

La teoría de la crisis fiscal del Estado desde la perspectiva de la sociología fiscal

ROBERTO RAMÍREZ RODRÍGUEZ*

RESUMEN

Uno de los propósitos de este ensayo es sintetizar las principales aportaciones que se han realizado sobre la interpretación del Estado fiscal, del sistema fiscal y de la crisis fiscal del Estado en el capitalismo, para buscar y encontrar elementos conceptuales que permitan interpretar la situación actual que enfrentan las finanzas públicas, estatales y municipales. Para tal efecto, se inicia con la presentación de las diversas interpretaciones realizadas en la denominada sociología fiscal. Se hace un análisis histórico sobre las principales tradiciones intelectuales que han predominado desde sus orígenes. Hacemos énfasis en la tradición austriaca, aunque también presentamos una breve referencia sobre la tradición italiana. Posteriormente, damos cuenta de las interpretaciones más actuales de James O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado, los trabajos de Richard Musgrave sobre el mismo tema de la crisis fiscal del Estado y, por último, presentamos la propuesta epistemológica, metodológica y de racionalidad cognitiva de la sociología fiscal que sustenta Mark Leroy.

Después de la revisión de los aportes teóricos de la sociología fiscal para la interpretación de la crisis fiscal del Estado, realizamos algunas reflexiones finales para recuperar algunos elementos conceptuales que permitan interpretar el estado de la situación de las finanzas públicas estatales y municipales.

Palabras clave: fiscalidad, crisis financiera y finanzas públicas.

Clasificación JEL: B200, B260, H5.

* Investigador en el Departamento de Economía de la Universidad de Sonora, México.
Correo electrónico: robecar2@rtn.uson.mx

ABSTRACT**The state fiscal crisis theory from the fiscal sociology perspective**

One of the purposes we pursue in this essay is to summarize the main contributions that have been made to the interpretation of fiscal state, the tax system and the fiscal state crisis in capitalism. To this end, we begin with the presentation of the various interpretations that have been made in the so-called fiscal sociology. It is a historical analysis of the main intellectual traditions that have prevailed since their origins. We emphasize the Austrian tradition, but also a brief reference to the Italian tradition. Then, we point out the most current interpretations of James O'Connor on the state's fiscal crisis; the work of Richard Musgrave on the subject of the fiscal crisis of the state and, finally we present the epistemological, methodological and cognitive rationality proposal based on the fiscal sociology supported by Mark Leroy.

After reviewing the theoretical contributions of fiscal sociology to the interpretation of the fiscal crisis of the state, we made some final thoughts tending to recover some conceptual elements to interpret the state of affairs of state and local public finance.

Key words: Taxation, Financial crisis, Public finance.

JEL Classification: B200, B260, H5.

INTRODUCCIÓN

La fragilidad financiera del federalismo en México está determinada por las cambiantes condiciones macroeconómicas del país en el contexto de una economía globalizada. La mayor integración financiera y comercial con la economía de Estados Unidos ha propiciado una mayor sincronización con el ciclo económico del PIB manufacturero norteamericano. Cualquier cambio en la política monetaria anunciado por la Reserva Federal impacta las finanzas públicas federales, dada la mayor colocación de deuda interna por parte del gobierno federal mexicano, principal atractivo para la inversión especulativa que permite atraer ahorro del exterior para cubrir los déficit estructurales de la balanza en cuenta corriente y mantener la estabilidad cambiaria.

Esta fragilidad de las finanzas públicas mexicanas también está altamente correlacionada con la volatilidad en los precios internacionales de la mezcla mexicana de petróleo crudo. La petrodependencia de las

finanzas públicas, expresada en el aporte de PEMEX en una tercera parte del presupuesto de ingresos de la Federación, hace que las finanzas públicas del federalismo fiscal mexicano dependan crucialmente del precio internacional del petróleo.

El reciente acceso de los gobiernos locales al financiamiento bursátil y el retorno al mercado de crédito bancario ha permitido la capitalización financiera de la deuda de gobiernos locales con criterios de mercado, propiciando un mayor acceso a la contratación de deuda pública. Esta situación se ha traducido en un incremento sustancial de la deuda de los estados y municipios, a tal grado que el saldo de la deuda de estados y municipios se ha más que duplicado de 2008 a marzo de 2013, pasando de un monto de 203 070 a 436 242 millones de pesos, en este corto periodo. También se ha incrementado la carga de la deuda respecto a participaciones y respecto al PIB, pasando en el mismo periodo de 56.1 a 81.5% respecto a participaciones, y de 1.7 a 2.7% respecto al PIB.

Sin embargo, los indicadores de carga de la deuda quizá no reflejen con claridad la magnitud del problema de la fragilidad financiera, especialmente el indicador de deuda respecto al PIB. Por ello, es importante observar el proceso de desenvolvimiento de la política de endeudamiento de gobiernos locales. Durante el periodo 2008 a 2013, las finanzas públicas de las entidades federativas se han deteriorado. Con la salvedad del Estado de México, de un total de 28 estados, todos presentaron problemas de déficit primario. Asimismo, los 28 estados presentaron problemas de déficit financiero. Pero, lo más grave es que 26 estados presentan problemas de déficit fiscal, a excepción de Chiapas y Guerrero. Los problemas recurrentes de déficit fiscal se traducen en problemas de insolvencia financiera y de pasivos no financieros que no han sido cubiertos.¹

Otro factor que eleva la tasa de endeudamiento de los estados es el aumento en el costo promedio ponderado de los financiamientos. Varios estados con altos niveles de endeudamiento presentan tasas de interés superiores al costo promedio ponderado de todas las entidades federativas. El promedio nacional es de 6.5%, Quintana Roo tiene una tasa de 7.3%; Tamaulipas, 7.3%; Sonora, 7.2%; Tlaxcala, 7.2%, y Coahuila, 7.1 por ciento.

1. El indicador de déficit financiero es la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales. El indicador de déficit primario es la diferencia entre ingresos totales y los gastos primarios (gasto total – intereses de la deuda). Por último, el déficit fiscal es la diferencia entre el déficit financiero – amortizaciones de corto y largo plazo + nuevas contrataciones de deuda. Ver <http://www.fitchmexico.com>

Otro de los desequilibrios financieros que acrecienta la fragilidad de las finanzas locales es la deuda contingente de empresas paraestatales, organismos descentralizados y municipios. En muchas ocasiones esta deuda se considera estatal porque el aval garantiza el pago de intereses y amortizaciones. Por esta razón, se han abierto nuevos conceptos para identificar este tipo de endeudamiento en las fichas financieras de las calificadoras de deuda. En algunos casos son los fideicomisos maestros de administración y pago, u otras figuras como otras deudas financieras, deuda indirecta, entre otras figuras particulares. Un caso emblemático es el de Nuevo León, que adeuda 10 839 millones de pesos en 2012, bajo la figura de otras deudas financieras (ODF). El ejemplo de Veracruz es también peculiar por ser el estado con la menor calificación de la deuda (BBB-), al igual que Coahuila, Zacatecas y Michoacán. Sin embargo, su deuda directa asciende a 37 537 millones de pesos en 2012 y reporta otras deudas financieras por 7 352 millones de pesos en 2011 y 5 701 en deuda indirecta y/o contingente.

La crisis fiscal del Estado se manifiesta en un déficit estructural de la hacienda pública, que en algunas ocasiones se define como aquel déficit primario recurrente por cinco o más años, que se traduce en aumentos sustanciales de los gastos financieros que limitan la capacidad de realización de las funciones de provisión de bienes públicos, así como la de promoción del crecimiento económico. En otros estudios se ha señalado que, pese al incremento tan sustancial de las transferencias a los estados y municipios en los últimos años, esto no se ha traducido en una mayor participación de la inversión pública en el gasto total (Torres, 2006).

Si a lo anterior agregamos el problema de los pasivos actuariales de los fondos de pensiones estatales y de las universidades públicas, el problema de la fragilidad financiera se magnifica, lo que puede llevar a que se presenten problemas de insolvencia financiera para honrar los pagos de las obligaciones financieras y de los créditos bancarios. Algunos estados y municipios ya enfrentan, o han enfrentado, problemas de insolvencia financiera, lo que se ha traducido en la salida del mercado financiero. En otros casos se ha degradado la calificación crediticia y se han impuesto altos costos financieros a las reestructuraciones de sus deudas. Este panorama tiende a complicarse en la medida que hay una fuerte resistencia fiscal, mayores protestas por la baja de la calidad de los productos y servicios públicos, financiamiento de las pensiones de estados, municipios y universidades públicas estatales con gasto corriente, corrupción y ciclo electoral oportunista en el manejo de las partidas de gasto, entre otros aspectos referidos a la baja eficiencia en el uso del gasto.

Para dar cuenta de los referentes teóricos que explican los factores que propician la crisis fiscal del Estado, procederemos a remontarnos a los orígenes de la sociología fiscal para comprender el significado y naturaleza del concepto de crisis del Estado fiscal en su marco transdisciplinario.

1. LOS ORÍGENES DE LA TEORÍA SOCIOLÓGICA DE LA CRISIS FISCAL DEL ESTADO

Los orígenes de la sociología fiscal como un movimiento intelectual o como tradición de un campo de estudio se remiten a dos escuelas de pensamiento bien identificadas en su desarrollo histórico: la escuela italiana de Wilfredo Pareto y sus discípulos italianos (Sensisini, Bargatta, Murray y Gizzioti), a la que se agrega también a Conigliani, Puviani y Montemartini. La otra escuela es la austriaca, representada por Goldsheild y Shumpeter. Ambas tradiciones atienden distintas particularidades en sus objetos de estudio: la escuela austriaca se concentrará en el estudio de la crisis fiscal del Estado, en tanto que la escuela italiana se inscribe dentro de la tradición maquiavélica y se remite al estudio de cómo las nuevas medidas de política fiscal que impactan tanto al equilibrio económico como al equilibrio social pueden ser evaluadas antes de arribar a cualquier juicio sobre las implicaciones que éstas puedan tener sobre el bienestar económico.

También hay que reconocer que hay varios autores que se les identifica como pioneros de la sociología fiscal por sus contribuciones seminales. Es el caso de las aportaciones de Adam Smith para el estudio de la evasión fiscal, así como las contribuciones de A. de Toqueville sobre la fiscalidad y la formación del Estado moderno. De igual forma, se mencionan los análisis sobre la acción social del impuesto de Adolfo Wagner, Eduardo Bernstein, Hilferding, Bruno Moll, Constantino Frantz, entre otros.

En el caso de la tradición austriaca de la Sociología fiscal, tanto la posición de Goldsheild como la de Shumpeter coinciden en la necesaria aplicación de ésta al estudio de los fenómenos financieros públicos. En el ensayo de Goldsheild (1925) “A sociological aproach to problems of public finance”, se argumenta que la aproximación sociológica es la condición fundamental para cualquier teoría objetiva de las finanzas públicas. Agrega que la Historia, la Sociología y la Estadística de las finanzas son los tres pilares en que sólo puede soportarse una teoría de las finanzas públicas que no esté divorciada de la realidad. De estos tres pilares, la Sociología financiera es la más importante. Para Shumpeter, en

cambio, la Sociología fiscal debe ir más allá de los hechos superficiales de los datos presupuestarios, se debe de buscar el nexo entre los asuntos fiscales y la estructura social para poder ser entendidos, examinado este nexo a través de su interacción histórica. Para Shumepeter, la Historia fiscal es altamente significativa, no sólo porque explica los principales eventos de la historia, sino porque permite comprender el espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social, las obras que su política debería preparar, todo esto y más se inscribe en la Historia fiscal. Estas afirmaciones fueron parte de sus contribuciones contenidas en su obra inicial, *The Crisis of the Tax State* (1918).

En la obra de los dos grandes representantes de la escuela austriaca se plantean dos soluciones diferentes respecto a la crisis fiscal del Estado y, por tanto, sobre la naturaleza y sostenibilidad del Estado fiscal. Para Goldsheild, que el Estado fiscal disponga de menores propiedades públicas permite a los capitalistas financieros la posibilidad de explotar al Estado proveyéndole más y más deuda. En esta circunstancia, las presiones presupuestales producto del mayor servicio de la deuda son presentadas como una manifestación de la lucha social, y se expresan en una mayor explotación de los trabajadores por el Estado fiscal, en beneficio de los acreedores de la deuda, explotación fiscal concebida como interdependiente del sometimiento de los trabajadores en la economía privada. Una crisis fiscal es consecuencia de la relación entre el sistema fiscal y el capitalismo.

La posición de Shumpeter respecto a la crisis fiscal del Estado se expresa como un potencial fiscal del Estado, limitado por la capacidad de tributación de la economía privada. Los impuestos indirectos sobre mercancías particulares pueden llevar al punto de disminución de los ingresos. Los impuestos a los beneficios, particularmente a empresas que buscan la innovación, pueden retrasar el progreso tecnológico. Para Shumpeter, el ahorro, la inversión y el espíritu de empresa son las máquinas cruciales del crecimiento económico y deben ser respetadas. El colapso del capitalismo es una derivación del incremento creciente de los costos de administración y de guerra, al mismo tiempo que el cambio de actitud sobre demandas de gastos sociales y sobre la propiedad, ofrecen un futuro ominoso. La autonomía relativa del Estado respecto a la economía privada se debilita, lo que puede provocar el colapso del estado fiscal.

La sostenibilidad del capitalismo, según Goldsheild, estriba en la búsqueda de la acumulación y concentración de capital público. El desarrollo potencial de la comunidad crece en la medida en la cual el ingreso puede ser convertido en bienes de inversión públicos y recursos

humanos. Por esas razones, el capitalismo de Estado y los recursos humanos son los dos pilares de un nuevo orden económico.

Para Shumpeter, evitar un colapso del Estado fiscal puede ser posible dado que no es partidario de la inevitabilidad de la crisis fiscal. Una buena administración fiscal puede retrasar o evitar el colapso del Estado fiscal. Para Shumpeter, el Estado fiscal no está necesariamente perdido, al menos en el momento histórico particular en que escribió su obra. Él duda de la viabilidad de la propuesta de Goldsheild sobre el capitalismo de Estado, considera que la administración de la organización pública no debe ser diferente de la privada. Por lo tanto, para Shumpeter el problema puede ser resuelto dentro de los confines de la economía de mercado y el Estado fiscal. El problema de la crisis fiscal al final de la Primera Guerra Mundial puede resolverse, sobre todo lo relativo al costo de la guerra, por medio de la reducción de la liquidez financiera, el balance del presupuesto y la deuda amortizada. Esto puede lograrse por el aumento de impuestos u obligando al capital bancario al uso del procedimiento de repago o refinanciamiento de préstamos bancarios para reducir el exceso de oferta de dinero y reducir la deuda. Con estas medidas se desterraba la posibilidad de una crisis fiscal.

De cualquier forma, en ambas posturas de la tradición austriaca se aprecia cómo se subestimaba la resiliencia que podía tener el Estado fiscal y su posibilidad de sostener un gasto público creciente. El ensayo de Shumpeter sobre la crisis fiscal del Estado puede considerarse como un esfuerzo dirigido a fundamentar la Sociología fiscal como una ciencia pluri y transdisciplinar.

2. LOS APORTES DE LA SOCIOLOGÍA FISCAL NORTEAMERICANA AL ESTUDIO DE LA CRISIS DEL ESTADO BENEFACTOR

Al mismo tiempo que los autores de la tradición austriaca de la Sociología fiscal enfrentaban una coyuntura particular signada por el colapso del viejo orden y el fin del estatus que dominó Europa de 1815 a 1918, con la aniquilación de cuatro imperios que dominaron Europa por un largo periodo (Márquez, 2008). Por su parte, en 1973 se publica *La crisis fiscal del estado* (O'Connor, 1973), justo en el marco de un severo cuestionamiento al Estado benefactor en el marco de una estancamiento con inflación en la economía Norteamérica. En este contexto, O'Connor anticipa la crisis del Estado benefactor, producto de una creciente brecha entre los gastos presupuestarios y la reducida capacidad del Estado para captar más ingresos. Desde una postura neomarxista, postula la inevitabilidad de la crisis fiscal del Estado, misma que es

resultado de una necesidad creciente de la intervención del Estado para asegurar la reproducción del *Status Quo* de los monopolios. Para lograr ese objetivo, el Estado se ve forzado a incrementar los gastos sociales de legitimación. Al mismo tiempo, los intereses privados presionan para socializar costos y cargarlos al presupuesto estatal, así como otros beneficios fiscales. El Estado no puede balancear el presupuesto, puesto que los empresarios no están dispuestos a aceptar, por un lado, mayores cargas fiscales a través de impuestos a los beneficios y, por otro, la resistencia de las uniones sindicales que no aceptan nuevos impuestos. Esta contradicción conlleva a una inevitable crisis fiscal del Estado.

En el marco de la Sociología fiscal norteamericana surge, posteriormente a la publicación de James O'Connor, una aportación divergente que sigue la línea shumpeteriana de análisis, es la aportación de Richard Musgrave en su ensayo "Theories of fiscal crisis: An essay in fiscal sociology" (Musgrave, 1980). La postura de O'Connor respecto a que el déficit estructural en el presupuesto resulta en una tendencia a la crisis fiscal, será rebatida desde la posición no marxista de Musgrave. Para él, el análisis de las clases sociales no es muy prometedor para determinar los beneficios netos derivados del presupuesto público. De acuerdo con Musgrave, el análisis de los beneficios netos de la actividad presupuestaria es más factible de realizarse según ciertos grupos de interés, ya que frecuentemente la actividad fiscal es estratificada por fuentes de ingreso, y la actividad presupuestal por el gasto de hogares y por edad. De esta forma, considera muy complejo y multidireccional realizar un análisis en términos de la dicotomía capital-trabajo. De igual forma, no es fácil identificar las consecuencias de la política fiscal en las empresas monopólicas. Además, Musgrave encuentra que la proporción de los gastos sociales en el PNB es muy pequeña, contrario a la tesis de O'Connor. También señala que una de las causas del crecimiento de los gastos públicos puede ser encontrada en el crecimiento de la población después de la Segunda Guerra Mundial, el llamado *Baby Boom*.

3. LA SOCIOLOGÍA FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA MODERNA DE MARC LEROY

Otra de las aportaciones recientes a la Sociología fiscal proviene del profesor de sociología Marc Leroy, de la Universidad de Reims, con sede en Francia. Él la define como el estudio de las relaciones entre el impuesto, el Estado y la sociedad, que ofrece la clave de un análisis pertinente en el marco de la problemática de las ciencias sociales. Se considera al impuesto como un proceso social a teorizar sobre bases

empíricas y no como un proceso exclusivamente técnico. Dado su cuestionamiento de la política fiscal, se considera que implica un proceso de cambio social, por ello se interesa en los procesos de reforma fiscal. Va más allá en la determinación de las funciones del impuesto, agrega a las funciones financieras, de estabilidad macroeconómica y la redistributiva, las relativas a la función política, territorial y de integración social. Sin embargo, no es suficiente con identificar nuevas funciones fiscales, es preciso aplicar una metodología cognitiva, en donde la Sociología del impuesto se centra en los argumentos, las ideas y las razones que explican la influencia de las variables clásicas de la reforma fiscal, todo considerando la influencia de las teorías de las políticas públicas y del Estado.

El estudio sociológico del cambio fiscal propone inscribirse en una postura epistemológica global y retiene tres etapas en la construcción de una Teoría deontológica de la reforma del sistema fiscal: a) el análisis tipológico de la relación entre los niveles de ingresos y gastos que caracterizan la forma del Estado fiscal; b) el análisis de las funciones económicas, sociales, políticas y territoriales del impuesto y, por último; c) el análisis cognitivo de las variables causales de la reforma fiscal a través de los modelos de la ciencia política relativos al Estado y las políticas públicas.

A través de una síntesis de las tres etapas en la construcción de una deontología de la reforma fiscal (Leroy, 2003), proponemos el esquema siguiente:

a) Análisis tipológico del Estado fiscal. A partir del problema de la relación entre el nivel de ingresos y los gastos, la tipología establece una relación entre el nivel de tributación y el de intervención del Estado, por el que se determinan cuatro formas del Estado fiscal:

Cuadro1
TIPOLOGÍAS DEL ESTADO FISCAL

<i>Nivel de tributación</i>	<i>Tipos de Estado Fiscal</i>	<i>Nivel de intervención</i>	
		Débil	Fuerte
	Débil	Estado liberal	Crisis del Estado fiscal
	Fuerte	Estado derrochador	Estado intervencionista

Fuente: Marck Leroy (2005).

La concepción liberal del Estado establece un nivel de tributación débil asociado correlativamente a un nivel de intervención igualmente débil. Es la idea que postula que el Estado fiscal no debe intervenir en la actividad económica y en el desarrollo social, para efecto de respetar la concurrencia y la neutralidad respecto a las decisiones de los agentes económicos. Bajo esta concepción, el impuesto no debe modificar el comportamiento de los agentes económicos y debe restringirse a un rol estrictamente financiero para cubrir los gastos públicos en los cometidos clásicos de seguridad, diplomacia, justicia, etc.

El Estado derrochador se plantea a partir de un nivel de tributación elevado asociado con un nivel de intervención débil. Sus rasgos característicos son la corrupción, la ineficacia y la opresión. Se expresa a través de gastos públicos que no están sujetos a controles estrictos y una mala gestión pública.

El Estado de la crisis fiscal se caracteriza por un nivel de tributación débil asociado con un nivel elevado de intervención. De acuerdo con la idea de Goldscheild, el Estado capitalista nace estructuralmente pobre, lo opuesto al Estado feudal o al Estado absolutista, en donde los ingresos patrimoniales eran su fuente de financiamiento fundamental. Contrario sensu al caso del Estado fiscal, que no devienen sus principales recursos del patrimonio, sino de los impuestos. Los planteamientos de O'Connor sobre la crisis fiscal del Estado establecen que los mayores gastos presupuestarios para sostener la economía se traducen en mayores desbalances públicos por la resistencia de los grupos de monopolistas y de las uniones de trabajadores al pago de mayores impuestos. Ya se ha demostrado cómo Shumpeter ha planteado que la fragilidad tributaria parece dudosa en los países desarrollados, por las soluciones políticas que se toman para superar la crisis fiscal (fiscalidad, recortes, privatizaciones, renegociación de la deuda, etc.).²

La figura del Estado intervencionista se define como un nivel de tributación fuerte y uno de intervención fuerte, como el caso de los países desarrollados.³ Después de la crisis económica de los años setenta, se pone en entredicho la viabilidad del Estado benefactor. Sólo algunos países han sostenido al Estado benefactor como producto de la elección política democrática, pero con cambios fundamentales en la gestión pública. Tres tipos de Estado benefactor han sido clasificados históricamente: el Estado de bienestar liberal, en donde se concentran los apoyos

2. De acuerdo con Mark Leroy, las crisis sirven de argumento cognitivo para justificar los cambios dentro de la política fiscal o presupuestaria (Leroy, 2008).

3. Según Mark Leroy, todos los países de la OCDE gozan de un Estado intervencionista, sin embargo, el caso de México parece más una excepción a la regla, ya que la carga tributaria es la más baja dentro de los países de la OCDE (Leroy, 2008).

en las clases más desfavorecidas y la cobertura de la seguridad social es suministrada por el sector privado (tipo EE.UU.); el Estado providencia asistencial, que es financiado por las cotizaciones sociales (el caso de Alemania e Italia); por último, el Estado providencia universalista, que se financia con los impuestos. El caso francés es una mixtura de financiamiento por el impuesto, del tipo Contribución social generalizada y las cotizaciones sobre los asalariados, de esta forma aseguran la cobertura universal de salud.

b) El análisis de las funciones económicas, sociales, políticas y territoriales del impuesto.

En cuanto al análisis funcional tradicional de la fiscalidad, que se restringe a las funciones económicas del impuesto, la Sociología fiscal propone enriquecer el análisis económico para dar cuenta de la mayor complejidad de las intervenciones fiscales en la actualidad. Las tres funciones económicas de la fiscalidad: financiera, de estabilización macroeconómica y redistributiva, han perdido fuerza. En particular, la función financiera ha transitado del impuesto que presenta una fuerte inelasticidad ante el crecimiento económico a la deuda, las privatizaciones y la descentralización como parte de la reforma financiera. La función de regulación macroeconómica se ha dispersado en numerosos particularismos del impuesto. La función de redistribución también ha perdido fuerza por la menor participación del impuesto sobre la renta en los ingresos totales, la tendencia a la disminución de las tasas marginales, los menores escalones en las tablas de frecuencia y la fuerte presencia de la evasión y elusión fiscal que disminuyen su efectividad redistributiva.

Con la incorporación de las tres funciones adicionales que presenta Marc Leroy, se supera la aproximación funcional del sistema fiscal de Musgrave. Con la función social se integra la redistribución del ingreso, pero se le extiende con las intervenciones de apoyo a categorías sociales. La función política del impuesto renueva la legitimidad del ciudadano-contribuyente, un aspecto que ha perdido fuerza debido al mayor peso del ejecutivo en la determinación de las políticas fiscales y por la recurrencia a otras figuras extraparlamentarias de participación ciudadana. La función territorial se renueva a través de las políticas de ordenamiento y desarrollo del territorio a través de una fiscalidad dero-gatoria y de apoyos selectivos.

c) El análisis cognitivo de las variables causales de la reforma fiscal a través de los modelos de la ciencia política relativos al Estado y las políticas públicas.

Las dimensiones políticas son estudiadas en relación con la Teoría de la inercia, Teoría del nuevo institucionalismo, la Teoría de las élites, la Teoría de la elección pública y los grupos de presión.

La Teoría de la inercia se concentra en el peso del pasado en las políticas públicas. El objetivo del tomador de decisiones es maximizar el rendimiento y minimizar costos políticos para evitar reformas fiscales. El recurso al préstamo será preferido a la reforma fiscal o la disminución de gastos. La principal debilidad de la inercia fiscal es que, si bien se ha verificado empíricamente, no justifica una explicación de la reforma por el peso de las estructuras. Las ideas de cambio fiscal existen y en el desarrollo histórico logran superar el bloqueo de las reformas. El modelo cognitivo va más allá, al proponer que la no decisión de reformar o el análisis restrictivo del problema pueden ser parte de la evolución misma de las instituciones y su falta de adecuación a las necesidades de la sociedad.

La Teoría de las instituciones, o neoinstitucionalismo, toma como núcleo central de análisis las instituciones del Estado benefactor, criticando los postulados de la elección pública racional (fundada en el interés), admite la autonomía del Estado y estudia las lógicas de organización y de funcionamiento de las instituciones que influyen en las reformas.

La Teoría de las élites aborda el estudio de los privilegios fiscales que detentan los parlamentarios, los periodistas, los coleccionistas de obras de arte, los capitanes de la industria y los miembros de la Suprema Corte de Justicia. El método cognitivo permite develar cómo los periodistas, al mismo tiempo que invocan la libertad de prensa, se ven favorecidos por privilegios fiscales.

La Teoría de las elecciones públicas estudia las decisiones políticas en términos de costo/beneficio y reposa en una concepción estrecha de la racionalidad (utilitarista), tanto de los tomadores de decisiones como de los ciudadanos. El análisis cognitivo busca poner en evidencia los límites de la racionalidad utilitarista, considerando el comportamiento de los ciudadanos-contribuyentes, siguiendo una racionalidad axiológica o una racionalidad cognitiva, esta última toma en cuenta cómo se representa y procesa la información el ciudadano para emitir su voto o apoyar las políticas fiscales del gobierno.

La Teoría de los grupos sociales, en su versión pluralista, sostiene que un equilibrio se forma entre las reivindicaciones de los diferentes

grupos de interés en concurrencia, mientras que la Teoría corporativista sostiene que los compromisos realizados entre el estado y los representantes de ciertos grupos sociales oficialmente reconocidos deben de ser honrados. En tanto que el análisis cognitivo se remite más a los argumentos desarrollados por los grupos de interés para legitimar sus reivindicaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

Al parecer, la Sociología fiscal ha estado condicionada en sus desarrollos teóricos por crisis del Estado fiscal o por situaciones en donde el margen de maniobra financiero del Estado se ve limitado para poder solventar los gastos presupuestarios definidos por la inercia del pasado. Esta situación se presenta al finalizar la Primera Guerra Mundial, en donde la escuela austriaca, representada por Goldscheild y Shumpeter, realiza un análisis de la crisis fiscal con aparatos teóricos que tienen un carácter más pluri y transdisciplinario. Lo mismo ocurre a principios de los años 70, cuando O'Connor predice la problemática que enfrentaría el Estado benefactor, sobre todo con la inevitabilidad estructural de la crisis fiscal del Estado. Tanto en la interpretación de la crisis fiscal en la tradición austriaca como en la norteamericana, se observa cómo hay una resiliencia de las finanzas públicas para sortear el problema del financiamiento de los gastos públicos crecientes.

El profesor Mark Leroy aporta una explicación sobre por qué el Estado benefactor puede sortear las crisis fiscales y salir adelante. Él argumenta que la decisión de cambio o reforma fiscal es una decisión política, además de que el impuesto ha dejado de ser la fuente fundamental del financiamiento marginal para sortear la crisis fiscal. Se ha recurrido a la deuda de manera permanente para aumentar los ingresos públicos, las privatizaciones y el recorte presupuestal, en última instancia. El mismo mejoramiento en la gestión financiera pública aparece como una medida obligada ante la resistencia a los aumentos de impuestos, la propia inelasticidad económica de los impuestos y el aumento de los gastos financieros.

La propuesta de la Sociología fiscal de Mark Leroy rompe con la tradición económica de la clasificación funcional de los impuestos, en donde las funciones del impuesto son: financiar el gasto público en bienes y servicios; redistribuir el ingreso y promover la estabilidad macroeconómica y, por tanto, favorecer el crecimiento económico. El enriquecimiento de las funciones del impuesto conlleva a definir nuevas funciones: social, territorial y política del impuesto. Si bien ya están

presentes algunas consideraciones sobre las nuevas funciones financieras en algunos autores de la escuela las finanzas públicas modernas francesas, el mérito de Mark Leroy es haber definido concretamente estas nuevas funciones, a las que agregó el Método del análisis de la racionalidad cognitiva.

Para encarar el análisis de la reforma fiscal como fenómeno de transformación de los sistemas fiscales desde la perspectiva de la Sociología fiscal, se precisa seguir un orden metodológico establecido en la propuesta epistemológica de Mark Leroy, que consiste en una secuencia de tres etapas: 1. Análisis tipológico de la relación entre los niveles de ingresos y gastos que caracterizan la forma del Estado fiscal; 2. Análisis de las funciones económicas, sociales, políticas y territoriales del impuesto y, por último; 3. Análisis cognitivo de las variables causales de la reforma fiscal a través de los modelos de la ciencia política, relativos al Estado y las políticas públicas. Cabe señalar que la casuística, en este caso, se remite a los modelos teóricos de la sociología política y de políticas públicas.

Otra aportación de la Sociología fiscal es planteada por J. Shumpter, al considerar que ésta debe ir más allá de los hechos superficiales de los datos presupuestarios, se debe buscar el nexo entre los asuntos fiscales y la estructura social para poder ser entendidos, examinado este nexo a través de su interacción histórica. Por su parte, Goldscheild agrega que la Historia, la Sociología y la Estadística de las finanzas son los tres pilares en que sólo puede soportarse una Teoría de las finanzas públicas que no esté divorciada de la realidad. De estos tres pilares, la Sociología financiera es la más importante. Queda claro cómo el aspecto social e histórico cobra una singular importancia en este enfoque, no desdeñándose el aporte de la estadística y los métodos cuantitativos, aunque la casuística es básicamente argumental en el método cognitivo de Mark Leroy.

En virtud de que las finanzas locales, desde el enfoque tradicional de la Economía del bienestar, han sido limitadas a cumplir básicamente un rol de provisión de bienes, públicos, locales y no propiamente funciones de redistribución, regulación macroeconómica y de promoción del crecimiento económico, la hacienda pública local ha jugado un rol estrictamente clásico. El mayor acceso de los gobiernos locales al financiamiento bancario y bursátil de gastos deficitarios ha replanteado la función de promoción de crecimiento económico, en tanto que la desconcentración de gasto público ha permitido que los gobiernos locales participen como gestores de los recursos públicos determinados normativamente y en su nivel y composición por la Federación. Estos

gastos incluyen funciones de provisión de servicios de educación, salud, seguridad pública y de apoyo al sector agropecuario. Sin embargo, la baja autonomía tributaria de los gobiernos estatales, y mayormente de los municipios más pobres del país, no permite acceder a las funciones económicas reservadas a la Federación, así como tampoco disponen de recursos suficientes para imprimirle al impuesto un rol importante en el apoyo de grupos sociales, por lo que se ubican en mejor posición algunos municipios urbanos para implementar medidas de participación ciudadana y ordenamiento urbano, así como una fiscalidad derogatoria en el caso de los impuestos a la propiedad raíz que establece el artículo 115 constitucional.

Por último, el análisis de causalidad realizado a partir de las teorías de la ciencia política y de las políticas públicas, permite definir los aspectos de la realidad empírica que dan sustento a la explicación de los fenómenos financieros. Queda, por tanto, abierta la agenda de investigación futura para incorporar análisis aplicados a los fenómenos de reforma fiscal a nivel de gobiernos estatales y municipales. Asimismo, el campo de estudio puede extenderse al estudio del federalismo fiscal y de los sistemas pensionarios estatales, entre otros temas de finanzas públicas locales.

BIBLIOGRAFÍA

- Beltrame, Pierre (2009), *La fiscalité en France*, París, Hachette Supérieur, 14^a edición.
- Blanc, Jaques (1993), *Les finances locales: theories et pratiques. Le manteau d'Arlequin*, París, Presses de l'Ecole national des Ponts et Chaussées.
- Deruel Francois y Jacques Buisson (2001), *Finances publiques : budget et pouvoir financier*, París, Editorial Dalloz, 13a edición.
- Fitch Ratings México (2013), <http://www.fitchmexico.com>. (28 de noviembre de 2013)
- Gay, Vicente (1948), *La hacienda social*, Madrid, Aguilar.
- Goldscheid, Rudolf (1925), *A sociological aproach to problems of public finance*, Elizabeth Henderson (trad.), Richard Musgrave y Alan Peacock (eds.).
- Leroy, Mark (2003), "Pourquoi la sociologie fiscales ne bénéficie-t-elle pas d'une reconnaissance institutionnelle en France?", en *PUF-L'Année sociologique*, vol. 53, pp. 247-274.
- Leroy, Mark (2005), "Essai de sociologie de la reforme fiscale", Séminaire d'Orel, problèmes et perspectives des systèmes fiscaux et budgétaires des pays de l'UE et de la Russie, en http://www.bali.ostu.ru/umc/arhiv/2005/1/Mark_Leroyl.pdf
- Leroy, Mark (2008), "Sociologie de la fiscalité de la famille", Colloque international de Turin, sur la taxation de la famille, 15 et 16 de novembre 2008.

- Márquez, Rafael (2008), "Fiscal sociology: setting a research agenda", *The annual meeting of the American Sociological Association*, San Francisco, http://www.allacademic.com/meta/p110483_index.htmlb (consultado el 26 de mayo de 2009).
- McLure, Michael (2005), "Fiscal Sociology Discussion, paper 03.16", en *Economic program School of Economics and Commerce*, University of Western Australia.
- Musgrave, Richard y Alan Peacock (1967), *Classics in the theory of public finance*, International Economic Association, McMillan, St. Martin's Press.
- Musgrave, Richard (1980), "Theories of fiscal crises: An essay in fiscal sociology", Henry J. Aaron and Michael J. Boskins (eds.), *The economics of taxation*, Washington Brookings Institution, pp. 316-390.
- Musgrave, Richard (1992), "Shumpeter's crisis of the tax state: an essay in fiscal sociology", en *Evolutionary Economics*, tomo 2, pp. 89-113.
- O'Connor, James (1973), "The fiscal crisis of the State". St. Martin's Press, Nueva York.
- Shumpeter, J.A. (1954) [1918], "The crisis of the tax state", en Alan Peacock (ed.), *International Economic Papers*, núm. 4, McMillan, pp.5-38.
- Torres Benítez, Abad (2006), "Endeudamiento y bursatilizacion evidencia de finanzas 'ponzi', caso Distrito Federal y Estado de Mexico", Tesis de Maestría en Economía, México, Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

Quantitativa

Revista de Economía

Vol. 2 Núm. 2
Enero - Junio 2013

ISSN: 0 2007-3720

**Aprendizaje sobre preferencias del consumidor
con la optimización de medidas de información**

Francisco Venegas Martínez y Ambrosio Ortiz Ramírez

**¿Es China una opción para las exportaciones de México?
Un enfoque desde el modelo gravitacional**

Saúl Alejo Arredondo y Omar Neme Castillo

**Stock Market, Financial Development, and Growth
in Southeast Asia and Latin America**

Miguel Ángel Tinoco Zermeno, Víctor Hugo Torres Preciado
y Dora Argentina Cabezas Elizondo

**Remesas, consumo y crecimiento económico:
evidencia para la economía mexicana**

Moritz Cruz César Salazar

**Impacto de las instituciones políticas sobre el
crecimiento de la PFT en Latinoamérica**

Irvin Mikhail Soto Zazueta y Arturo Retamoza López

Directora / Mayrén Polanco Gaytán
Comité Editorial / Edward I. Altman / Aloísio Araujo
Marco Avellaneda / Thomas Copeland
Willy W. Cortez / Noé A. Fuentes
James Heckman / Francisco López
Jorge E. Mendoza / Gianfranco Piras
Humberto Ríos / Anthony Thirlwall
Francisco Venegas / Christian Wolf



**Facultad de
Economía**



Equilibrio Económico

Revista de Economía, Política y Sociedad

Vol. 9 (I) Semestre enero-junio de 2013 Núm. 35

Artículos

Política monetaria y crisis económica: la hipótesis de la deflación de la deuda

Abigail Rodríguez Nava
Agustín Raymundo Vázquez García
Christian de la Luz Tovar

La dolarización de la economía mexicana en la etapa de apertura comercial

Vicente Germán-Soto
Oliver J. Sifuentes Herrera

Examen microregional de la migración internacional en Aguascalientes

Fernando Padilla L.
Pablo Gutiérrez C.
Juventino López G.

Análisis de la productividad del camarón mexicano en acuacultura: comparación de los índices parcial y total de los factores y la mancha blanca como externalidad

Carlos Borbón-Morales
Marisol Arvizu Armenta

Facultad de Economía

Universidad Autónoma de Coahuila