

Subsidios: ¿freno o estímulo?

SARA CUEVAS VILLALOBOS*

En el ejercicio de los programas de vivienda públicos y privados se puede apreciar, como un tema recurrente, el de los subsidios, instituidos como apoyo, estímulo o facilidad para la aplicación de dichos programas en beneficio de los sectores de la población con menos recursos, pero que de manera inexplicable, por una regulación inadecuada, se han constituido en obstáculo, lo que lleva a cuestionar su conveniencia o a replantear la necesidad de instrumentar los mecanismos que los hagan eficientes.

Aunque se trata de un concepto abordado en específico por la ciencia económica, ha trascendido esa materia e interesa al jurista, en general, y al notario, en particular.

Este artículo tiene el propósito de analizar la procedencia o no de los subsidios, en especial los dirigidos a la promoción de la vivienda de interés social y popular y, en caso afirmativo, qué hacer para que resulten funcionales.

CONCEPTO

El subsidio se define como socorro, ayuda o auxilio extraordinario de carácter económico o como la ayuda financiera o de otro género que se da, sin compensación equivalente, por gobiernos y dependencias gubernamentales u otros organismos de carácter público, con el objeto de promover o proteger el desarrollo de las empresas privadas en la industria, en el comercio o en la agricultura.

Más que una definición, Musgrave da una explicación del subsidio, al decir que “es un instrumento del gobierno en la distribución del ingreso, además de ser un instrumento para compensar los males sociales y una manera de incentivar la producción de bienes meritorios positivos (alimentos, vivienda)”¹; también se habla del subsidio cruzado, concepto aplicado principalmente al campo financiero, “en donde los deudores cumplidos terminan pagando tasas de interés mucho más altas de las convenientes y ese subsidio lo aportan a los deudores incumplidos”.

* Notaria 197 del Distrito Federal.

Agradezco la valiosa colaboración, para la realización de este artículo, de la licenciada Genoveva Roldán Dávila, miembro del personal académico del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

En realidad, aunque el subsidio es uno de los destinos del gasto social, los recursos que conforman este rubro tienen origen diverso y no es conveniente que entre ambos (recursos-subsidios) se dé una relación directa de causa-efecto.

FUNDAMENTO JURÍDICO

El último párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que “Se podrán otorgar subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta”, y el artículo 115, penúltimo párrafo de la fracción IV, establece:

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

De acuerdo con estas disposiciones, la legislación del Distrito Federal ha regulado los subsidios con el carácter de generalidad y temporalidad a que la Constitución se refiere y se ha cuidado que no fueran las leyes locales las que los establecieran, sino mediante acuerdos expedidos por el ahora Jefe de Gobierno, constituyéndose en una *bandera* de promoción política.

El Código Financiero del Distrito Federal, expresa lo siguiente:

“Artículo 419. Los subsidios que otorgue el Distrito Federal, con cargo al Presupuesto de Egresos, se sustentarán en acuerdos de carácter general que se publicarán en la *Gaceta Oficial*, y en resoluciones administrativas dictadas por autoridad competente.”

En esos acuerdos se establecerán facilidades administrativas para el cumplimiento de obligaciones fiscales. Artículo 420. Únicamente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá autorizar subsidios con cargo al Presupuesto de Egresos. Dichos subsidios sólo se aprobarán para la consecución de los objetivos de los programas contenidos en el presupuesto señalado, o bien, cuando se consideren de beneficio social, y para el pago de las contribuciones establecidas en los capítulos I, II, III, IV, V, VIII y IX en sus secciones primera, tercera, cuarta, quinta y octava, del título tercero del libro primero de este Código.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal informará a la Asamblea del ejercicio que haga de esta facultad en los informes de avance trimestral y al rendir la cuenta pública del Distrito Federal.

Este último precepto se refiere a los impuestos predial, sobre adquisición de inmuebles, espectáculos públicos, loterías, rifas, sorteos y concursos, nóminas, contribuciones de mejoras, derechos por la prestación de servicios, por el suministro de agua, de construcción y operación hidráulica, expedición de licencias, del Registro Público de la Propiedad o del Comercio, del Archivo General de Notarías, de alineamiento, señalamiento de número oficial y de expedición de constancias de zonificación y de uso de inmuebles.

Las facultades de la autoridad administrativa del Distrito Federal para conceder subsidios se extienden, legalmente, a todas las materias antes mencionadas, no obstante, la misma las ha limitado en los acuerdos que expide anualmente, ya sea por convicción o error inexplicable.

En materia federal, el Código Fiscal de la Federación no menciona de manera expresa los subsidios; se refiere a ellos como estímulos fiscales; para permitir que las diferentes leyes especiales los otorguen sin limitarlos en forma temporal. Sin embargo, la Ley del Impuesto sobre la Renta ha previsto el otorgamiento de subsidios en los artículos 80-A y 141-A a los que ha asimilado en algunos casos a los ingresos exentos (art. 77-VI). Podrían ser considerados inconstitucionales los subsidios concedidos a través de lo dispuesto en los artículos 80-A y 141-A, pero como se otorgan en beneficio de los contribuyentes, considero improbable su impugnación.

ANTECEDENTES

Por lo regular, el tema se analiza bien desde una perspectiva muy técnica que profundiza entre lo que son los subsidios directos o indirectos, su papel como ahorro negativo y contrario al ahorro social, como parte de la política fiscal y por tanto como ayuda financiera, los subsidios y sus efectos multiplicadores, vistos como donaciones en especie o dinero; como políticas programadas o coyunturales, como parte de la inversión pública, asignaciones directas a los productores, a los gobiernos estatales y a otros sectores no productivos o, por otro lado, encontramos aquellos estudios que se abocan a una reflexión teórico-conceptual e histórica sobre el significado, características y papel de los subsidios en la realidad contemporánea.

En mi opinión, se debería avanzar en una propuesta que, sin eliminar los aspectos empíricos y técnicos del tema, intentara profundizar en

el debate actual que se ocupa sobre el curso que deberán tomar las acciones de los diversos actores sociales. La reflexión sobre la magnitud y características de la intervención pública en el proceso económico, al igual que el papel del mercado, son temas vigentes y de trascendencia en los umbrales del siglo XXI.

No es objetivo de estas notas hacer una reseña histórica; sin embargo, no se debe perder de vista que los subsidios han existido siempre como un procedimiento para equilibrar la distribución de la riqueza (propósito expreso) o como un medio político de obtención de apoyo ciudadano (propósito tácito y, sobre todo, solapado), ambivalencia que aún sustenta su existencia.

Ya en las *Leyes de Indias* se contempla una liberación del pago de alcabalas por veinte años o del pago de almojarifazgo por diez años a los nuevos pobladores.

Desde finales de los años setenta, a nivel nacional e internacional, se observó una tendencia generalizada a la redefinición del papel del Estado en la vida económica. Desde instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, Banca Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) se empezó a trazar una serie de lineamientos que propugnaron por el *achicamiento* de la participación del Estado en el proceso económico y que cuestionaron de manera severa la función del Estado como inductor de los procesos de crecimiento y desarrollo económico. Estos cambios en la dinámica económica mundial se ha fundamentado en la reedición de algunos aspectos del pensamiento de Adam Smith, quien señalaba que la producción capitalista puede desarrollarse sin obstáculos y en forma ilimitada, es decir, que el entorno económico debía ser fijado por la libre actuación de las fuerzas del mercado sin injerencia de factores externos.

La posición liberal de Adam Smith nunca se expresó en su forma más pura y radical, pero sí resultaba dominante en cuanto a un mayor control de la acción pública en la economía y la institución de un régimen individualista, de competencia y libertad comercial. El Estado siempre ha intervenido en la economía, aun en los países capitalistas más liberales y, por otra parte, en estos países los monopolios privados, la otra antítesis del modelo liberal, han existido siempre, aun en el auge del liberalismo económico.

En realidad, el modelo de la competencia perfecta no ha existido nunca en país alguno. De manera aparentemente contradictoria, los países que en la actualidad postulan el libre cambio, no lo practican.

El pensamiento liberal que dominó desde finales del siglo XIX hasta finales de la segunda década del XX llegó a su ocaso por la gran depre-

sión del capitalismo, que culminó con la Segunda Guerra Mundial. La crisis del 29 demostró que la mano *invisible* del libre mercado no podía ser abandonada, sin restricciones, para que gobernara la economía en su totalidad, ya que esto no conducía al ansiado equilibrio, sino que por el contrario, había agudizado contradicciones que en el terreno económico llevaron al *crack* y que en el terreno político culminaron con la Segunda Guerra Mundial.

Al respecto, la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), en un reporte publicado en 1997, señalaba: “Los años veinte y treinta proporcionan un contundente y perturbador recordatorio de cuán rápido los acontecimientos políticos pueden arrojar la fe en los mercados y en la apertura.”

El liberalismo económico fue cuestionado por la realidad y como resultado de su crisis se instrumentó una política que encontró su explicación teórica en las propuestas de John Maynard Keynes, que buscaba eliminar las limitaciones del *libre mercado*, y propuso que el Estado tuviese un papel determinante en el proceso económico. Así, el dirigismo estatal se sugiere como una alternativa a la crisis resultante del liberalismo económico en el que se sustentó la evolución del capitalismo a finales del siglo pasado y principios de éste. La intervención directa del gobierno en la economía se realizó, entonces, de dos maneras: regulando la operación de los mercados y mediante el ejercicio del gasto. En cuanto al ejercicio del gasto, se concentraba básicamente en tres áreas: a) el pago de la burocracia; b) la operación de las empresas gubernamentales, y c) los subsidios. Para financiar este gasto el gobierno instrumenta una política fiscal con cargo a los particulares y cuando los ingresos por impuestos no son suficientes para financiar el gasto, el gobierno recurre al endeudamiento.

Por lo que se refiere a los subsidios, es necesario precisar que el gobierno, ya sea por iniciativa propia o por la presión de diversos grupos sociales, destina una parte de su gasto total a subsidiar a sectores de la población o a un bien en particular. La política de subsidios, que implica un gasto que el gobierno tiene que financiar y para el cual debe obtener ingresos de alguna fuente, representa un costo en el bienestar social. Ello se debe a que el estímulo otorgado a la producción del bien o bienes subsidiados obliga al gobierno a extraer recursos de otros sectores de la producción. El subsidio abre una brecha entre el precio que recibe el productor y el que paga el consumidor.

Los subsidios han significado el reconocimiento implícito de que bajo las leyes económicas, políticas y sociales del capitalismo, se agudiza la polarización en la distribución del ingreso, la marginación, la pobre-

za y el atraso, aun en los países industrializados, situación que adquiere dimensiones dramáticas en los países dependientes y subdesarrollados como México. Bajo el liberalismo y el neoliberalismo este contexto se magnifica. Con el *capitalismo salvaje* se desregulariza la acción del Estado, se venden paraestatales y se eliminan subsidios, de manera que las tendencias a la polarización llegan a tener expresiones como la crisis del 29 y en la actualidad encontramos situaciones como las siguientes:

- a) los países menos adelantados, con 10% de la población mundial, realizan sólo 0.3% del comercio mundial, la mitad de la participación que les correspondía hace 20 años;
- b) en cuanto a pobreza e ingreso: 20% más pobre de la población mundial participa con sólo 1.1% del ingreso mundial, inferior a 1.4% que tenían en 1991 y a 2.3% que les correspondía en 1960;
- c) la relación de la participación en los ingresos que corresponden a 20% más rico de la población mundial con respecto a 20% más pobre, aumentó de 30 a 1 en 1960, de 61 a 1 en 1991 y a un sorprendente máximo de 78 a 1 en 1994, según Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas.

En cuanto a México, los retos sociales son agudos y diferenciados. A los efectos de la economía globalizada hay que agregar los rezagos históricos de carácter social y económico, así como la presión, no sólo del crecimiento demográfico, sino de la estructura y distribución de la población. A pesar de que somos al tercer exportador al mercado más grande del mundo —Estados Unidos— sólo después de Canadá y Japón,

En las áreas urbanas, donde se vive el retraimiento de los sectores tradicionales, habitan alrededor de 14 millones de personas en condiciones de pobreza. Por otra parte, en las áreas rurales, a pesar de que hay enclaves de modernidad productiva, se presentan fuertes problemas de atraso económico y tecnológico, ahí prevalece la actividad económica de autoconsumo [...] No es de extrañar entonces que la gran mayoría de quienes viven en condiciones de pobreza extrema en nuestro país habiten en el campo: 26 millones de personas, de las cuales 11 millones son indígenas.

De lo anterior se puede deducir que 40 millones de mexicanos se encuentran en la pobreza y que sin duda alguna se convierten en un obstáculo al desarrollo del país en su conjunto y en un serio peligro para su estabilidad política y social. A excepción de que el gobierno utilice concepciones fascistas y proponga su eliminación física, cualquier pro-

yecto de crecimiento y desarrollo que se diseñe tiene que contemplar y partir de dicha realidad.

De esta manera, los subsidios se convierten en un instrumento de redistribución del ingreso, que debería buscar equilibrar las deficiencias del mercado y la polarización económica que genera, así como promover y reactivar la economía en los sectores en que estén incidiendo. Sin embargo, lo cierto es que hasta ahora los subsidios que se han mantenido por el gobierno mexicano han sido utilizados como instrumentos de compra de votos y corrupción, lo cual desvirtúa las características y el papel de subsidios en la economía.

Ejemplos de subsidios generalmente utilizados son los otorgados a los bienes de la canasta básica de consumo, vivienda social y popular, transporte, etc., así como los de carácter fiscal y financiero a las empresas y a las personas físicas. En cuanto a estos últimos, al aumentar la tasa de rentabilidad de capital por arriba de lo que sería en un mercado competitivo no distorsionado, se constituyen como una de las fuentes más importantes de la inequidad en la distribución del ingreso, favoreciendo relativamente a los dueños del capital y discriminando la mano de obra.

Otro subsidio que se otorga de manera implícita es la protección a la planta productiva nacional frente a los competidores externos, por lo común en el sector industrial, por lo que las barreras al comercio internacional actúan como un estímulo a la producción de bienes que sustituyen importaciones. Sin embargo, este subsidio también actúa como un impuesto a la producción de bienes exportables, en los cuales, por su naturaleza, la economía tiene ventajas comparativas en los mercados internacionales. Este tipo de subsidios implícitos a la producción de bienes sustitutivos de importaciones pueden generar que las tecnologías de producción se vuelvan intensivas en el uso del capital y no reflejen la abundancia relativa de los factores de la producción, que desincentiven el gasto de las empresas en el desarrollo de nueva tecnología, por lo que la brecha tecnológica frente al exterior tiende a incrementarse. Bajo este esquema funcionaron, en particular, los países subdesarrollados, sin escapar a ello los más industrializados.

Como resultado de la “crisis de la deuda”, de la “crisis en los precios del petróleo”, de un decrecimiento de la economía mundial en general, y en particular de la economía estadounidense, el capitalismo requirió de una redefinición de los principales aspectos del modelo económico implementado desde los años treinta. El nuevo liberalismo presentó un agresivo plan de privatizaciones que buscan “eliminar” la presencia omnipotente del Estado en la economía, con el objetivo de dejar a la iniciativa privada que se hiciera cargo de ello. Este neoliberal-

lismo —o la segunda edición del liberalismo— ha promovido la disminución del gasto social estatal, la venta de paraestatales y la disminución y eliminación de subsidios.

Es en este contexto que debemos ubicar el análisis del papel y perspectivas de los subsidios; tema en el que existe gran heterogeneidad en la definición conceptual de lo que involucra, así como imprecisiones entre lo que atañe a las subvenciones por un lado y lo que propiamente serían subsidios por otro. En este sentido es importante precisar nuestra conceptualización al respecto y analizar el virtual repliegue del Estado en las actividades económicas básicas y la utilización de nuevos esquemas de concesiones privadas en áreas como la generación de electricidad de energéticos, la construcción y operación de carreteras, los servicios financieros y bancarios, en la agricultura e industrias mexicanas, los cambios en la política social en cuanto acciones de carácter asistencial, formación de capital humano, desarrollo e infraestructura social básica y la formación de patrimonio familiar; así como el repliegue de la acción del Estado como promotor y catalizador de acuerdos entre los actores económicos y sociales que el mercado por sí mismo no garantiza.

Dicho repliegue estatal ha sido bastante criticado por las experiencias con gobiernos ineficientes y corruptos, lo cual revela deficiencias en el comportamiento y funcionamiento de una de las partes del Estado, pero no debiera significar la derivación fácil de concluir que el Estado deba eliminarse o reducirse de manera radical. Si algo le debiera haber quedado claro a la sociedad mundial es que los mercados no se regulan solos y que, aun en los casos más célebres de liberalización, nunca ha implicado la ausencia de regulación. Como señala Horacio flores de la Peña: “El dilema no es entre un Estado fuerte o débil, sino respecto al tipo de [su] intervención, ya que el Estado como tal es esencialmente fuerte.”

En adición a esto, Adolfo Orive señala:

Los esfuerzos por alcanzar un desarrollo compartido han sido más exitosos en países donde se ha optado por una estrategia de competencia-cooperación. El mercado funciona con competencia, pero la cooperación exige el papel activo del Estado [...] como promotor y catalizador de acuerdos entre los actores económicos y sociales que el mercado por sí mismo no garantiza [...] un papel más allá de ser el simple corrector de las fallas del mercado, sin por ello volver a ser el actor económico dominante.

Asimismo, Jorge Javier Romero afirma que:

No se puede dejar de lado que los últimos gobiernos han sido más rígidos que rigurosos al enfrentar los temas económicos. El espacio de maniobra es estrecho, pero queda cierto margen para aplicar criterios flexibles que eviten que todos los costos sean pagados por los más débiles. El Estado puede desempeñar un papel más importante en la reducción de la desigualdad, cuya solución no puede postergarse hasta que el crecimiento general disperse y atempere sus efectos más radicales.

La preocupación sobre las secuelas que ha dejado el neoliberalismo o el liberalismo contemporáneo con sus políticas de achicamiento del Estado preocupan ya a organismos internacionales. En el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se destaca:

Avanzando a una velocidad extraordinaria, pero sin mapa ni brújula, la globalización ha ayudado a reducir la pobreza en algunas de las economías mayores y más fuertes: China, la India y algunos de los tigres asiáticos (proceso que ya observa una reversión a partir de la “crisis asiática”). Pero también ha producido perdedores entre los países y dentro de ellos. A medida que han aumentado el comercio y la inversión exterior, el mundo en desarrollo ha presenciado una diferencia en aumento entre ganadores y perdedores. Mientras tanto, muchos países industrializados han visto aumentar el desempleo a niveles desconocidos desde los años treinta, y la desigualdad de ingreso ha llegado a niveles que no se conocían desde el siglo pasado.

Lo cierto, así lo demuestra la realidad, es que en las dos últimas décadas se ha observado una redefinición del papel del Estado, pero no su debilitamiento o virtual desaparición. Aquellos que han atacado hasta la saciedad la omnipotencia estatal han sido los primeros en recurrir a él para que mediante su intervención se salvaguardara su patrimonio (Fobaproa, rescate carretero). Se ha hecho una mala y rápida copia de experiencias ajenas y se ha actuado de manera lenta para adaptar o transferir otros aspectos de las liberalizaciones, que tanto la teoría como la evidencia de los países más industrializados ya señalaban, justamente en lo referente a lo que son los marcos regulatorios y ciertos aspectos de la participación estatal como correctiva de las profundas desigualdades que empezó a dejar como saldo el proceso de apertura, liberalización y ajuste estructural.

Pese a las dificultades para encontrar criterios únicos en temas tan complicados como éste, cabe decir que en cuanto a lo que serían los efectos negativos de la polarización en la distribución del ingreso, acompañada del incremento de la pobreza extrema, estarían los siguientes:

304 DERECHO ECONÓMICO Y FISCAL

- a) la desigualdad en el ingreso afecta el tamaño de la demanda interna y por consecuencia el potencial de industrialización;
- b) la existencia de mercados imperfectos de capital hace que quienes cuentan con menores recursos carezcan de acceso a mecanismos de financiamiento, tanto para consolidar su educación como para invertir;
- c) a mayor desigualdad en el ingreso, se generan mayores incentivos para el crecimiento de actividades que frenan las decisiones de inversión, como pueden ser las actividades ilegales (como el caso de la venta de artículos robados o de contrabando);
- d) en presencia de un alto nivel de pobreza, se eleva la necesidad de aumentar los impuestos para financiar el gasto público social;
- e) asimismo, existe un claro vínculo entre una desigual distribución del ingreso y la inestabilidad social.

En México la situación de la distribución del ingreso se encuentra de la siguiente manera (porcentajes del ingreso total):

	1984	1994	1996
20% de la población con mayores ingresos	49.5	54.5	53.7
80% de la población con menores ingresos	50.5	45.5	46.3

Fuente: INEGI, *Encuesta ingreso-gasto de los hogares*, 1984, 1994 y 1996.

La política vigente del gobierno mexicano, en lo referente a lo social, se orienta (de acuerdo con el discurso) al combate contra la pobreza, desarrollo productivo, promoción de un desarrollo regional más equitativo y promoción de la participación social.

Las acciones encaminadas a fortalecer las capacidades de las personas y las familias dentro del punto de combate a la pobreza y para insertarse en el desarrollo son:

Acciones de carácter asistencial. Se orientan al apoyo de los sectores que padecen condiciones de pobreza extrema mediante los programas de subsidio a la tortilla y a la leche, el abasto rural y los desayunos escolares.

Formación de capital humano. Se trata de atender a la población en pobreza extrema, para garantizar la dotación de servicios educativos, de salud y de alimentación como un patrimonio mínimo que deben tener

todos los mexicanos para su pleno desarrollo económico, social y cultural.

Formación de patrimonio familiar. La vivienda es uno de los patrimonios más importantes para la familia; en este aspecto se apoyan proyectos relacionados con la seguridad en la tierra y la vivienda. Sobresale el impulso a los programas de vivienda urbana, social y popular, y vivienda rural.

Desarrollo de infraestructura básica. Se promueve la realización de obras y acciones en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, electrificación, infraestructura básica de salud y educativa.

En este contexto, además de la disminución en los campos que abarcan los subsidios, el Estado mexicano ha disminuido los montos asignados a dichos subsidios. Los ajustes a los presupuestos por las caídas de los precios del petróleo han sido dramáticos en estos aspectos. Si a ello se suma que con la firma del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN), México se incorporó a una política promovida por el Fondo Monetario Internacional, que se aplica a los países subdesarrollados y dependientes, se puede observar que la eliminación de subsidios, en particular a la agricultura mexicana, ha sido de graves consecuencias.

A cinco años de vigencia del TLCAN, los saldos son negativos en el agro mexicano, aunque la producción aumentó; también se elevaron las importaciones, los subsidios bajaron y cultivos como el de soya prácticamente han desaparecido. El sorgo quedó sin protección y sus importaciones casi se triplicaron, los subsidios en maíz pasaron de 48 a 16% y México puede exportar cárnicos, aunque sólo de Sonora, mientras que es el tercer país importador de carne fresca y refrigerada de Estados Unidos. Las importaciones agropecuarias se concentran en doce productos, entre ellos están maíz, soya, sorgo, frijol, aceites vegetales, arroz, algodón y ganado vacuno. Mientras que el incremento de las exportaciones agropecuarias recae en el café, jitomate, legumbres, hortalizas, frutas frescas y jugo de naranja.

Otro aspecto en el que existen graves contradicciones en lo referente a las políticas de subsidios, es que al menos siete de los treinta y cuatro grandes consumidores de energía eléctrica de la zona centro del país, que gozan de un esquema tarifario privilegiado (subsidios), son empresas con participación extranjera de 100% y seis reportan capital foráneo de entre 15 y 90%.

Empresas transnacionales como Colgate Palmolive o las empresas automotrices Ford, Nissan, General Motors y Chrysler, compran electricidad a una tarifa menor que el precio que otorga la Comisión Federal

de Electricidad a Luz y Fuerza del Centro, aun cuando este organismo es el principal comercializador de energía eléctrica para una población de 25 millones de habitantes en el centro del país.

El precio por kilowatt/hora es de 40.014 centavos, mientras que para las 34 grandes empresas usuarias de alta tensión el costo es de 33 centavos por kw/h. Otras empresas que están en esta tarifa son Praxair México, Apasco, Concretos Pasco, Vitro Fibras, Vidrio Plano de México, Cementos Tolteca y Penwalt.

La tendencia neoliberal a la disminución de la actividad del Estado en la economía también incluye aspectos como el de la banca de desarrollo. En 1980, 43.4% del crédito bancario total era otorgado por la banca de desarrollo, para 1990 sólo era 34.3% y para 1997 fue de 27%. En este marzo se ubica la desaparición de Banpesca, la de un gran número de fondos de fomento, la reclusión de la banca de desarrollo de segundo piso y el cierre del Banco Nacional de Comercio Interior.

Ahora bien, esta política no sería criticable si la creciente participación de la banca comercial privada cubriera de manera satisfactoria los vacíos, pero el hecho es que no es así, sino al contrario. Ni en acceso, ni en costos, con lo cual un número creciente de pequeños empresarios, industriales, comerciantes, agricultores, prestadores de servicios y otros grupos productivos se quedan cada vez más al margen de la economía formal moderna. Las ineficiencias, corrupción y fraudes en la banca privada han llevado a que todo el esquema de rescate, incluso, el de las carreteras de peaje, ha tenido un costo fiscal de 380 mil millones de pesos a valor de septiembre de 1997, cifra que representa 11.95 del PIB (3 billones 187 mil 441 millones de pesos).

Para llegar a conclusiones más razonables, vale la pena reflexionar sobre otras experiencias en el mundo y observar que no existe “una sola salida” y que la inteligencia significa sagacidad e ingenio para sugerir nuevas alternativas.

Ya hemos señalado que en la firma del TLCAN no se tuvo conciencia ni respeto a las desigualdades, por tanto no hay presupuestos comunes. Sin embargo, en la Unión Europea ha quedado claro que el punto de negociación fundamental es que, para que la apertura de mercados tenga los efectos deseados, se requiere que cada uno de los miembros tenga el mismo nivel de competitividad y poder de compra o, de lo contrario, se crearían procesos de desigualdad creciente que atentan contra la estabilidad de dichos procesos comerciales. En este sentido, es necesario que aquellos miembros que no cuenten con los niveles de competitividad, ni con el poder de compra requerido para integrarse, lo eleven; de este modo, la integración requiere de un proceso de transfe-

rencia entre países miembros, es un complejo sistema de regionalización, para poder funcionar de manera estable. Para lograr este proceso existe un sinnúmero de mecanismos comunitarios que buscan integrar a los diferentes grupos.

Los miembros de la Unión Europea estuvieron conscientes de la necesidad de crear un mecanismo de financiamiento de largo plazo, para contribuir a la creación de un mercado de capitales que pudiera apoyar las grandes inversiones que requerían para disminuir las disparidades. De esta manera el Banco Europeo de Inversiones, creado desde 1958, es un auténtico banco de desarrollo. El financiamiento del banco se destina a los siguientes objetivos:

- a) elevar el desarrollo económico de las regiones menos favorecidas;
- b) aumentar la infraestructura de transporte y telecomunicaciones;
- c) proteger al ambiente y la calidad de vida, promover el desarrollo urbano y asegurar el bienestar de la comunidad;
- d) preservar la herencia arquitectónica y natural;
- e) obtener algunos de los objetivos de política energética de la comunidad;
- f) elevar la competitividad internacional de la industria;
- g) apoyar a la pequeña empresa y la ecología;
- h) extender y modernizar la infraestructura de salud y de los sectores educativos, así como fomentar la renovación urbana, bajo los principios del Programa de Acción Especial de Amsterdam en apoyo al crecimiento y el empleo.

No sólo se trata de estudiar experiencias como las de la Unión Europea, el caso de Japón es bastante revelador en este sentido; la planeación económica ha significado una simbiosis gobierno-industria que ha originado un desarrollo capitalista peculiar, en el que la confluencia de intereses nacionales se basa en el consenso como norma básica del proceso de toma de decisiones.

Para Japón los mecanismos de *autorregulación* del mercado no merecieron una alta consideración en la construcción de su poderío industrial y tecnológico de posguerra.

Estados Unidos ha tenido que implementar una política de subsidios permanente para garantizar, por un lado, la producción agrícola, debido a que al estadounidense no le resulta atractivo ocuparse de actividades del campo si no contara con ese apoyo gubernamental, real, contundente y de fácil acceso y, por otro lado, la seguridad social, al subsidiar el desempleo bajo determinadas circunstancias.

Existen estudios que indican que en 1993 la mayor parte de las primeras 100 compañías multinacionales del mundo (por su nivel de ventas), tenía una estrecha relación con sus respectivos Estados por medio de subsidios y otros apuntalamientos, que en el caso de Estados Unidos por lo general están ocultos en el vasto programa de inversiones del Departamento de Defensa. La relación de las subsidiarias militares de las firmas más importantes de ese país con el Departamento de Defensa ha sido crucial para la sobrevivencia de empresas, en especial en tiempos de crisis. Pero este fenómeno no es exclusivo de Estados Unidos; según un estudio realizado en 1993 por W. Ruigrok y Rob van Tulder, 20 de las 100 empresas más grandes a nivel internacional no habrían sobrevivido sin alguna forma de subsidio o ayuda gubernamental.

Resulta evidente que Estados Unidos y, en general, los países industrializados, a raíz de la crisis de finales de los setenta modificaron el sistema de interacciones internacionales. Promovieron la implantación de un modelo en los países subdesarrollados “sin dirigismo estatal”, pero al mismo tiempo ampliaron el peso del Estado en sus economías. En el caso de Estados Unidos, el presupuesto del gobierno federal pasó de representar 17% del PNB con Carter, a 22% con Reagan, 25% con Bush y cerca del 33% con Clinton. Con enormes erogaciones para su sector bélico-industrial y con la estructura administrativa centralizada de carácter industrial de mayor dimensión en el planeta.

También Estados Unidos se ha caracterizado por la continua implantación de fuertes medidas proteccionistas conocidas en la literatura especializada como manifestaciones de unilateralismo agresivo, y eso no sólo en lo comercial, ya que no se debe olvidar que las políticas de fomento agropecuario aplicadas en Estados Unidos, plasmadas en su sistema de precios y subsidios (amén de sus programas de investigación, extensionismo, comercialización, crédito, infraestructura, etc.), que hacen de la actividad agropecuaria el sector de la economía de mayor intervencionismo gubernamental en Estados Unidos, en contraste con las políticas aplicadas en México de disminución del apoyo estatal al campo, mientras Estados Unidos canaliza enormes subsidios a sus productos agropecuarios, que han ascendido hasta 35% del valor del producto agropecuario.

El sistema de contratación que opera en el sector bélico industrial no se guía por las licitaciones competitivas abiertas, sino que es producto de relaciones burocrático-clientelares entre decenas de miles de contratistas y subcontratistas con un solo comprador, el Departamento de Defensa.

Se calcula que el total de los subsidios en el mundo, en rubros como energía, agua, transporte vial y agricultura es de entre 700 mil y 900 mil

millones de dólares por año, los cuales suelen ser regresivos desde el punto de vista de la distribución, debido a que benefician principalmente a los ricos —con frecuencia grupos de interés político— y al mismo tiempo drenan el presupuesto público. El monto absoluto de los subsidios es alrededor del doble en los países de la OCDE que en el resto del mundo. En los países de la OCDE la agricultura es el sector que recibe los mayores subsidios (más de 330 mil millones de dólares). Sin embargo, ello no se ha reflejado en la solución de problemas de profunda gravedad como lo es que “más de 100 millones de personas carecen de hogar, un número sorprendentemente elevado en medio de la opulencia [...] por lo menos 37 millones de personas están sin empleo [...] más de 100 millones de personas son pobres de ingreso en los países de la OCDE”.

Entre los 17 países más industrializados, Suecia tiene la incidencia más baja de pobreza y los países de mayor pobreza son Estados Unidos, Irlanda y Reino Unido. Sin embargo, el país con mayor proporción de las 225 personas más ricas del mundo es Estados Unidos, con 60 personas con una riqueza combinada de 311 mil millones de dólares.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se dice: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...] Toda persona tiene derecho a la educación.”

Para alcanzar estas metas, se afirma en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1998* de Naciones Unidas, que se necesita una fuerte acción pública. Una política pública decidida para fomentar la seguridad alimentaria, desde normas monetarias, fiscales, comerciales y de fijación de precios, hasta instituciones e incentivos para fomentar la producción y la distribución locales; lo cual debe ser prioridad del gasto público en servicios sociales básicos. En lo referente al tema de la vivienda, en el informe citado se menciona:

Una vivienda adecuada para todos es un derecho humano universal, reconocido en la Conferencia Habitat II (1996). Pero el derecho a la vivienda va más allá del derecho a un techo por sobre la cabeza. Incluye el acceso a sistemas esenciales para un hogar sano: agua limpia y saneamiento, eliminación de desechos, energía, transporte y proximidad a los servicios sociales.

Éste resulta un tema de gran trascendencia, ya que más de mil millones de habitantes de países en desarrollo carecen de vivienda adecuada. Se estima que hay 100 millones de personas sin hogar. Los niños son los más afectados, y muchos de ellos viven en la calle. Y la carencia de

hogar se ha convertido en un problema cada vez mayor en muchos países industrializados.

A medida que la urbanización y el crecimiento de la población se aceleran en los países en desarrollo, se necesitan nuevas asociaciones para suministrar vivienda. Deben hallarse soluciones participativas, en que el Estado cree una atmósfera propicia a las iniciativas comerciales de la comunidad y de autoayuda. Entre las medidas normativas necesarias se incluyen:

- Fomentar el uso de materiales de bajo costo y de técnicas de construcción con densidad de mano de obra.
- Estimular la cooperación público-privada para facilitar las soluciones de autoayuda con base en la comunidad.
- Desarrollar diseños y tecnologías de construcción locales.
- Fomentar tecnologías ambientales racionales para la extracción y elaboración de materiales de construcción.
- Suministrar planificación e infraestructura para el uso de las tierras urbanas.
- Crear seguridad de la ocupación.

Como se puede observar, la política de subsidios no es exclusiva de países subdesarrollados, sino que ha sido aplicada con aceptable éxito en el primer mundo, lo que hace la diferencia es la planeación y tramitología que en México es de un país subdesarrollado.

Desde el porfiriato se hace un uso moderado de los subsidios, que después se amplió en forma considerable durante la época del *desarrollo estabilizador*, sobre todo en subsidios a la industria. A partir de 1970, el Estado utilizó el subsidio en forma recurrente y montos importantes con el propósito aparente, porque así se expresaba, de abatir o al menos reducir la desproporción de beneficios derivados del crecimiento económico, de reducir la brecha entre las clases sociales y éstos se extienden a la agricultura, la minería, productos básicos, vivienda, etcétera

En materia de vivienda, en el Distrito Federal se expidieron, hasta 1996, cada año, diversos acuerdos para otorgar subsidios y facilidades administrativas para la adquisición o rehabilitación de inmuebles de uso habitacional, que se encontraban regulados por el decreto que prorroga los contratos de arrendamiento de las casas y locales, de fecha 24 de diciembre de 1948, publicado el 30 del mismo mes y año, y los inmuebles que representan un alto riesgo estructural y de servicios; para las personas que a la fecha no hubiesen elevado a escritura pública la adquisición de su vivienda; para la regularización y titulación de vivienda a cargo de

las entidades paraestatales del Distrito Federal y de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); para las personas físicas propietarias o poseedores de viviendas adquiridas con créditos otorgados dentro de los programas de vivienda oficiales desarrollados, entre otros, por el Infonavit, Fovissste, Fividesu, Fonhapo, Ficapro, Invi, Fidere, Programa Emergente de Vivienda Fase II, Programa de Renovación Habitacional Popular; también se emitieron acuerdos para otorgar subsidios fiscales a los afectados por los sismos acaecidos en el mes de septiembre de 1985; a las personas propietarias o poseedoras de inmuebles catalogados o declarados como monumentos por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o el Instituto Nacional de Bellas Artes; para los beneficiarios de las acciones realizadas por organismos descentralizados, fideicomisos públicos, promotores sociales y privados, etcétera.

En 1997 y 1998 se concentraron en un solo acuerdo todos los estímulos fiscales y las facilidades administrativas para la vivienda, y se denominó a los distintos tipos de subsidios con letras, de la A a la G; las facilidades administrativas se resumían como facilidad A, haciendo remisión de las mismas a cada subsidio; dicha estructura hacía difícil su comprensión, por lo que pretendieron mejorarlo y se publicó el 28 de enero de 1999 “El acuerdo por el que se otorgan subsidios y facilidades administrativas para la vivienda” el que, aunque en forma es más claro, oscureció el fondo, al establecer un mecanismo complicado para la obtención de los subsidios, y desalentó con ello la formalización de la adquisición de vivienda, su principal objetivo.

CONCLUSIONES

1. La política de subsidios es, en sí misma, positiva, debido a que permite a la autoridad redistribuir el ingreso y buscar equidad y por eso han recurrido a ella tanto países desarrollados como subdesarrollados.
2. Puede ser negativa cuando se le utiliza como bandera política, en este caso sólo interesa otorgarlos, aunque resulte difícil conseguirlos, o cuando se presenta como lo que se conoce como subsidio cruzado.
3. En relación con los subsidios a la vivienda, espero que para cuando este artículo se publique, las autoridades hayan aprendido la lección y resuelvan que aun considerándolos como estandarte político deben hacerlos accesibles a quienes van dirigidos, y deben disminuir la complejidad de los trámites, o bien, olvidarse de ellos en los acuer-

312 DERECHO ECONÓMICO Y FISCAL

dos anuales, dejando éstos sólo para facilidades administrativas y estableciendo en la ley local (Código Financiero del Distrito Federal) tarifas reducidas que hagan posible el acceso a la vivienda social y popular.

Nota: Y las autoridades del Distrito Federal reaccionaron. Para este año, 2000, fueron aún más allá de lo esperado, se olvidaron de los subsidios en materia de vivienda y establecieron reducciones en impuestos y derechos que, en vivienda de interés social, alcanzan 100%.