coalición minoritaria); CMy (gobierno de coalición mayoritaria o de casi mayoría); UMn (gobierno de un solo partido en minoría); UMy (gobierno de un solo partido en mayoría o de casi mayoría). Nota: los gobiernos se cuentan como de coalición mayoritaria si la coalición se mantiene durante más de la mitad del periodo presidencial. De otra manera, se categoriza como coaliciones minoritarias. Una casi mayoría se define como un caso en que el presidente tiene más del 45% de los escaños en ambas Cámaras del Congreso (o en la asamblea nacional) Fuente: Martínez-Gallardo (2005) y Payne et al. (2002) referidos en BID, 2006: 40.

² Este índice es el promedio de tres variables: 1) poderes proactivos, 2) poderes reactivos y 3) poderes de plebiscito. El índice está normalizado en una escala de 0 a 1; los valores más altos representan un mayor poder. Como referencia, el país con mayor índice es Chile (0.66) y el menor es Nicaragua y Paraguay (0.19). Fuente: PNUD (2005) referido en BID (2006: 52).

³ El índice de capacidad del Congreso es un intento por captar la capacidad de los órganos legislativos de los diversos países para formular políticas. Por otra parte, la tipología de clasificación de los Congresos está basada en Morgenstern (2002). Ambos elementos son referidos en BID, 2006: 57-60.

⁴ Contingente del partido del P residente en la Cámara baja o asamblea nacional (promedio de las dos elecciones legislativas más recientes, en porcentaje). Fuente: Jones (2005) en BID, 2006: 38.