



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
Sede Académica de México

Maestría en Ciencias Sociales
XXII Promoción 2018-2020

La élite hacendaria y el problema tributario de México, 2000-2018

Tesis que para obtener el grado de Maestro en Ciencias Sociales
presenta

Gerardo Daniel Reyes Tinajero

Directores:

Dra. Gisela Zaremberg

Dr. Ilán Bizberg

Lectores:

Dr. Néstor Castañeda

Dr. Carlos Alba Vega

Seminario de tesis: Procesos de sociología política
Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

Ciudad de México, septiembre de 2020

Maestría realizada con una beca del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)

Resumen

En esta tesis se investigan las razones por las cuales algunas características del sistema tributario mexicano, que son favorables a las élites económicas, se han mantenido constantes a lo largo de las últimas décadas. A pesar de los cambios políticos experimentados en el país, la recaudación se ha mantenido baja y poco progresiva. Argumento que los mandos superiores de la Secretaría de Hacienda han resultado fundamentales para mantener ese *statu quo*, pues en la práctica han sido los encargados de diseñar e implementar la política tributaria.

En contraste con las teorías de la tecnocracia, según las cuales los cuadros burocráticos económicos son relativamente inmunes a influencias externas, sostengo que los miembros de la élite económica mexicana, agrupada en el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, han desarrollado estrategias para entablar relaciones cercanas y duraderas con esos funcionarios. Estas se documentan con base en el análisis de redes sociales. Así, se encuentra que los grandes empresarios han podido construir y mantener puntos de acceso preferenciales a la elaboración de la política tributaria y han sido capaces de ejercer una influencia sostenida en la Secretaría de Hacienda, disminuyendo, a la vez, la capacidad de concurrencia de otros actores.

Palabras clave: *impuestos, política tributaria, empresarios y política, élites económicas, élites políticas, análisis de redes sociales, sociología relacional, México*

Abstract

This thesis explores the reasons why some features of the Mexican tax system favourable to the economic elites have remained constant over the past decades. Despite the political changes that have taken place in the country, tax collection has remained low and not very progressive. I argue that the top officials of the Ministry of Finance have been fundamental in maintaining this *status quo*, since, in practice, they have been responsible for the design and implementation of tax policy.

In contrast to theories of technocracy, which argue that public finance cadres are relatively immune to external influences, I suggest that members of the Mexican economic elite, grouped in the Mexican Council of Businessmen, have developed strategies to build close and lasting relationships with these officials, which are documented using social network analysis. Thus, it is observed that large businesspeople have been able to build and maintain preferential access points to the formulation of tax policy and have been able to exert a sustained influence on the Ministry of Finance, while reducing the capacity of other actors to participate.

Key words: *taxation, tax politics, business and politics, economic elites, political elites, social network analysis, relational sociology, Mexico*

It is surprising, even shameful, that social scientists and historians have paid so little attention to taxation. It seems a dreary subject, all numbers and colourless bureaucrats. Yet we have reasons to give taxation particular attention.

Charles Tilly¹

Aquellos actores que optan por no tomar medidas que aborden los problemas estructurales del sistema tributario mexicano comparten la idea del exsecretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena: «la política tributaria es el arte de lo posible». Pero, *¿acaso el arte de la política no es construir posibilidades?*

Mónica Unda²

¹ «Foreword», en *The New Fiscal Sociology*, ed. Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra, y Monica Prasad (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), XIII, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511627071.001>.

² «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 22, núm. 64 (2015): 96, <https://doi.org/10.32870/espiral.v22i64.2920>. Énfasis añadido

Contenidos

Agradecimientos VII

Gráficas, cuadros y grafos VIII

Acrónimos y siglas XI

Introducción XIII

1. El problema tributario de México 1

2. Las ventajas de analizar el problema tributario desde un enfoque de sociología política 26

2.1. Los aspectos económicos de la recaudación 29

2.2.1. El caso mexicano 31

2.2. Más allá de la economía para explicar la recaudación 38

2.3. La perspectiva de la institucionalización 43

2.4. El análisis de redes como herramienta para observar las estrategias en el establecimiento de relaciones público-privadas 48

2.4.1. ¿Por qué analizar la Secretaría de Hacienda? 53

2.4.2. La circulación público-privada como fuente de relaciones sociestatales 57

2.5. Argumento 60

2.6. Consideraciones metodológicas 61

2.7. Límites de la investigación 64

3. Los aspectos relacionales de la tributación: la Secretaría de Hacienda y los puntos de acceso de la élite económica (2000-2006) 66

3.1. Características de la reforma tributaria del gobierno de Fox 70

3.1.1. Los resultados de la reforma 74

3.1.2. La formulación de la agenda, el diseño de la reforma y sus aspectos relacionales 78

3.2. Los orígenes de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda: la estrategia relacional de los grandes empresarios a finales del siglo XX 80

3.2.1. Las estrategias empresariales ante el cambio político 89

3.3. La Secretaría de Hacienda foxista 92

3.3.1. La importancia de las relaciones latentes 98

3.4. El estrechamiento de las relaciones público-privadas o la ampliación de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda 103

3.5. La disminución de la capacidad de influencia de otros actores 120

4. La consolidación de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda: las reformas tributarias de Felipe Calderón 123

4.1. Características de las reformas calderonistas 124

4.1.1. La reforma de 2007 126

4.1.2. Los cambios tributarios de 2010 133

4.1.3. Los resultados de la reforma 134

4.2. La secretaría de Hacienda en el sexenio de Calderón 137

4.2.1. La consolidación de los puntos de acceso preferenciales a la formulación de la política tributaria en la Secretaría de Hacienda 139

4.3. El estrechamiento de las relaciones público-privadas 151

4.4. La reducción en la capacidad de influencia de otros actores 161

5. 2013: La reforma progresiva que no fue 164

5.1. Características de la reforma 165

5.1.1. Los resultados de la reforma 171

5.2. La secretaría de Hacienda en el sexenio de Peña Nieto. El reforzamiento de las interacciones socioestatales 174

5.2.1. Los puntos de acceso preferenciales en la Secretaría de Hacienda 175

5.3. El estrechamiento de las relaciones público-privadas 184

5.4. La disminución en la capacidad de influencia de otros actores 193

Conclusiones 196

Anexos 203

Anexo 1. Red entre actores-eventos de los empleados superiores de Hacienda, 2000-2006 204

Anexo 2. La red empresarial mexicana 205

Anexo 3. Empresas en el bloque más cohesionado entre las 155 empresas listadas en la BMV en 2001 210

Anexo 4. Consejeros con mayor centralidad de grado en las empresas listadas en la BMV, 2003 211

Anexo 5. Consejeros con mayor centralidad de grado en las empresas listadas en la BMV, 2011 212

Anexo 6. Consejeros con mayor centralidad de grado en las empresas listadas en la BMV, 2018 213



FLACSO
MÉXICO

Referencias 215

Cables de la Embajada de Estados Unidos en México 215

Hemerografía 217

Mensajes personales 220

Bibliografía 220

Agradecimientos

Esta investigación se enriqueció con a las observaciones que recibí de distintas personas. Agradezco especialmente a los directores de esta tesis, el profesor Ilán Bizberg y la profesora Gisela Zaremberg. También fueron provechosos los comentarios hechos por los lectores, los doctores Carlos Alba y Néstor Castañeda. Igualmente resultaron útiles los numerosos planteamientos realizados por los miembros del seminario de investigación de Procesos de sociología política de Flacso.

Gráficas, cuadros y grafos

Gráficas

- 1.1. Recaudación fiscal como porcentaje del PIB en países de América latina, 1990-2017 2
- 1.2. Recaudación fiscal como porcentaje del PIB en países seleccionados de América latina, 1990-2017 3
- 1.3. Recaudación tributaria en países de América latina y PIB per cápita, promedio 2000-2017, porcentaje del PIB y logaritmo 4
- 1.4. Recaudación tributaria como porcentaje del PIB en países seleccionados de la OCDE, 1965-2017 5
- 1.5. Ingresos tributarios directos como porcentaje del PIB en países seleccionados de América latina, 1990-2017 10
- 1.6. Participación de las retenciones a asalariados en la recaudación total del ISR (porcentaje) y remuneración a asalariados (porcentaje del PIB), 2002-2019 12
- 1.7. Participación del pago del ISR de personas morales (porcentaje) y excedente empresarial (porcentaje del PIB), 2002-2019 14
- 1.8. Distribución de la recaudación del ISR personal en México, 2002-2019, porcentaje 15
- 1.9. Efecto del sistema fiscal en la distribución del ingreso en países seleccionados de América latina, Unión Europea y OCDE, 2015 17
- 2.1. Ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables en países seleccionados de América latina, 2000-2017, como porcentaje del PIB 33
- 2.2. Ingresos tributarios más ingresos por explotación de recursos naturales en países seleccionados de América latina, 1990-2017, porcentaje del PIB 34
- 3.1. Evolución de la recaudación y su composición en México como porcentaje del PIB, 1999-2006 75
- 3.2. Recaudación tributaria en América latina, América del sur y México como porcentaje del PIB, 1999-2006 76
- 3.3. Recaudación del ISR como porcentaje del PIB y tasas máximas, 1999-2006 77
- 4.1. Evolución de la recaudación y su composición en México como porcentaje del PIB, 2006-2012 135
- 4.2. Recaudación tributaria en América latina, América del sur y México como porcentaje del PIB, 2006-2012 136
- 5.1. Evolución de la recaudación y su composición en México como porcentaje del PIB, 2013-2017 171

- 5.2. Distribución de la recaudación del ISR personal en México, 2013-2018, porcentaje 173
- 5.3. Recaudación tributaria en América latina, América del sur y México como porcentaje del PIB, 2013-2018 174

Cuadros

- 1.1. Impuestos sobre la renta como porcentaje del PIB y de la recaudación, países seleccionados de América latina y la OCDE, 2017 18
- 1.2. Recaudación por ISR total en países seleccionados de América latina, 1940-2016, porcentaje del PIB 8
- 1.3. Impuestos a la propiedad y contribuciones sociales como porcentaje del PIB y de la recaudación, países seleccionados de América latina y la OCDE, 2017 9
- 1.4. Impuestos al consumo como porcentaje del PIB y de la recaudación, países seleccionados de América latina y la OCDE, 2017 11
- 1.5. Empobrecimiento fiscal en países de ingreso medio alto, *ca.* 2010 18
- 1.6. Gastos tributarios por tipo de impuesto en países seleccionados de América latina, 2012 (porcentajes del PIB y porcentajes de la recaudación) 20
- 1.7. Gastos tributarios en países seleccionados de América latina, 2015-2018 (porcentajes del PIB y porcentajes de la recaudación) 21
- 1.8. Recuperación de deudas tributarias en países seleccionados de América latina, 2016 (porcentaje) 22
- 2.1. Tasas de evasión del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta en países seleccionados de América latina, último año disponible (porcentajes) 35
- 2.2. Tamaño de la economía informal en países seleccionados de América latina (porcentaje del PIB) 37
- 3.1. Empleados superiores de Hacienda, 2000-2006 92
- 3.2. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda, 2000-2006, y su estructura de relaciones latentes 102
- 3.3. Empresarios con mayor centralidad de grado del Consejo Mexicano de Negocios, 2001 108
- 3.4. Actores con mayor centralidad de intermediación en las redes de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios 112
- 3.5. Jerarquía y diversidad de los vínculos entre miembros del CMHN y los empleados superiores de Hacienda, 2000-2006 119
- 4.1. Empleados superiores de Hacienda en 2007 y 2009 141
- 4.2. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda, 2007 y 2010 147
- 4.3. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda y sus relaciones latentes 150

- 4.4. Actores con mayor centralidad de grado en el CMHN, 2003 153
- 4.5. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de relaciones político-económicas, 2006 154
- 4.6. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de relaciones político-económicas, 2012 156
- 4.7. Jerarquía y diversidad de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda, 2006-2010 160
- 5.1. Empleados superiores de Hacienda, 2013 176
- 5.2. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda, 2013 181
- 5.3. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda y sus relaciones latentes, 2013 183
- 5.4. Empresarios del CMHN con mayor centralidad de grado, 2013 186
- 5.5. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de relaciones político-económicas 187
- 5.6. Jerarquía y diversidad de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda, 2013 191

Grafos

- 3.1. Empleados superiores de Hacienda, 2000-2006 95
- 3.2. Empleados superiores de Hacienda y su estructura de relaciones latentes, 2000-2006 101
- 3.3. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hom-
bres de Negocios, 2001 106
- 3.4. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hom-
bres de Negocios, 2005 109
- 3.5. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hom-
bres de Negocios, relaciones posteriores a 2006 111
- 4.1. Empleados superiores de Hacienda en 2007 y 2009 146
- 4.2. Empleados superiores de Hacienda en 2007 y 2009 y sus relaciones latentes 149
- 4.3. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hom-
bres de Negocios, 2006 152
- 4.4. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hom-
bres de Negocios, 2012 155
- 5.1. Empleados superiores de Hacienda en 2013 180
- 5.2. Empleados superiores de Hacienda en 2013 y su estructura de relaciones latentes 182
- 5.3. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hom-
bres de Negocios, 2018 185

Acrónimos y siglas

Accival	Acciones y Valores Casa de Bolsa
Amcham	American Chamber of Commerce of Mexico
Amda	Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores
Amia	Asociación Mexicana de la Industria Automotriz
Anatel	Asociación Nacional de Telecomunicaciones
Anprac	Asociación Nacional de Productores de Refrescos y Aguas Carbonatadas
Antad	Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales
Banamex	Banco Nacional de México
Bancomer	Canco de Comercio
Bitel	Banco Internacional
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BMV	Bolsa Mexicana de Valores
Canacintra	Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
CCE	Consejo Coordinador Empresarial
CEEG	Consejo Ejecutivo de Empresas Globales
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
Cepal	Comisión Económica para América latina y el Caribe
CETU	Contribución empresarial a tasa única
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CMN	Consejo Mexicano de Negocios
CNIME	Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación
Colmex	El Colegio de México
Concamin	Confederación de Cámaras Industriales
Concanaco	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
Consar	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
DOF	Diario Oficial de la Federación
D. F.	Distrito Federal
Ficorca	Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios
Flacso	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
HSBC	Hong Kong and Shanghai Banking Corporation
ICE	Impuestos sobre consumos específicos
IDE	Impuesto a depósitos en efectivo
IEPS	Impuesto especial sobre producción y servicios



IERD	Instituto de Estudios de la Revolución Democrática
IETU	Impuesto empresarial a tasa única
ISR	Impuesto sobre la renta
IVA	Impuesto al valor agregado
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PIB	Producto interno bruto
PPA	Paridad del poder adquisitivo
Progresa	Programa de Educación, Salud y Alimentación
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SPC	Servicio Profesional de Carrera
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
SAT	Servicio de Administración Tributaria
TMM	Transportación Marítima Mexicana

Introducción

México se ha caracterizado, desde hace más de medio siglo, por tener una recaudación tributaria baja y que contribuye muy poco a disminuir la desigualdad,³ incluso si se toma en cuenta que se encuentra en una región donde el recaudo de impuestos es menor que en otras y es también poco redistributiva.⁴ Por lo tanto, México es un caso peculiar en lo que respecta al tema tributario, y tal singularidad puede observarse en los siguientes aspectos: el monto de la recaudación y su composición, su progresividad, la existencia de amplias exenciones y privilegios fiscales y la complejidad legal. En primer lugar, el monto de la recaudación es notablemente menor que en otros países con una economía de tamaño similar. En segundo está la composición de la recaudación: México es uno de los países de la región que obtiene menos recursos a través de impuestos directos. En tercer lugar, tenemos la progresividad del sistema fiscal, pues en México este ayuda muy poco a disminuir la desigualdad de ingreso. En cuarto, el sistema tributario mexicano también se caracteriza por la existencia de privilegios (exenciones, condonaciones y cancelaciones) que se otorgan de manera discrecional y cuyos beneficios están concentrados en unas pocas decenas de personas físicas y morales.⁵ Por último, el pago de impuestos en México es muy complejo en términos jurídicos, lo cual facilita la elusión fiscal, es decir, el uso de estrategias jurídicas, aprovechando vacíos o contradicciones legales, para dejar de pagar impuestos.

Si tomamos en cuenta tales características, es posible afirmar que *el sistema tributario mexicano muestra una selectividad que favorece a los individuos de mayores ingresos*, es decir, a los miembros de la élite económica mexicana. Visto desde otro punto de vista, tal selectividad afecta los intereses de los sectores de clase media, que forman parte de los contribuyentes cautivos, y de las empresas pequeñas y medianas, que no se benefician de los privilegios fiscales ni tienen recursos para contratar especialistas que, aprovechando las complejidades legales, diseñen estrategias jurídicas que les permitan eludir impuestos.

³ Véase *infra*, gráficas 1.1, 1.2 y 1.3

⁴ Véase *infra*, gráfica 1.8.

⁵ Iván Benumea y Javier Garduño, «Privilegios fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos» (Ciudad de México: Fundar, 2016), 49-52, <https://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/wp-includes/creditos/PrivilegiosFin.pdf>.

Lo que resulta más llamativo es que, si bien con matices importantes, tales características se han mantenido más o menos constantes a lo largo de varias décadas. Ello ha sucedido incluso después de los cambios políticos que ha experimentado el país en las últimas décadas: la alternancia del partido de gobierno, el surgimiento de un régimen relativamente democrático a partir del año 2000⁶ y el retorno del partido dominante en 2012. Desde entonces han tenido lugar reformas que no han introducido cambios importantes en la estructura tributaria ni han aumentado su progresividad; por el contrario, han significado modificaciones mínimas que no han cambiado la posición de México respecto a otros países de América latina. Una reforma tributaria progresiva ha estado, de hecho, fuera de la agenda en las últimas décadas.⁷

Debido a las particularidades del caso mexicano, es posible analizarlo como un caso atípico que escapa a las explicaciones existentes sobre la recaudación tributaria de un país. Seawright y Gerring definen las características de un caso atípico como aquel que, «por referencia a alguna comprensión general de un tema (ya sea una teoría específica o sentido común), demuestra un valor inesperado»,⁸ y cuyo estudio resulta particularmente útil para refutar hipótesis deterministas. El análisis del sistema tributario mexicano y de sus características ayuda a ver los límites de los argumentos sobre las razones que explican la baja recaudación y el carácter poco redistributivo de la tributación en México: la existencia de ingresos petroleros y la orientación ideológica de sus gobiernos.

Un órgano que ha resultado esencial para el mantenimiento del *statu quo* en el sistema tributario ha sido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), pues tiene capacidades para elaborar propuestas y diseños técnicos de reformas relativas a la tributación. Además, cuenta con capacidades legales discrecionales para moldear la política tributaria.⁹ El papel fundamental desempeñado la Secretaría de Hacienda para mantener ese estado de cosas no significa que otros actores u órganos no hayan tenido también alguna importancia. A lo largo del periodo analizado en esta tesis, ningún gobierno ha tenido un apoyo partidista mayoritario en el poder legislativo, razón por la cual

⁶ Aunque no es la intención de este texto extenderse en la discusión sobre las definiciones de *democracia* y *democratización*, aquí considero la definición elaborada por Camp en 2010: «hoy no considero que México tenga un modelo político totalmente democrático [...]. Mi definición de México como democracia se refiere solo a haber logrado un proceso electoral competitivo, responsable y gobernado por instituciones independientes que la mayoría de los ciudadanos apoya». Véase Roderic Ai Camp, *The Metamorphosis of Leadership in a Democratic Mexico* (Nueva York: Oxford University Press, 2010), 4.

⁷ Este es un argumento desarrollado por Néstor Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America» (tesis de doctorado, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 2014), 50.

⁸ Véase Jason Seawright y John Gerring, «Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options», *Political Research Quarterly* 61, núm. 2 (2008): 302-303, <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.

⁹ Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 78.

el poder Ejecutivo ha tenido que negociar con los partidos la aprobación de los cambios propuestos. Algunas continuidades, tales como la negativa a gravar alimentos y medicinas con el impuesto al valor agregado (IVA) se explican, en gran medida, por las consideraciones electorales de los partidos políticos: dado que ese impuesto es altamente regresivo y tiene efectos considerables sobre la población de menores ingresos, los partidos de oposición han reiterado sus temores a que, al ratificar su aplicación generalizada, pierdan apoyo electoral. Igualmente, el Legislativo ha modificado algunos aspectos de las reformas tributarias que se analizarán aquí, sobre todo los relativos a impuestos a consumos específicos (ICE), como resultado de cabildeo de actores particulares. Como se detallará al analizar los procesos de reforma, este cabildeo ha sido exitoso en varias ocasiones para disminuir o eliminar impuestos a consumos que afectan a determinados sectores (automotriz, bebidas azucaradas, etcétera), pero este elemento no alcanza a explicar el mantenimiento de las características del sistema tributario ni la reticencia a realizar reformas progresivas. Sin dejar de lado esas consideraciones (el poder Legislativo, el papel del cabildeo sectorial), hay elementos suficientes para sostener que la Secretaría de Hacienda ha desempeñado un papel fundamental para lograr que el *statu quo* del sistema tributario se mantenga, a pesar de los numerosos cambios políticos por los que ha atravesado el país en las últimas décadas.

De hecho, la investigación comparativa realizada en otros países ha mostrado que los ministerios de Hacienda y Finanzas, al ser los encargados de diseñar las propuestas técnicas de reforma tributaria, tienen la capacidad de desarrollar estrategias que les ayuden a contrarrestar la oposición de los grandes empresarios.¹⁰ En otras palabras, la presencia de actores económicos poderosos no garantiza que, de manera automática, una política en específico les resulte favorable. Así pues, para explicar el origen de los sesgos de la política es preciso ver cuáles son las estrategias de los actores influyentes para lograr que una política les beneficie. Si bien otras investigaciones realizadas en varios países latinoamericanos han dejado claro que la influencia de los grupos económicos poderosos en la política tributaria es incontrovertible,¹¹ la pregunta que aún está pendiente por responder es cuáles son los mecanismos a través de los cuales estos son capaces de influir en la política, y hasta qué punto.

En esta tesis, sostengo que, en el caso de México, el principal mecanismo de influencia que han tenido los grupos económicos en la política tributaria ha sido la construcción de puntos de acceso

¹⁰ Tasha Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics* (Nueva York: Cambridge University Press, 2015), 53-61, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104767>.

¹¹ Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America», 152.

preferenciales en la Secretaría de Hacienda, a través del cultivo de relaciones personales con los altos mandos de ese órgano. Desde hace medio siglo, varios secretarios de Hacienda han expresado su reticencia a usar las herramientas de negociación con el fin de lograr recaudar más recursos provenientes de las personas de mayores ingresos. Antonio Ortiz Mena, secretario de Hacienda en México entre 1958 y 1970, formuló una frase para justificar que durante su periodo como funcionario no se lograra aumentar la carga tributaria a los sectores de mayores ingresos: «es muy conocido que los grupos económicos de un país tienen poder para resistir los intentos de aumentar los impuestos, por muy justificado que ello sea desde el punto de vista técnico. *La política tributaria es el arte de lo posible*». ¹² Esta justificación ha sido usada por funcionarios más recientes, como cuando el secretario de Hacienda Agustín Carstens declaró en 2007 que «la mejor reforma fiscal es aquella que sea posible», con lo cual se excusó por el alcance tan limitado que tuvo la reforma fiscal impulsada ese año. ¹³

Esta investigación se enmarca en una de las tendencias más recientes del estudio de la tributación en América latina, que se ha concentrado en estudiar la influencia de los grupos económicos poderosos en la política fiscal. ¹⁴ Ahora bien, las investigaciones sobre las élites mexicanas han llegado a la conclusión de que los grupos económicos y políticos están formados por actores totalmente independientes unos de otros. ¹⁵ Particularmente, sobre la élite de funcionarios especialistas en cuestiones económicas, coloquialmente llamados *tecnócratas*, se ha afirmado que conforma un grupo fuertemente cohesionado, con un *esprit de corps* sólido que le permitiría mantenerse invulnerable ante influencias externas. ¹⁶

En contraste con tales consideraciones, surgen las preguntas de investigación que guían esta tesis: si las élites políticas en México son altamente autónomas y si, particularmente, las élites tecnocráticas están especialmente cohesionadas y tienen un *esprit de corps* fuertemente desarrollado, ¿cómo explicar que la política económica en México en las últimas décadas haya tenido una orientación tan marcadamente favorable a los individuos de mayores ingresos, mientras el estado

¹² Eduardo Turrent Díaz, «Ortiz Mena: el desarrollo estabilizador y su principal artífice», *El Trimestre Económico* 66, núm. 262 (1999): 295.

¹³ Agustín Carstens, «Palabras del Dr. Agustín Carstens, Secretario de Hacienda y Crédito Público», en *Fondo Histórico de Hacienda Antonio Ortiz Mena*, de Agustín Carstens et al. (México, D. F.: SHCP, 2007), 19.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*; Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America».

¹⁵ Roderic Ai Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century* (Berkeley: University of California Press, 2002), 12.

¹⁶ Isabelle Rousseau, *México, ¿una revolución silenciosa? Élites gubernamentales y proyecto de modernización, 1970-1995* (México, D. F.: Colmex, 2001), 167.

recauda una porción relativamente pequeña de impuestos? ¿Por qué las élites han podido mantener el statu quo tributario en México? ¿De qué manera esas élites han interactuado para sostener un sistema basado en la tributación baja y poco progresiva y mantener fuera de la agenda una reforma progresiva?

El argumento que desarrollo en esta tesis es que, en el caso mexicano, los grandes empresarios han visto sus intereses reflejados en la política tributaria debido a que han cultivado relaciones cercanas y mutuamente benéficas con los burócratas encargados de diseñar las reformas tributarias, es decir, la Secretaría de Hacienda. Esos actores económicos corresponden aproximadamente con los miembros del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, el organismo que reúne a los empresarios más acaudalados del país.¹⁷ Hacia finales del siglo XX, esta estrategia consistía sobre todo en procurar el acercamiento hacia esos funcionarios a través de relaciones sociales informales, tales como la invitación a clubes sociales. Tales estrategias resultaron tan efectivas que, entre las décadas de 1970 y 1990, algunos sitios del sector privado, tales como el Club de Banqueros o la «comida de economistas» organizada por el Banco Nacional de México (Banamex) se convirtieron en espacios para la discusión de propuestas oficiales de política tributarias. De este modo, el cultivo de relaciones personales con los cuadros hacendarios se convirtió en un punto de acceso preferencial a la discusión y diseño de la política tributaria.

En un contexto de cambio político y apertura económica, desde finales del siglo XX las estrategias de acercamiento de los empresarios comenzaron a incluir la invitación a los burócratas hacendarios a que formaran parte de los consejos de administración de las empresas una vez finalizado su encargo en la Secretaría. Así, hacia finales del siglo pasado, y particularmente a comienzos del presente, se comenzó a observar que antiguos burócratas de secretarías económicas del gobierno comenzaron a circular del sector público al privado. Debido a que tales funcionarios tenían vínculos sociales tanto en el ámbito público como en el privado se convirtieron en intermediarios entre ambos y constituyeron un canal de comunicación público-privada. Por una parte, estos intermediarios facilitaron el paso de otros actores públicos al sector privado, razón por la cual la circulación público-privada se intensificó con el paso del tiempo. De esta manera, el sector público se convirtió en una puerta de entrada al privado, donde el personal tiene una remuneración más alta. Por otra

¹⁷ Entre su fundación, en 1962, y la inclusión de la primera mujer en 2014, este organismo se denominó Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. A partir de ese año, su nombre es Consejo Mexicano de Negocios (CMN).

parte, al convertirse en una práctica regular, empíricamente observable y predecible, los funcionarios desarrollaron una expectativa de tránsito hacia el sector privado, lo cual condicionó su actuación como servidores públicos. De esta manera, los grandes empresarios fueron capaces de consolidar y ampliar sus relaciones con los actores burocráticos y, a la vez, sus puntos de acceso preferenciales a la formulación de la política tributaria. Además de convertirse en puentes entre el sector público y privado, los funcionarios hacendarios que desarrollaron una alta capacidad de intermediación sostuvieron también una influencia en la formación de la estructura de la Secretaría de Hacienda a lo largo del periodo 2000-2018. De esta manera, es posible observar una gran continuidad en los actores que formaron parte de la Secretaría en ese periodo. Esa continuidad es la que permite afirmar que los burócratas conforman una élite hacendaria.

En el primer capítulo elaboraré un planteamiento del problema de investigación de esta tesis; es decir, describiré las principales características del sistema tributario mexicano para mostrar su carácter atípico en comparación con otros casos similares, particularmente de América latina. También sostendré que sus características muestran una selectividad favorable a las personas de mayores ingresos. En el segundo, señalaré que los argumentos que se han elaborado para dar cuenta de las causas de la persistencia de esta situación, sobre todo desde el punto de vista económico, resultan útiles, mas insuficientes. Lo anterior es particularmente cierto para las hipótesis según las cuales los ingresos petroleros han hecho innecesaria una reforma fiscal,¹⁸ y que estas características pueden atribuirse al carácter ideológico de los gobiernos recientes en México y al impulso de un modelo económico específico.¹⁹ Por lo tanto, propongo explorar el problema tributario mexicano desde una perspectiva que permita analizar de qué manera los intereses de un grupo específico, la élite económica, pueden institucionalizarse y perdurar a lo largo de un periodo de tiempo amplio y

¹⁸ Daniel Álvarez Estrada, *Tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México*, Macroeconomía del desarrollo 91 (Santiago: Cepal, 2009), 49.

¹⁹ El argumento sobre la importancia de la ideología es desarrollado por Gabriel Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62, núm. 231 (2017): 50, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30038-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30038-7). Si bien los recursos petroleros tiene una influencia sobre la política tributaria, estos no son el único origen de las características estructurales del sistema tributario mexicano; de hecho, los ingresos del estado mexicano siguen siendo bajos *incluso* si se toman en cuenta los recursos petroleros. Igualmente, puede observarse que otros países con gobiernos conservadores latinoamericanos han logrado aumentar su recaudación en los últimos años. El argumento de la ideología pierde fuerza si se toma en cuenta que el sistema tributario mexicano ha cambiado poco en las últimas décadas, a pesar del cambio de partidos en el gobierno, de la transición a la democracia y del cambio de modelo económico. Además, los funcionarios que han defendido la continuidad de la política tributaria han sido personajes asociados tanto al partido único del periodo autoritario, es decir, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como al partido tradicionalmente conservador, Partido Acción Nacional (PAN).

sobrevivir incluso a los vaivenes sociopolíticos. Para lograr la institucionalización de sus intereses, el cultivo de relaciones personales entre los actores económicos y funcionarios relevantes ha resultado fundamental. De esta manera, los grandes empresarios han tenido éxito en construir puntos de acceso preferenciales a la elaboración de la política tributaria. Dada la importancia del establecimiento de esas relaciones, el análisis de redes sociales permite estudiar la formación y estructura de esos vínculos.

Para capturar mejor la permanencia de ciertas características a lo largo del tiempo, se consideró un periodo amplio que corresponde a 2000-2018. La razón para seleccionar este periodo es que, si bien las características del sistema tributario mexicano han sido relativamente constantes en las últimas décadas, resulta aún más contrastante que estas se hayan mantenido incluso después del cambio político institucional que tuvo lugar en la década del 2000, e incluso cuando el partido dominante, el PRI, regresó al poder en 2012.

Así, en los capítulos posteriores analizaré de qué manera las relaciones entre los grandes empresarios que conforman la élite económica y los burócratas de la élite hacendaria han entablado relaciones que han sido mutuamente benéficas para ambas partes. En el tercero, analizaré la reforma tributaria del sexenio foxista, que tuvo lugar con varios cambios a lo largo del sexenio 2000-2006 y se basó en la reducción de las tasas del impuesto sobre la renta (ISR) y que disminuía la carga tributaria de los sectores acaudalados. El gobierno de Fox intentó impulsar una reforma que planteaba ensanchar la base tributaria para fiscalizar a sectores populares,²⁰ aunque finalmente no se aprobó. A pesar de haberse logrado la primera alternancia partidaria en el poder ejecutivo en 70 años, las características del sistema tributario del periodo autoritario dominado por un solo partido (PRI) se profundizaron para dar lugar a un sistema aún más regresivo que el heredado de la época anterior.

Una figura central en el diseño de esa reforma fue Francisco Gil Díaz, un exfuncionario hacendario que había sido subsecretario de ingresos en durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), es decir, durante el periodo de impulso de la liberalización económica. Posteriormente, en 1997, Gil Díaz había sido invitado a unirse al consejo de administración de uno de los mayores bancos de entonces, Banamex. Gil Díaz era muy cercano, además, a quien fuera secretario

²⁰ Carlos Marichal, «Reformas fiscales comparadas. Una mirada retrospectiva», en *Reforma fiscal integral*, ed. José Luis Calva (México, D. F.: Juan Pablos-CNU, 2012), 132.

de Hacienda en el gobierno de Salinas, Pedro Aspe, que para entonces era ya un empresario prominente que, a su vez, seguía teniendo vínculos con los funcionarios hacendarios foxistas. Así pues, sostendré que las relaciones entre Gil Díaz y los miembros de la élite económica influyeron en el carácter regresivo de la reforma.

En el cuarto capítulo analizaré las reformas tributarias del sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). Mostraré que la Secretaría de Hacienda se caracterizó por la continuidad de los funcionarios del sexenio previo. Aunque Gil Díaz ya no era secretario, pues había regresado al sector privado, la mayor parte del equipo formado por él se mantuvo en la Secretaría, razón por la cual Gil Díaz seguía siendo un personaje relevante que, además, fue intermediario para el paso de un buen número de funcionarios hacia el sector privado. Esta continuidad influyó en la formulación de la política tributaria, pues solo se realizaron cambios menores que no modificaron las características estructurales del sistema fiscal. Con los cambios impulsados durante el sexenio de Calderón, la composición del sistema tributario apenas se modificó.

Por último, en el quinto capítulo se analizará la reforma tributaria más reciente que se ha presentado en México, en 2013. A pesar de que en el discurso político se decía que se trataba de una reforma progresiva, en realidad, parte importante del aumento en la recaudación se dio a través de aumentos en impuestos indirectos. En 2015, luego de 32 años, se recuperó el nivel de recaudación de 1983. En este periodo, la figura de Pedro Aspe cobra una importancia relevante, pues varios de los funcionarios hacendarios del sexenio de Peña Nieto habían comenzado y desarrollado sus carreras a la sombra del exsecretario de Hacienda, tanto en el sector público como en el privado.

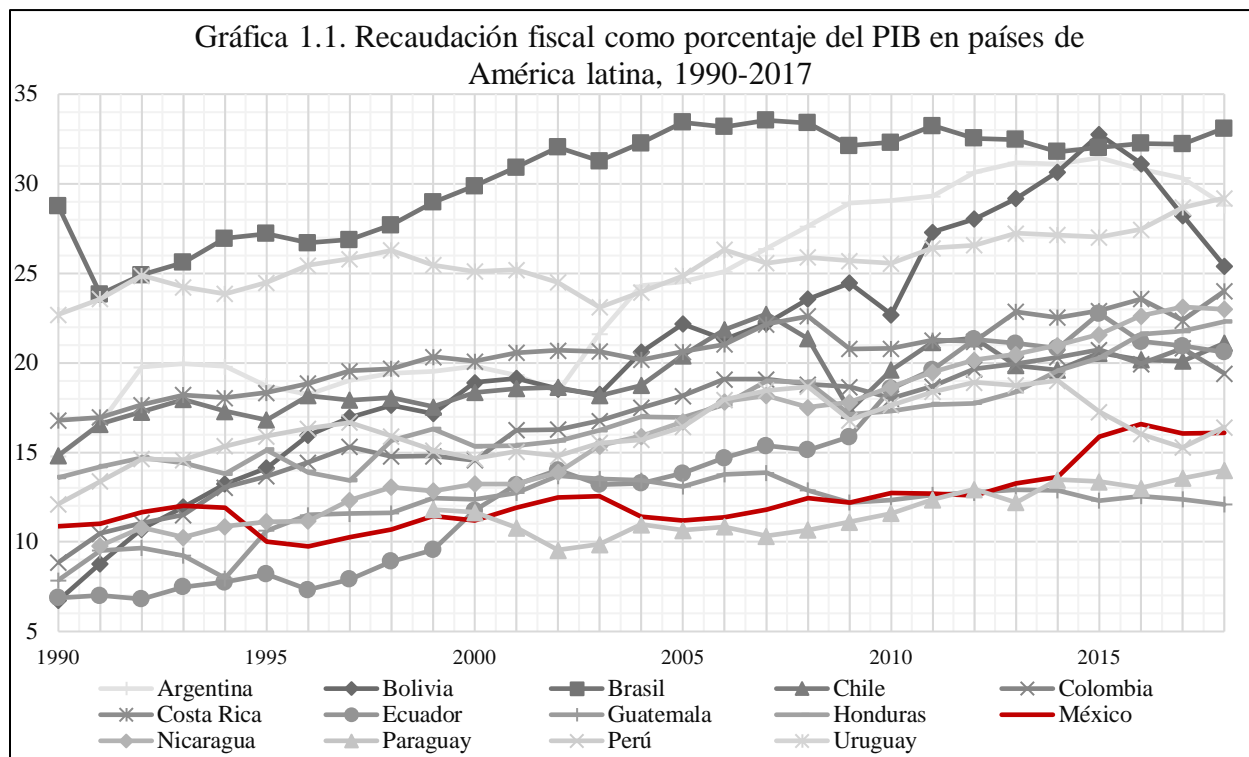
Para documentar la evolución de las relaciones público-privadas, en primer lugar, analizaré las relaciones burocráticas de los funcionarios hacendarios a lo largo de sus trayectorias profesionales; por la otra, observaré los vínculos entre los grandes empresarios, a través del análisis de relaciones establecidas en los consejos de administración y los comités directivos de las empresas donde participan. Por último, revisaré las conexiones que hay entre ambos grupos. Igualmente, se observarán las trayectorias de los burócratas que pasaron del servicio público a despachos y consultorías que han ayudado a los grandes empresarios a sostener estrategias fiscales que les han permitido disminuir su carga fiscal. De esta manera, realizaré un análisis sistemático y exhaustivo de los vínculos entre la élite económica y la élite burocrática con base en datos verificables.

1. El problema tributario de México

México es un caso atípico en lo que respecta a la recaudación tributaria, específicamente en cuatro aspectos: el monto de la recaudación, su composición, su progresividad y el monto de sus gastos fiscales. En este capítulo describiré esas características del sistema fiscal mexicano y las contrastaré con otros casos comparables, particularmente de América latina. Con base en estas observaciones, es posible concluir que la política tributaria en México tiene un sesgo que favorece a los individuos de mayores ingresos que forman parte de la élite económica y, por el contrario, va en detrimento de las clases medias asalariadas y de los empresarios medianos y pequeños que no se benefician con ese sesgo.

Respecto al primer punto, a pesar de tener una de las economías latinoamericanas más grandes, tanto en términos absolutos como per cápita, la cantidad que se recauda como porcentaje del producto interno bruto (PIB) a través de impuestos es muy baja si se compara con otros países de América latina. La gráfica 1.1, con datos disponibles hasta 2017 (los datos comparables más recientes) permite ver la evolución de la recaudación en México en una perspectiva amplia que incluye a los países latinoamericanos para los cuales la Comisión Económica para América latina y el Caribe (Cepal) cuenta con datos. Para realizar la comparación, se retoma la definición de *ingresos tributarios* utilizada por la Cepal y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); es decir, se toman en cuenta las contribuciones a la seguridad social, y se considera que los ingresos por explotación de recursos naturales no son ingresos tributarios.²¹ Como se observa, la recaudación tributaria en México es una de las más bajas de América latina, solo por encima de la de Guatemala y Paraguay, países que, por lo demás, tienen economías más pequeñas y un ingreso por persona considerablemente menor que el mexicano. México recauda en menor proporción que países más pequeños y con menores ingresos per cápita, tales como Bolivia, Ecuador y los países centroamericanos (con la excepción mencionada de Guatemala).

²¹ Más formalmente, los informes de la OCDE definen los impuestos como los «pagos obligatorios y sin contraprestación al gobierno general. Se dice que no tienen contraprestación porque los beneficios proporcionados por los gobiernos a los contribuyentes normalmente no se asignan en proporción a sus pagos». Véase OECD, *Revenue Statistics 2019* (Paris: OECD, 2019), 11, <https://doi.org/10.1787/0bbc27da-en>; OECD et al., *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2017* (Paris: OECD, 2019), 4.



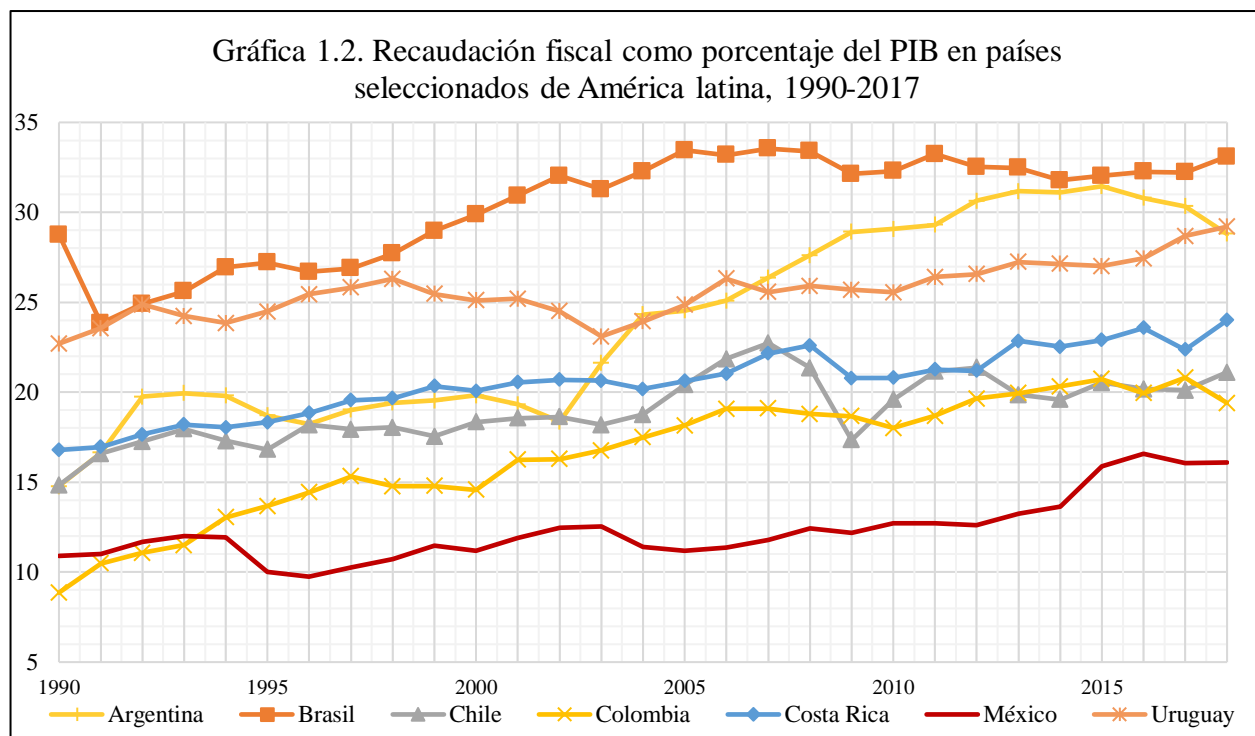
Fuente: elaborado con base en datos de la Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (para datos de 1990-2017); OECD *et al.*, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2018* (Paris: OECD, 2020), 59 (para datos de 2018).

Si el caso mexicano destaca en la comparación respecto a todo el conjunto de países latinoamericanos, resulta aún más notorio si se toma en cuenta a otros países de desarrollo económico similar.²² Si tomamos países comparables en tamaño e ingreso (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay), se observa que, históricamente, la recaudación tributaria ha sido considerablemente baja en México (gráfica 1.2). El promedio de recaudación de los países latinoamericanos es de 22.63 % del PIB. Si se toma en cuenta a las seis economías con un PIB per cápita superior a 9000 dólares estadounidenses en 2017 (Chile, Panamá, Brasil, México, Argentina y Costa Rica), el promedio es de 22.72 %. Si de esta selección se excluye México, la cifra es de 24.05 %.²³ La situación tributaria de México queda en desventaja incluso si se le compara con Venezuela: hasta 2015, antes de que en ese país comenzaran los conflictos políticos que lo han caracterizado en el

²² Por ejemplo, Ondetti considera que los casos comparables con México son Argentina, Brasil y Uruguay. Véase Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», 48.

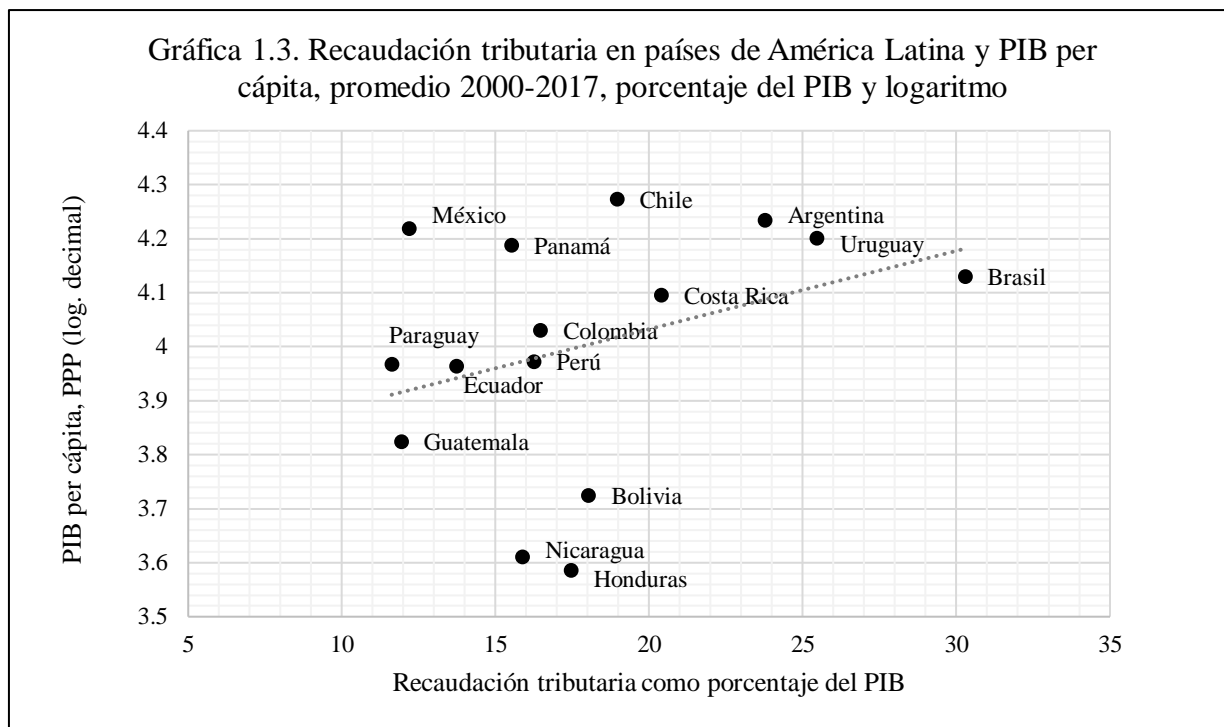
²³ Los datos se calcularon con base en las cifras de la Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América Latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>.

último lustro, la recaudación de ese país fue mayor que la de México. En el periodo 2000-2015, Venezuela recaudó en promedio 14.5 % del PIB, mientras México obtuvo solo 12.5 %. Además, debe considerarse que en los datos disponibles de la recaudación en Venezuela solo toman en cuenta los ingresos del gobierno central, no los impuestos locales.



Fuente: elaborado con base en datos de la Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (para datos de 1990-2017); OECD *et al.*, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2018* (Paris: OECD, 2020), 59 (para datos de 2018).

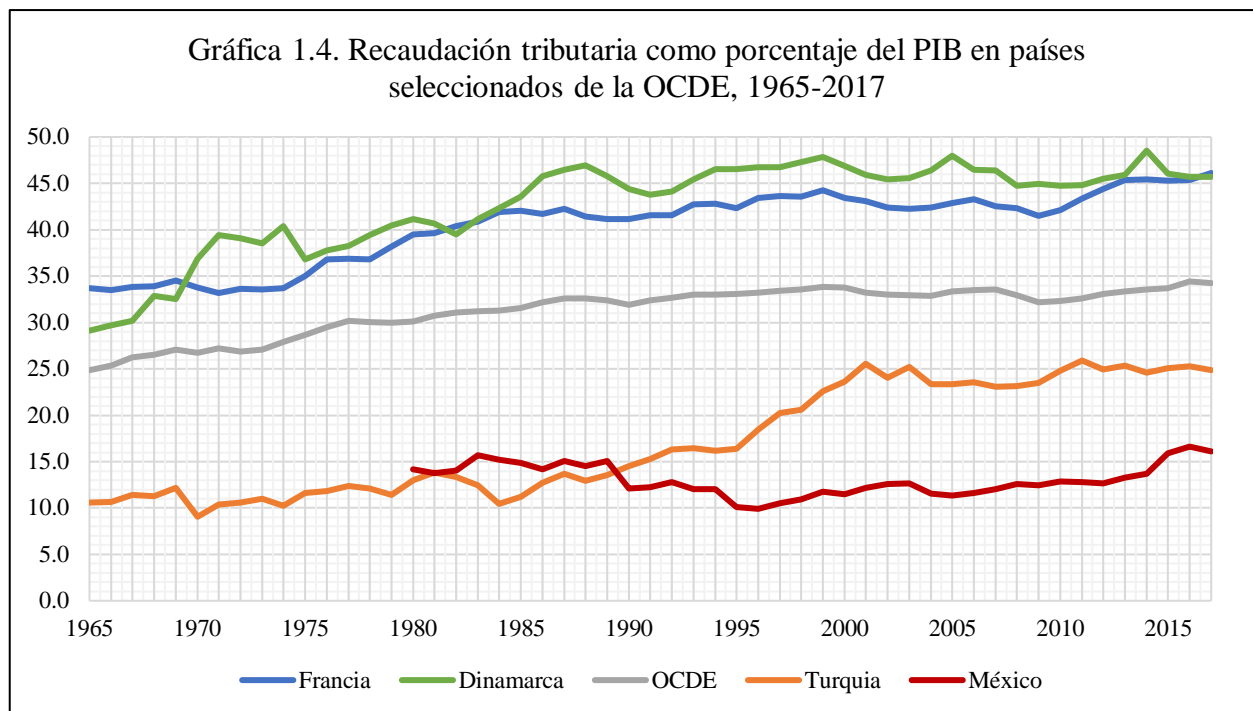
En la gráfica 1.3 se muestra la relación que hay entre el PIB per cápita y recaudación tributaria. Para lograr una comparación más adecuada, se toma como referencia el PIB per cápita con paridad de poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses constantes de 2011. Se observa que, en promedio, durante el periodo 2000-2017, México recaudó más que Paraguay y Guatemala, pero lo hizo en proporción menor que otros países con economías de tamaño comparable.



Fuente: elaboración del autor con base en datos de Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (para datos del PIB); World Bank Data, «GDP per capita, PPP (constant 2011 international \$)», 2018, <https://data.worldbank.org/indicador/NY.GDP.PCAP.PP.KD> (para datos del PIB per cápita).

La comparación muestra resultados similares si se toman en cuenta los países que forman parte de la OCDE. En este caso, el promedio de recaudación en 2017 fue de 34.2 % del PIB. Si bien la comparación con el conjunto de países de la OCDE no es la más adecuado, debido a que se trata de economías considerablemente mayores, sí resulta pertinente comparar a México con los otros dos países que tienen, junto con México, un PIB per cápita más bajo de ese grupo, es decir, Chile y Turquía.²⁴ Como se acaba de revisar, la recaudación en Chile es superior a la de México en varios puntos del PIB.

²⁴ OECD, «Revenue Statistics 2019 - Mexico», 2019, 18, <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-mexico.pdf>.



Fuente: elaborado con base en datos de OECD, *Revenue Statistics 2019* (Paris: OECD, 2019), 17, <https://doi.org/10.1787/0bbc27da-en>.

En la gráfica 1.4 se puede observar la comparación de la evolución en la recaudación en los países con mayor recaudación de ese grupo (Francia y Dinamarca), el promedio de la OCDE y los dos países con menor recaudación, México y Turquía. No solo llama la atención la posición de México en la parte baja de la gráfica, sino también la trayectoria divergente que han tenido estos últimos países. Si bien hasta 1989 México tenía una recaudación más alta que Turquía, a partir de entonces la tendencia de Turquía comenzó a ser ascendente, mientras que en el caso de México comenzó a disminuir a partir de 1989. Tres décadas después, en 2015, la recaudación en México alcanzó un nivel similar al de 1983.

El segundo aspecto por considerar al caracterizar el sistema tributario mexicano es la composición de la recaudación, es decir, la cantidad que se recauda por cada tipo de impuesto. Para analizar este elemento, conviene antes explicar brevemente la clasificación de impuestos que se usa para la comparación. Los *impuestos directos* son aquellos que pagan los individuos y las empresas en función de sus ingresos y riqueza, y se pagan, como su nombre lo indica, directamente al estado. Debido a que los impuestos directos gravan el ingreso y la riqueza, se consideran impuestos progresivos, pues la cantidad de impuestos pagada por los individuos y las empresas aumenta de manera proporcional (o más que proporcional) respecto al ingreso. El impuesto directo más importante

en la mayoría de los sistemas tributarios actuales es el impuesto al ingreso, que en el caso de México corresponde al ISR, que es pagado tanto por las empresas como por los individuos.

El *ISR empresarial* se recauda con base en una cuota fija; es decir, su tasa no aumenta conforme aumentan los ingresos. Al gravar el ingreso de las empresas, este impuesto recae tanto en los rendimientos de los accionistas como en los salarios de los trabajadores. Por lo tanto, se ha puesto en duda si este impuesto es realmente progresivo.²⁵ Por su parte, el *ISR personal* tiene tasas escalonadas, de manera que la contribución por este impuesto aumenta según el ingreso individual de manera más que proporcional. Para determinar la cantidad que cada individuo tiene que pagar, es preciso acumular todos sus ingresos, incluso si provienen de diversas fuentes, y reportarlos a la autoridad tributaria para calcular el pago. Por lo tanto, el ISR personal es uno de los impuestos progresivos por excelencia. Otros impuestos directos son aquellos que gravan la riqueza, tales como el impuesto sobre propiedad inmobiliaria (en el caso mexicano conocido como *predial*) y los impuestos a herencias y legados, aunque este últimos no existen en México.

Respecto a los *impuestos indirectos*, estos gravan la producción y consumo de bienes y servicios; no gravan proporcionalmente el ingreso o riqueza de los individuos y, por lo tanto, se consideran impuestos regresivos. En el caso mexicano, el impuesto al consumo general corresponde al IVA. Además, hay otros impuestos que gravan consumos particulares, llamados *impuestos a consumos específicos* (ICE), tales como aquellos a las bebidas azucaradas o al tabaco. En el caso de México, también tiene relevancia el impuesto al consumo de vehículos salidos de fábrica, llamado impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN).

Otras contribuciones, difíciles de clasificar, son las *contribuciones a la seguridad social*. Debido a que estas son aportadas tanto por empleados como por empleadores, su clasificación y progresividad dependen de la proporción aportada por cada uno. Por desgracia, varios países, incluido México, no recopilan información acerca de la procedencia de estas contribuciones.

A continuación, se revisarán, en primer lugar, los datos relativos al ISR. En el cuadro 1.1 se observa la información sobre la recaudación del ISR en seis países de América latina y el promedio de la OCDE, tanto en términos de su participación en el PIB como en la recaudación total, para el año más reciente disponible.

²⁵ La investigación empírica muestra que, en realidad, la proporción del ISR empresarial que recae en los tenedores de acciones y en los salarios es variable, y depende en gran medida de los mecanismos institucionales de negociación salarial. Véase Thomas Piketty y Emmanuel Saez, «How Progressive Is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective», *Journal of Economic Perspectives* 21, núm. 1 (2007): 4, <https://doi.org/10.1257/jep.21.1.3>.

Cuadro 1.1. Impuestos sobre la renta como porcentaje del PIB y de la recaudación, países seleccionados de América latina y la OCDE, 2017

	ISR individual		ISR empresarial		ISR total*	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación
Argentina	2.2	7.4	2.8	9.3	5.3	17.5
Brasil	2.7	8.4	2.8	8.7	9.6	29.7
Chile	1.5	7.3	4.7	23.5	7.0	34.6
Colombia	0.0	0.0	0.5	2.6	6.3	30.3
México	3.4	21.4	3.5	21.8	7.2	45.1
OCDE	8.2	23.9	3.2	9.3	11.4	33.2
Uruguay	3.1	14.2	3.2	11.0	7.5	26.3

Fuente: elaboración del autor con base en datos de OECD, «Revenue Statistics 2019 - Mexico», 2019, <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-mexico.pdf> (para datos de México y la OCDE); Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (para datos de los demás países). *En la columna correspondiente al ISR total se ha incluido la categoría de impuestos sobre los ingresos utilidades y ganancias de capital no clasificables (en el caso de los países latinoamericanos, para los cuales la Cepal proporciona ese dato), por lo cual el total no es resultado de la suma de las otras dos columnas.

El primer aspecto que llama la atención es que en México la recaudación del ISR representa una mayor proporción respecto al recaudo total con respecto a otros países y a la OCDE. En México, el monto recaudado por ISR representa 45.1 % de la recaudación total. Sin embargo, debido al bajo monto de la recaudación, esa proporción representa una cantidad baja de ingresos en términos absolutos. Si se observa la cantidad percibida por el ISR como porcentaje del PIB, se puede notar que ese monto está por debajo de lo obtenido por Brasil, Uruguay y el promedio de la OCDE. Conviene tomar en cuenta, además, que los datos del cuadro 1.1. se refieren solo a 2017. Si se observa la evolución histórica en la recaudación del impuesto sobre la renta, cuyos datos están en el cuadro 1.2, se observa que, a lo largo del tiempo, México ha obtenido menos que otros países en América latina comparables en tamaño e ingreso, y siempre se ha mantenido por debajo del promedio. En el caso mexicano, la participación del ISR en la recaudación total es una de las menores de América latina: mientras el promedio de recaudación a través de impuestos al ingreso en América latina es

de 6.5 % del PIB, en México es de 5.9%.²⁶ Además, como se verá más adelante, en México el ISR recae sobre todo en asalariados y en una medida mucho menor en las ganancias del capital.

Cuadro 1.2. Recaudación por ISR total en países seleccionados de América latina, 1940-2016, porcentaje del PIB

	1940- 1949	1950- 1959	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2009	2010- 2016
Argentina	2.3	2.8	1.8	1.4	0.8	2.1	4.3	5.5
Brasil	1.9	2.4	2.0	2.7	4.6	4.7	6.6	6.8
Chile	3.1	4.6	6.7	6.0	4.5	4.3	6.5	7.4
Colombia	2.2	3.6	4.1	4.0	2.9	3.8	4.8	6.1
México	1.7	2.4	2.9	4.4	4.7	4.3	4.6	5.9
Perú	1.9	4.3	4.3	4.4	2.9	2.5	4.9	7.0
Promedio	2.2	3.4	3.6	3.8	3.4	3.6	5.3	6.5

Fuente: tomado de OECD *et al.*, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2016* (Paris: OECD, 2018), 123, https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

Respecto a los datos de otros impuestos directos, en el cuadro 1.3 se observan los relativos a la recaudación a través de los impuestos a la propiedad y las contribuciones sociales. En estos dos impuestos es donde resulta más marcada la diferencia entre México y otros casos comparables. Respecto al impuesto a la propiedad, México es el país que percibe menos recursos, tanto si se considera el monto como porcentaje del PIB o del total de la recaudación. México solo obtiene 0.3 % del PIB, lo cual equivale a 1.9 % de la recaudación.

Sobre las contribuciones sociales, la diferencia de México respecto a los otros casos también es fácil de apreciar. Chile es el único país que obtiene menos por este rubro. Además, como ya se mencionó, debe tomarse en cuenta que los datos proporcionados por las autoridades mexicanas no permiten distinguir el porcentaje de las contribuciones sociales que es aportado por empleados y empleadores (a diferencia de los datos proporcionados por la mayoría de los países de la OCDE). Por ello, no es posible distinguir correctamente sobre quién recae mayoritariamente la carga de las contribuciones.

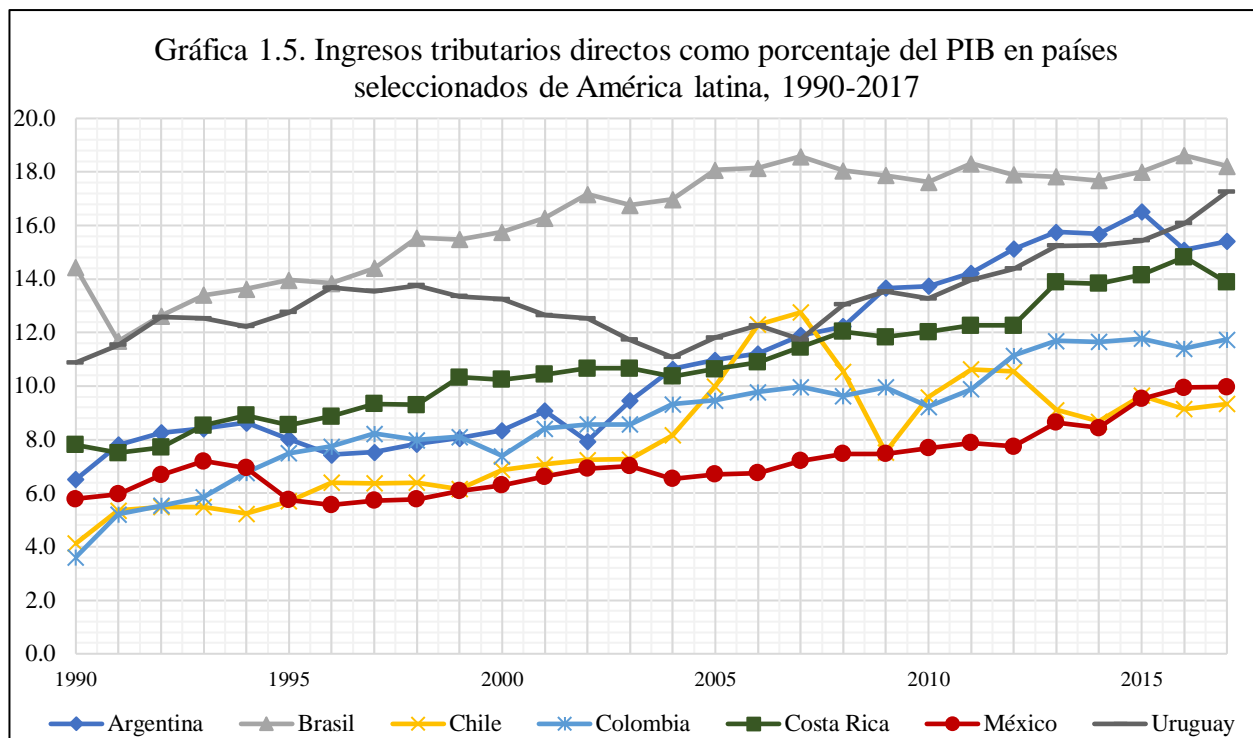
²⁶ OECD *et al.*, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2016* (Paris: OECD, 2018), 123, https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.

Cuadro 1.3. Impuestos a la propiedad y contribuciones sociales como porcentaje del PIB y de la recaudación, países seleccionados de América latina y la OCDE, 2017

	Impuesto a la propiedad		Contribuciones sociales	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación
Argentina	3.2	10.4	7.0	22.9
Brasil	2.0	6.1	8.6	26.8
Chile	1.0	4.7	1.4	7.1
Colombia	2.0	9.8	3.1	14.7
México	0.3	1.9	2.1	13.0
OCDE	2.0	5.8	8.9	26.0
Uruguay	2.0	6.9	7.7	27.0

Fuente: elaboración del autor con base en datos de OECD, «Revenue Statistics 2019 - Mexico», 2019, <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-mexico.pdf> (para datos de México y la OCDE); Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (para datos de los demás países). En el total se ha incluido la categoría de impuestos sobre los ingresos utilidades y ganancias de capital no clasificables

Si se toma en cuenta el conjunto de los impuestos directos, México es también uno de los países latinoamericanos que menos recauda a través de impuestos directos, como se observa en la gráfica 1.5.



Fuente: elaborado con base en datos de Cepal. «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>. Los datos incluyen contribuciones sociales.²⁷

Respecto a los impuestos al consumo, es común encontrar el juicio según el cual la recaudación en México es baja debido a que no se grava algunos alimentos y medicinas. Sobarzo sostiene, por ejemplo, que «la [razón de la] baja carga fiscal del IVA se encuentra esencialmente en la tasa cero a medicinas y alimentos y en las exenciones».²⁸ En efecto, si se analiza solamente lo recaudado a través del IVA como porcentaje del PIB, puede observarse que el monto es relativamente bajo. Sin embargo, si se toma en cuenta que la recaudación en México es reducida en general, se puede apreciar que la proporción que representan los impuestos indirectos en el total de la contribución no es particularmente pequeña. Como se aprecia en el cuadro 1.4, en México la proporción del IVA

²⁷ La clasificación de las contribuciones a la seguridad social como impuestos directos o indirectos suele ser una fuente de problemas. Algunos autores consideran, por ejemplo, que las contribuciones provenientes de los empleados deben considerarse un impuesto directo, mientras que las hechas por los empleadores deben considerarse indirectos. Sin embargo, para los casos latinoamericanos esta distinción no es posible, debido a que los datos proporcionados por las fuentes oficiales no desglosan el tipo de contribuciones. Una discusión más detallada sobre esta clasificación está en Jorge Martínez Vázquez, Violeta Vulovic, y Yongzheng Liu, «Direct versus Indirect Taxation. Trends, Theory and Economic Significance», Working Paper, International Studies Program (Atlanta: Georgia State University, noviembre de 2011), 2, <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0911.pdf>.

²⁸ Horacio Sobarzo Fimbres, *Reforma fiscal en México. Una asignatura pendiente* (Ciudad de México: Colmex, 2016), 52.

como total de la recaudación es relativamente baja respecto a otros países latinoamericanos, pero mayor que el promedio de la OCDE. Por su parte, los impuestos específicos al consumo son más altos en México que en América latina. En total, los impuestos al consumo representan 36 % de la recaudación, cifra similar a la de Uruguay y no mucho menor a la de otros países latinoamericanos (salvo Chile, donde los impuestos al consumo representan más de la mitad del total de la recaudación). Además, esta proporción es mayor que la del promedio de la OCDE. En otras palabras, la afirmación de que la recaudación de los impuestos al consumo es baja no tiene sustento si se toma en cuenta su participación en el total de la recaudación.

Cuadro 1.4. Impuestos al consumo como porcentaje del PIB y de la recaudación, países seleccionados de América latina y la OCDE, 2017

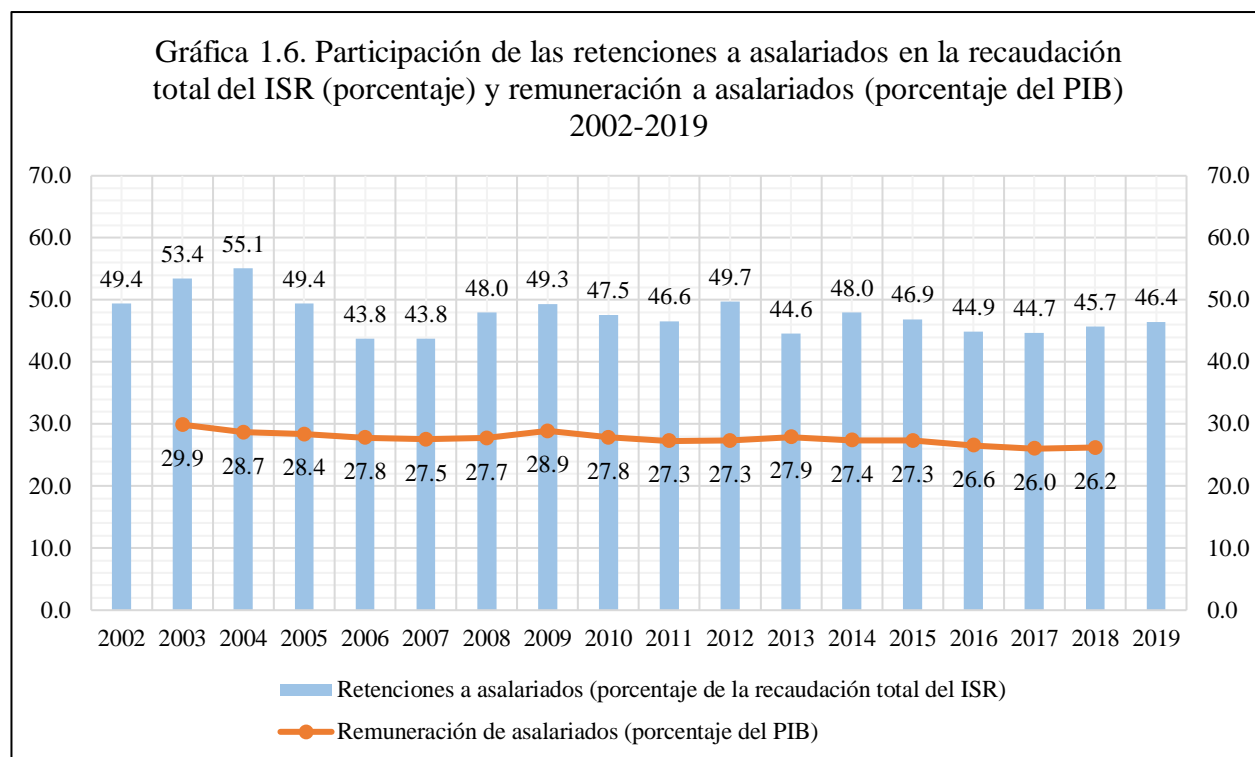
	IVA		ICE		Total	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación
Argentina	11.1	36.5	1.8	6.0	12.9	42.4
Brasil	10.7	33.6	2.1	8.5	12.8	42.1
Chile	8.4	41.7	2.4	11.7	10.8	53.4
Colombia	6.5	31.1	1.1	5.2	7.6	36.3
México	3.8	23.1	1.9	13.2	5.7	36.3
OCDE	6.9	20.2	4.2	12.2	11.1	32.4
Uruguay	7.6	26.6	2.7	9.5	10.3	36.2

Fuente: elaboración del autor con base en datos de OECD, «Revenue Statistics 2019 - Mexico», 2019, <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-mexico.pdf> (para datos de México y la OCDE); Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstatprod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (para datos de los demás países)

El tercer aspecto que vale la pena tomar en cuenta es la *progresividad* del sistema fiscal mexicano. La información sobre la recaudación tributaria en México es poco transparente: la Secretaría de Hacienda no da a conocer información sobre los contribuyentes, el monto de pago y el estatus de cumplimiento de las obligaciones fiscales,²⁹ por lo cual, a diferencia de los países europeos y de Estados Unidos, en México no es posible realizar estudios precisos de incidencia tributaria. Entre

²⁹ Unda desarrolla con más de profundidad el problema de la falta de transparencia en la información tributaria de México; véase Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 93-95.

los pocos datos que la Secretaría de Hacienda pública se encuentra la distribución de la recaudación del ISR entre personas físicas, morales y retenciones por salarios. Estos datos permiten comparar entre la proporción del ISR que pagan las empresas y los asalariados, que en México son conocidos como «contribuyentes cautivos». Esta información se da a conocer a través de los informes trimestrales que el SAT entrega al congreso de la Unión, denominados «Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública».³⁰



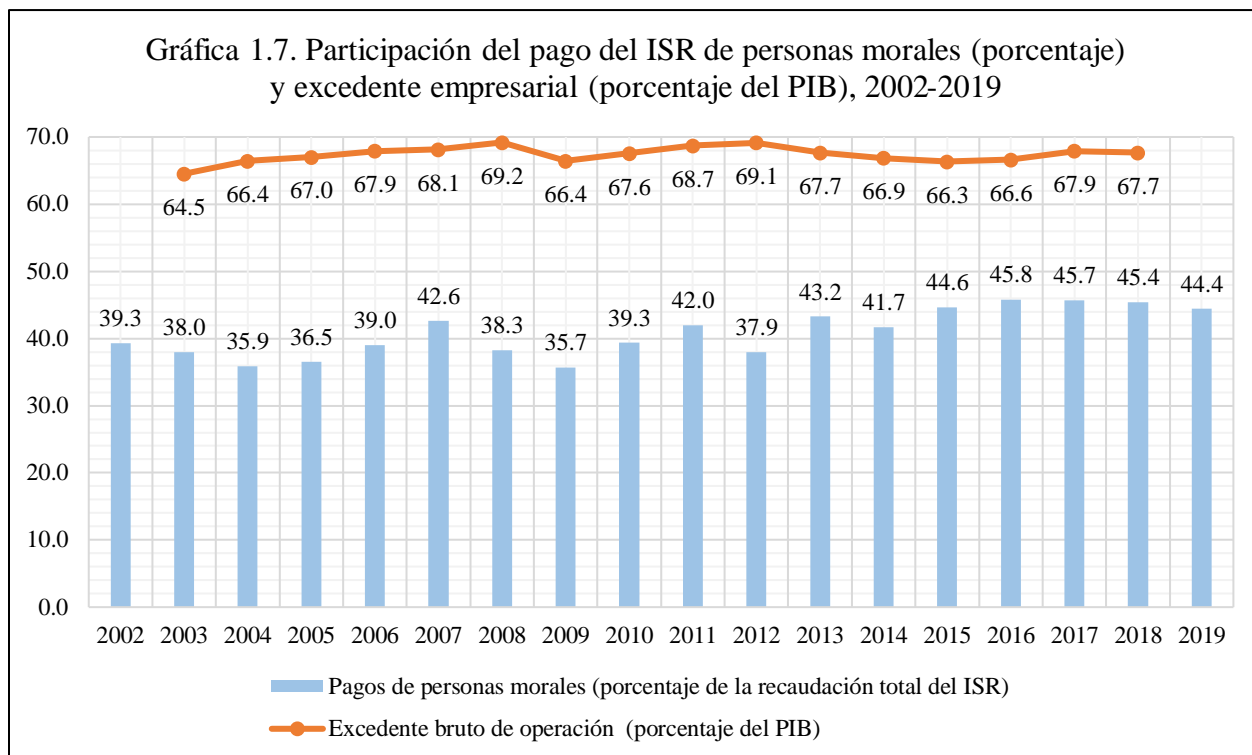
Fuente: elaboración del autor con base en datos de SHCP, «Anexo de Indicadores de recaudación del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública», Informes al Congreso de la Unión (Ciudad de México, 2002-2019), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union, correspondiente a la información del cuarto trimestre de cada año (para los datos de recaudación); Inegi, «Remuneración de asalariados, por rama de actividad (total), Cuentas nacionales de bienes y servicios, base 2013, a precios corrientes» (Banco de Información Económica, 2018), <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/> (para datos de remuneración a asalariados).

³⁰ Véase SHCP, «Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública», Informes al Congreso de la Unión (Ciudad de México, 2019), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union#Trimestral2019.

En la gráfica 1.6 puede observarse la evolución de la proporción del ISR obtenida de la retención a salarios para los años para los cuales hay datos disponibles (2002-2019). En promedio, los salarios han pagado en este periodo 47.62 % del total del ISR. Como contraste, en este periodo la participación de los salarios en el total del PIB ha sido de 27.7 %.

En cambio, en la gráfica 1.7 puede observarse el porcentaje de la recaudación del ISR total que es pagado a través del ISR empresarial y el porcentaje del PIB que es obtenido por las empresas, conocido técnicamente como «excedente bruto de operación».³¹ En promedio, el ISR corresponde a 40.9 % de la recaudación del ISR, mientras que las ganancias empresariales han representado 67.4 % del PIB. Puede decirse, entonces, que hay una desproporción notable entre los impuestos al ingreso pagados por los asalariados y por las empresas, tomando en cuenta la distribución de la renta entre trabajo y capital.

³¹ Hasta el cuarto trimestre de 2013, los informes del SAT al Congreso de la Unión reportaban la recaudación del ISR en cinco categorías: personas morales, personas físicas, otras personas físicas y morales, retenciones a residentes en el extranjero y retenciones por salarios. En la tercera categoría, otras personas físicas y morales, se agrupaban las retenciones a personas físicas y morales cuyo origen no era claro, debido a que la información era proporcionada por el retenedor y no por el obligado al pago. Sin embargo, a partir de 2014, la información de recaudación del ISR sólo se reporta en cuatro rubros. Se eliminó el rubro de «Otros» y su monto se reportó en el rubro de Personas morales, a pesar de que en ese rubro hay información que no corresponde a la recaudación de personas morales. Para los años en que la información se reportó en cinco rubros (2005-2013), se observó que el monto recaudado en el rubro «otros» se mantuvo constante, en alrededor de 6.73 % de la recaudación total del ISR. Por lo tanto, en los datos presentados en la gráfica 1.6, a partir de 2014 se estimó que la recaudación del rubro «otros» se mantuvo constante. Véase el informe del cuarto trimestre de 2013 (SHCP, «Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XII. Indicadores de recaudación, cuarto trimestre de 2013», Informes al Congreso de la Unión (México, D. F., 29 de enero de 2014), B287, https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2013/ivt/04afp/itanfp12_201304.pdf) y el del cuarto trimestre de 2014 (SHCP, «Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XIII. Indicadores de recaudación, cuarto trimestre de 2014», Informes al Congreso de la Unión (México, D. F., 29 de enero de 2015), B316, https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2014/ivt/04afp/itanfp13_201404.pdf) para observar las diferencias en los reportes:

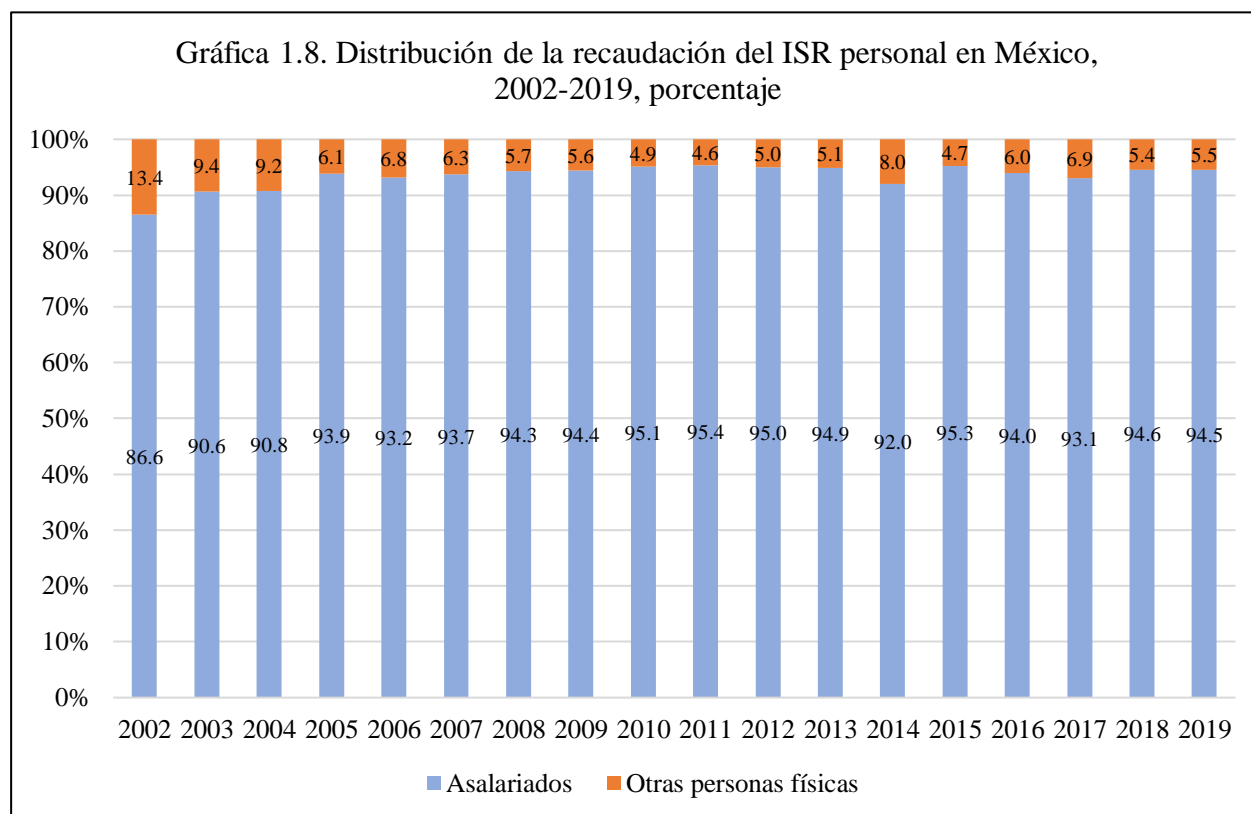


Fuente: elaboración del autor con base en datos de SHCP, «Anexo de Indicadores de recaudación del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública», Informes al Congreso de la Unión (Ciudad de México, 2002-2019), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union, correspondiente a la información del cuarto trimestre de cada año (para los datos de recaudación); Inegi, «Excedente bruto de operación, por rama de actividad (total), Cuentas nacionales de bienes y servicios, base 2013, a precios corrientes» (Banco de Información Económica, 2018), <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. (para datos excedente bruto de operación). Véase la nota 31 para la aclaración metodológica del cálculo de la recaudación a partir de 2014.

Como se mencionó, el impuesto progresivo por excelencia es el ISR personal. Sin embargo, al observar los datos, es claro que en este rubro también hay una desproporción entre el monto del ISR pagado por asalariados y el que es abonado por otro tipo de ingresos, pues la mayor parte de este impuesto recae sobre los primeros. Esto se debe a que en México el sistema de acumulación de ingresos no funciona adecuadamente. Por lo tanto, el ISR personal se cobra sobre todo a aquellos a quienes es posible hacerles retenciones, los contribuyentes cautivos. En contraste, los ingresos que obtiene los individuos a través de dividendos e intereses se gravan muy ligeramente.³² A pesar de que la autoridad tributaria mexicana, el Servicio de Administración Tributaria (SAT), ha intentado poner en marcha un sistema electrónico que permita a los individuos acumular sus ingresos y

³² Ifigenia Martínez, «Intervención en la Mesa 1: Política de ingreso y gasto público, impuesto sobre la renta e impuesto al activo», en *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, ed. Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar (México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001), 38.

evitar omisiones, este sistema, según los especialistas del Colegio de Contadores de México, no ha llegado a cumplir sus objetivos.³³ En la gráfica 1.8 se puede observar con gran claridad cómo, de manera continuada desde principios de la década del 2000, la gran mayoría del ISR personal ha recaído sobre los asalariados y solo un porcentaje considerablemente menor en otro tipo de ingresos, tales como dividendos e intereses.



Fuente: elaboración del autor con base en datos de SHCP, «Anexo de Indicadores de recaudación del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública», Informes al Congreso de la Unión (Ciudad de México, 2002-2019), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union, correspondiente a la información del cuarto trimestre de cada año.

Sobarzo resume las características de la recaudación del ISR en México afirmando que «la recaudación se basa excesivamente en la retención de asalariados y, consecuentemente, se presta poco para cumplir una función redistributiva importante, ya que *su capacidad para gravar ingresos*

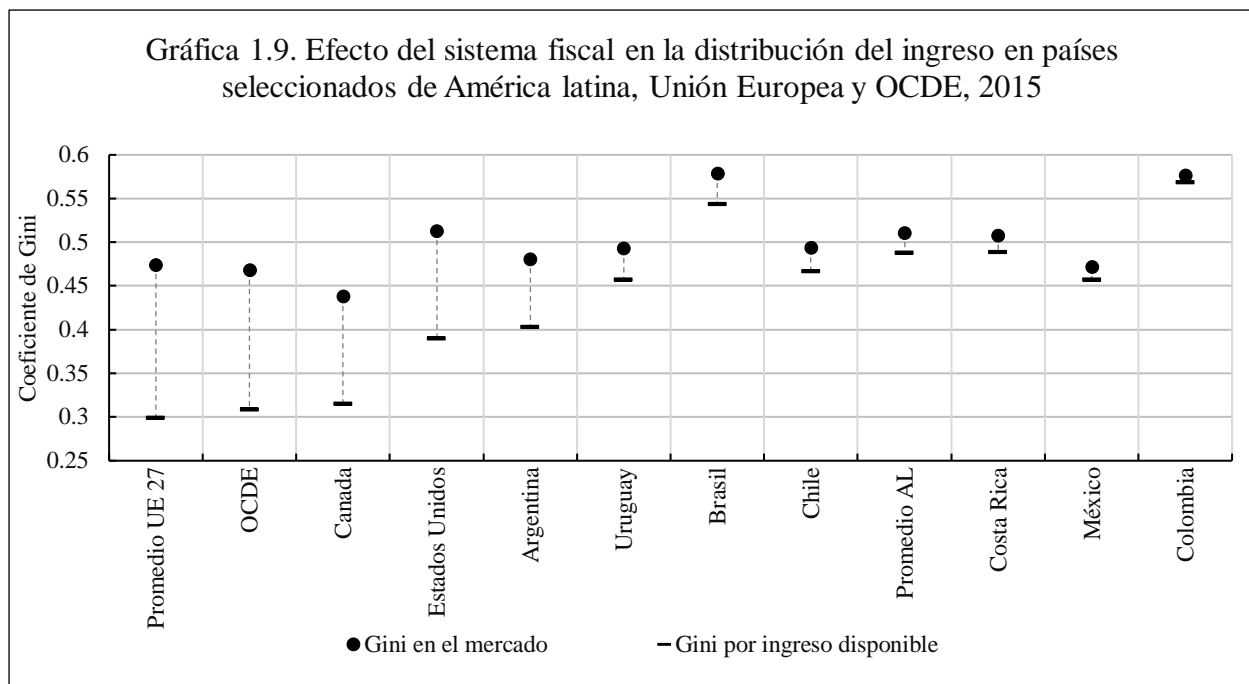
³³ Rodrigo Adrián Ramírez Venegas, «Ingresos por intereses de personas físicas» (CCPM, 4 de enero de 2019), 1, <https://www.ccpm.org.mx/avisos/2018-2020/intereses-tratamiento-fiscal-isr-paf.pdf>.

de capital es muy reducida». ³⁴ En otras palabras, el ISR, que es el impuesto progresivo más importante del sistema tributario, recae sobre todo en los ingresos del trabajo y relativamente poco en los ingresos obtenidos del capital.

Ante la imposibilidad de realizar estimaciones precisas, debido a la falta de información oficial, una manera de estimar la progresividad de un sistema fiscal es considerar en qué medida este contribuye a disminuir la desigualdad. Una forma de realizar esta medición es calcular cuál es el grado de desigualdad de un país según el ingreso de las personas en el mercado y, posteriormente, estimar el nivel de desigualdad después del cobro de impuestos y realización de transferencias. Por desgracia, este indicador no permite distinguir entre los efectos del sistema tributario y del gasto público. Sin embargo, a falta de datos más preciso, es un indicador digno de considerar.

Como se observa en la gráfica 1.9, el sistema tributario mexicano contribuye poco, en comparación con otros países, a disminuir la desigualdad. En los países de la OCDE ese descenso es relativamente alto, mientras que en América latina es mucho más pequeño. Por su parte, la reducción del coeficiente de Gini en México es incluso menor que el promedio de América latina.

³⁴ Sobarzo Fimbres, *Reforma fiscal en México. Una asignatura pendiente*, 59. Énfasis añadido.



Fuente: tomado de OECD *et al.*, *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*, Latin American Economic Outlook (Paris: OECD, 2019), 141, <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.

A pesar de la utilidad de conocer la medida en la cual el sistema fiscal disminuye la desigualdad, este tipo de estimaciones, al ser una medición global, no considera a aquellas personas que, estando en situación de pobreza, se empobrecen aún más como resultado de la política de recaudación y gasto. Debido a tal limitación, Lustig desarrolló una medición que toma en cuenta «la trayectoria de cada individuo a medida que su ingreso sube o disminuye por las transferencias, subsidios e impuestos». Esta medición, denominada *empobrecimiento fiscal*, considera a aquellas personas en situación de pobreza que pagan en impuestos más de lo que reciben en transferencias y, como consecuencia, su situación de pobreza empeora; y aquellos que, estando cerca del umbral de la pobreza, luego de pagar impuestos terminan en una situación de pobreza.³⁵ En el caso de México, con información de 2012, 4 % de la población total se veía empobrecida fiscalmente, es decir, 32.7 % de la población en situación de pobreza.

³⁵ Nora Lustig, «El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)», *El Trimestre Económico* 84, núm. 335 (2017): 156, <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277>. La línea de pobreza considerada por Lustig es de 2.50 dólares PPA 2005 diarios.

Cuadro 1.5. Empobrecimiento fiscal en países de ingreso medio alto, *ca.* 2010

	Fiscalmente empobrecido como porcentaje de la población total	Fiscalmente empobrecido como porcentaje de pobres con ingreso consumible
Brasil (2009)	5.6	34.9
Chile (2013)	0.3	19.2
Ecuador (2011)	0.2	3.2
México (2012)	4.0	32.7
Perú (2011)	3.2	23.8

Fuente: tomado de Nora Lustig, «El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)», *El Trimestre Económico* 84, núm. 335 (2017): 493, 156, <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277>. La línea de pobreza considerada por la autora es de 2.50 dólares PPA 2005 diarios.

En cuarto lugar, el sistema tributario mexicano se caracteriza por la aplicación extendida de privilegios fiscales, tales como excepciones, condonaciones, deducciones, reducción de tasas y el otorgamiento y cancelación de créditos fiscales. Las pérdidas en la recaudación como resultado de estas prácticas se conocen como *gastos fiscales*, que se definen como aquellas medidas a través de las cuales el estado deja de recaudar un impuesto debido a la aplicación de concesiones o regímenes especiales.³⁶

Es posible que, en ciertas ocasiones, los gastos fiscales tengan objetivos específicos de política económica y social que justifiquen la disminución de la recaudación, tales como «la atracción de inversión extranjera directa, el estímulo al ahorro, el desarrollo de mercados financieros y de regiones atrasadas, la industrialización, la promoción y diversificación de exportaciones, la transferencia de tecnología y la creación de empleos».³⁷ Sin embargo, nunca se ha estimado si en realidad tales medidas tienen efectos positivos, y más bien los gastos fiscales han tenido como consecuencia la erosión de la base tributaria.

³⁶ Esta definición está tomada de Luiz Villela, Andrea Lemgruber, y Michael Jorratt, «Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación», IDB Working Paper Series (Washington, D.C.: BID, diciembre de 2009), 6; Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Santiago: Naciones Unidas, 2019), 118.

³⁷ Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (Santiago: Naciones Unidas, 2017), 41.



A pesar de la importancia de su cuantificación, la comparación internacional de los gastos tributarios resulta difícil de realizar, debido a las diferencias metodológicas en la medición. El cuadro 1.6. presenta datos comparativos para once países de América latina en 2012, desagregados por tipos de impuestos. Se puede observar que, si bien lo que el estado mexicano deja de percibir como porcentaje del PIB no es particularmente alto (5 %), la comparación cambia si se toma en cuenta que este monto representa 25.5 % del total de la recaudación. Por esta razón, México está entre aquellos países con gastos tributarios más altos en términos de su recaudación total. Además, puede apreciarse que las mayores pérdidas de recaudación tienen como origen en el IVA y el ISR.

Cuadro 1.6. Gastos tributarios por tipo de impuesto en países seleccionados de América latina, 2012
(porcentajes del PIB y porcentajes de la recaudación)

	IVA	ISR total	ISR (pers. jurídicas)	ISR (pers. morales)	Contribuciones sociales	Específicos al consumo	Comercio exterior	Otros	Total (porcen- taje del PIB)	Total (por- centaje de la recaudación)
Honduras	3.44	1.91	0.95	0.96	<i>n. d.</i>	0.68	0.10	0.86	7.0	39.9
Ecuador	2.40	3.11	0.71	2.40	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	5.5	27.2
Costa Rica	3.54	1.82	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	0.14	0.07	0.06	5.6	26.8
México	1.53	2.23	0.84	1.39	<i>n. d.</i>	1.15	<i>n. d.</i>	0.08	5.0	25.5
Uruguay	2.95	2.29	0.63	1.66	<i>n. d.</i>	0.08	<i>n. d.</i>	1.08	6.4	24.4
Guatemala	1.60	0.90	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	0.03	0.10	<i>n. d.</i>	2.6	23.1
Chile	0.83	3.62	2.77	0.85	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	4.5	21.4
Colombia	2.51	0.90	0.30	0.60	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	3.4	17.4
Perú	1.32	0.37	0.15	0.22	<i>n. d.</i>	0.07	0.17	<i>n. d.</i>	1.9	10.7
Brasil	0.48	1.39	0.70	0.69	0.91	<i>n. d.</i>	0.07	0.37	3.2	8.9
Argentina	1.17	0.56	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	0.33	0.31	0.12	0.03	2.5	6.8

Fuente: tomado de Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá, «La tributación sobre la renta en América latina: desafíos y perspectivas», en *Consensos y conflictos en la política tributaria de América latina*, ed. Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, y Ricardo Martner, Libros de la Cepal 142 (Santiago: Cepal, 2017), 80. Los datos de Ecuador y Honduras corresponden a 2011; los de Guatemala, a 2013.

La edición más reciente del informe *Panorama fiscal de América latina*, editado por la Cepal, reporta información más actualizada del cálculo de los gastos fiscales, si bien no de manera desagregada. En el cuadro 1.7 se presentan los datos correspondientes a las estimaciones más recientes, para los años 2015, 2017 y 2018. Puede apreciarse que igualmente, México forma parte de los países con gastos fiscales más elevados. De hecho, este monto es cercano a una cuarta parte de la recaudación. En 2017, solo en Costa Rica los montos fiscales fueron más altos que en México,

Cuadro 1.7. Gastos tributarios en países seleccionados de América latina, 2015-2018 (porcentajes del PIB y porcentajes de la recaudación)

	Porcentaje del PIB			Porcentaje de la recaudación		
	2015	2017	2018	2015	2017	2018*
Argentina	2.70	2.80	2.80	8.59	9.23	9.23
Bolivia	1.40	1.20	1.40	4.92	4.98	5.81
Brasil	4.60	4.10	3.97	14.37	12.73	12.32
Chile	4.50	3.10	2.97	21.91	15.42	14.77
Costa Rica	4.90	5.50	5.34	21.40	24.59	23.87
Ecuador	4.70	4.70	4.60	20.65	22.45	21.97
Guatemala	2.60	2.30	2.31	21.12	18.56	18.64
México	2.90	3.90	3.45	18.26	24.30	21.50
Perú	2.20	2.20	2.19	12.75	14.40	14.33
Uruguay	6.50	6.40	6.34	24.07	22.32	22.11

Fuente: elaboración del autor con base en datos de Cepal, *Panorama fiscal de América latina y el Caribe 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030* (Santiago: Naciones Unidas, 2018), 59 (datos de gastos tributarios para 2018); Cepal, *Panorama fiscal de América latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2019), 123 (para datos de gastos tributarios en 2015 y 2017); Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (para datos de recaudación). *Para estimar los gastos tributarios como porcentaje del PIB se tomó como referencia la recaudación de 2017, que es el dato más reciente proporcionado por la Cepal.

Como se mencionó, una de las medidas que forma parte de los gastos fiscales es el otorgamiento de créditos fiscales. Sin embargo, estos créditos no siempre son recuperados: cuando la autoridad tributaria considera que no es posible cobrarlos se suelen aplicar condonaciones. En el cuadro 1.8. se observa que México es el país, entre los seis considerados, que recupera el menor monto de tales deudas.

Cuadro 1.8. Recuperación de deudas tributarias en países seleccionados de América latina, 2016 (porcentaje)

	Porcentaje
México	16
Perú	25
Guatemala	40
Costa Rica	45
Ecuador	48
Argentina	50
República Dominicana	90

Fuente: elaborado con base en Iván Benumea y Javier Garduño, «Privilegios fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos» (Fundar, 2016), 13, <https://privilegios-fiscales.fundar.org.mx/wp-includes/creditos/PrivilegiosFin.pdf>.

Además de tener en cuenta los datos generales, es preciso considerar quiénes se benefician de los gastos fiscales. La organización mexicana Fundar encontró que la política de condonaciones fiscales se realiza de manera discrecional. Por ejemplo, en 2013, durante el sexenio del priista Enrique Peña Nieto, hubo una condonación masiva que benefició a 41399 empresas; sin embargo, los mayores beneficios se concentraron en solo 36 empresas, que concentraron 50.2% de las condonaciones autorizadas. En otro periodo analizado por esa organización, entre julio de 2015 y julio de 2016 (también en el periodo presidencial de Peña Nieto), encontró que «solo 10 personas morales (el 1% de los contribuyentes que recibieron una condonación) se beneficiaron con un monto acumulado de 3,616.80 millones de pesos, lo que representa más del 85% del monto total de condonaciones en el periodo».³⁸

Uno de los regímenes especiales que ha recibido más atención académica es el de la consolidación fiscal. En este esquema, un grupo de empresas se unifica para fines tributarios, para pagar el ISR empresarial como una sola unidad (llamada *controladora*), de manera que las pérdidas de algunas empresas pueden compensarse con las ganancias de otras; además, el pago puede diferirse hasta por cinco años. Para tributar en el régimen de consolidación, es necesario que la empresa controladora posea al menos 50 % de las acciones de las empresas controladas.³⁹ En la práctica, este régimen se ha aprovechado para usar las pérdidas producidas en empresas recién adquiridas

³⁸ Benumea y Garduño, «Privilegios fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos», 46-49.

³⁹ En 2013 se modificó a 80 % y el periodo de diferimientos se redujo a tres años. Para más detalle sobre estos cambios, véase más adelante la sección 5.1.

para dejar de pagar impuestos en las empresas que tienen ganancias.⁴⁰ En 2013, se cambió el nombre de la consolidación fiscal, que pasó a llamarse «régimen de integración».

Además de que los gastos tributarios implican pérdidas para el sistema fiscal, al dejar de recaudar una parte de los ingresos, su aplicación presenta otro problema: el aumento de la complejidad jurídica, lo cual «crea mayores oportunidades para manipular el sistema tributario y mayores espacios para la elusión».⁴¹ A diferencia de la evasión (es decir, el uso de prácticas ilegales para dejar de pagar impuestos), la elusión se realiza aprovechando los vacíos y contradicciones legales para disminuir el pago de impuestos. Ante la incertidumbre sobre la aplicación adecuada de la legislación tributaria, se da pie a que algunos contribuyentes, quienes tienen capacidad para sufragar servicios de asesoramiento tributario, puedan aprovechar los vacíos legales para pagar menos. Además, si el sistema tributario se vuelve más complejo en términos jurídicos, también se hace más difícil que la autoridad tributaria fiscalice a los contribuyentes.⁴²

Como se acaba de ver, un sistema tributario es un entramado lleno de complejidades. No es posible simplificar la realidad al decir, como es común encontrar en la discusión cotidiana, que los pobres que están en la informalidad no pagan impuestos.⁴³ Tampoco es posible simplificar el problema tributario de México al decir que los ricos no pagan impuestos. Es cierto que la acción del estado ayuda a disminuir, aunque sea ínfimamente, los niveles de desigualdad. Sin embargo, comparando el caso mexicano con otros pertinentes, las características del sistema tributario que se acaban de describir dejan ver que este es particularmente favorable para los individuos de ingresos más altos: el monto de recaudación es bajo, particularmente en aquellos impuestos que extraen más recursos de las personas de mayores ingresos (ISR personal, impuestos a la propiedad y contribu-

⁴⁰ OECD, ed., *Getting It Right. Strategic Agenda for Reforms in Mexico* (Paris: OECD, 2013), 75.

⁴¹ Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá, «La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas», en *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, ed. Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, y Ricardo Martner, Libros de la Cepal 142 (Santiago: Cepal, 2017), 81-82.

⁴² Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 121.

⁴³ Por ejemplo, un legislador panista consideró en alguna ocasión que «alrededor del 80% de la recaudación tributaria total proviene de los ricos y el 40% más pobre de la población no paga impuestos». Véase Antonio Garza, «Mexico's Government Building Support for Fiscal», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO2518_a, Unclassified (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 17 de mayo de 2006), § 12, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO2518_a.html. La opinión proviene de Gustavo Madero, que en varias ocasiones ha formado parte de las comisiones de Hacienda y Crédito Público tanto en la cámara de Senadores como en la de Diputados.

ciones a la seguridad social); además, y en gran medida debido a lo anterior, el sistema fiscal redistribuye muy poco y contribuye poco a disminuir la desigualdad. El impuesto progresivo por excelencia, el ISR, recae sobre todo en la población asalariada. Además, una parte importante de la población en situación de pobreza se empobrece aún más debido a que paga más impuestos de lo que recibe en transferencias por parte del estado. Por último, la tributación en México pierde recursos importantes debido a la presencia de altos gastos fiscales, que se pueden observar en la presencia de condonaciones y en la cancelación de créditos fiscales. Ante un sistema tributario engorroso, es fácil que los contribuyentes con recursos suficientes puedan contratar servicios de asesoría legal que les facilite la elusión. Estos aspectos se han mantenido constantes a lo largo de varias décadas, a pesar de los cambios políticos y sociales que se han observado en el país.

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, puede observarse que, en general, y sin dejar de lados los matices, la política tributaria refleja en mayor medida los intereses de unos sectores que de los otros. En otras palabras, *en la política tributaria puede observarse una selectividad favorable a las élites económicas* que, además, se ha mantenido a lo largo del tiempo. Visto desde el otro extremo, esta selectividad resulta perjudicial para los intereses de los contribuyentes de la clase media asalariada, quienes no tienen otra opción que pagar impuestos como contribuyentes cautivos, y de los empresarios pequeños y medianos, quienes reciben en una medida considerablemente menor los beneficios de los gastos fiscales y que no tienen recursos para pagar despachos jurídicos que les permitan usar los vacíos legales para eludir sus pagos. Por su parte, la población de menores rentas, que dedica la mayor parte de su ingreso al consumo, tampoco puede eludir el pago del IVA y los ICE.

Como se verá en los capítulos que analizan con detalle los procesos de reforma tributaria, ninguna de ellas ha atacado tales problemas estructurales del sistema tributario mexicano. En ningún caso se ha intentado corregir algunas de las desproporciones que encontramos en la distribución del pago de impuestos. En primer lugar, no se ha incrementado notablemente la recaudación a través del ISR personal ni se ha distribuido la carga entre salarios e ingresos por capital de manera más equitativa. Para lograrlo, sería necesario contar con un sistema de acumulación de ingresos que permitiera gravar a los contribuyentes de manera progresiva de acuerdo con el total de sus percepciones, ya sea que provengan de salarios, intereses o dividendos. De esta manera podría acabarse con el trato preferencial que se otorga a los ingresos provenientes de las rentas del capital.

En segundo lugar, tampoco ha aumentado la recaudación obtenida de impuestos a la propiedad, que en México son bajos desde cualquier punto de vista. Para lograrlo, sería preciso aumentar el cumplimiento en el pago de impuestos a la propiedad raíz y, probablemente, reimplantar los impuestos a herencias y legados (derogados en 1962 por iniciativa del secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena⁴⁴). Por último, en tercer lugar, tampoco han aumentado las contribuciones sociales, que también son comparativamente menores en México que en los casos vistos más arriba. Ahora bien, como se analizó en este capítulo, los impuestos al consumo no son comparativamente menores en México que en otros países. Por lo tanto, un aumento de estos, sin que estuviera acompañado por un incremento en la recaudación de impuestos directos, incrementaría más la proporción de impuestos pagados por los sectores de ingresos bajos y medios y crearía más desproporciones en el sistema tributario mexicano.

A partir de la observación de las características del caso mexicano, resulta conveniente aproximarse a su estudio desde un punto de vista que pueda dar cuenta de la selectividad de la política tributaria, que ha sido continuada y estable en el tiempo. En otras palabras, es conveniente tomar en cuenta que la política estatal puede ser más o menos favorable a unos u otros grupos, y que tal sesgo depende del tipo de acceso que determinados grupos tengan hacia el poder estatal. En palabras de Jessop, «una forma de estado o un tipo de régimen estará más accesible a ciertas fuerzas sociales *según la estrategia que estas adopten para obtener acceso al poder estatal*. Tal tipo de estado o régimen será más adecuado para la búsqueda de algunos tipos de estrategia económica o política que otros debido a los modos de intervención y recursos que caracterizan a ese sistema».⁴⁵ Según Jessop, que algunas fuerzas y actores sociales tengan mayor capacidad que otros para que sus intereses se reflejen en la política estatal no depende de las características del estado ni de los actores, sino de las relaciones entre las estructuras estatales y las estrategias desarrolladas por los actores adoptan para ganar influencia estatal. Por lo tanto, en el siguiente capítulo articularé los fundamentos teóricos para analizar las estrategias a través de las cuales los miembros de la élite económica mexicana han logrado construir puntos de acceso preferenciales a la elaboración de la política tributaria y ver concretados sus intereses en ella.

⁴⁴ Daniel Reyes Tinajero, «Autonomía de la política macroeconómica y límites a la industrialización en México durante el consenso alemánista, 1956-1972» (tesis de licenciatura, Ciudad de México, Colmex, 2018), 120, https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COLMEX_INST/1281672060002716.

⁴⁵ Bob Jessop, *State Power: A Strategic-Relational Approach* (Cambridge: Polity, 2007), 36.

2. Las ventajas de analizar el problema tributario desde un enfoque de sociología política

Como acabamos de ver, el sistema tributario mexicano posee características que favorecen a las personas de mayores ingresos. El análisis empírico apunta al hecho de que las relaciones sociales han sido importantes para mantener un estado de cosas en el sistema tributario a lo largo de varias décadas, pues históricamente se ha visto que los grandes empresarios han desarrollado estrategias de acercamiento a los miembros de la burocracia económica del gobierno federal, sobre todo de la Secretaría de Hacienda.⁴⁶ Por lo tanto, resulta preciso adoptar un enfoque que permita analizar cómo los intereses de un grupo de actores se institucionalizan y cómo es posible observar que en el estado se haya sostenido de manera continuada una política favorable hacia cierto grupo. En el caso mexicano, el análisis de la trayectoria de algunos funcionarios clave de la Secretaría de Hacienda permite ver que ha habido interacciones constantes entre miembros de esta élite burocrática con personajes de la élite económica mexicana y hay indicios suficientes para argumentar que tales relaciones socioestatales han contribuido a mantener el *statu quo* tributario.

Por lo tanto, a lo largo de este capítulo propongo que resulta conveniente elegir un enfoque analítico relacional. Así como los factores puramente económicos no son suficientes para explicar las causas del problema tributario de México, los enfoques políticos tampoco lo han sido. Como argumentaré a lo largo de este capítulo, buena parte de los estudios que analizan la capacidad de influencia de las élites económicas en la política parten de los supuestos del pluralismo: los intereses de los individuos y las asociaciones se ven reflejados en la política a través de la elección de gobernantes afines a ellos o a través de mecanismos en mayor o menor medida regulados, tales como el cabildeo. Sin embargo, este tipo de análisis no da cuenta del mantenimiento de un *statu quo* favorable a un sector por encima de otros, de manera continuada a lo largo del tiempo, puesto que en una sociedad compleja no habría un centro dominante de poder perdurable en el tiempo. Otra forma de analizar la influencia de actores sociales en políticas específicas es desde la perspectiva neocorporativista; desde ese punto de vista, es posible afirmar que la intermediación de intereses entre actores sociales y el estado puede institucionalizarse y que, por tanto, la selectividad de

⁴⁶ Reyes Tinajero, «Autonomía de la política macroeconómica y límites a la industrialización en México durante el consenso alemanista, 1956-1972».

una política que favorece más a un grupo que a otro puede ser perdurable. Sin embargo, la visión neocorporativista no es adecuada para explicar la selectividad de la política tributaria en México: el grupo de empresarios que más se ha visto favorecido con esta política, agrupados en el CMHN, no es un órgano formal de consulta ni «cuenta con una estructura directa de representación que pueda realizar el trabajo de cabildeo».⁴⁷ A pesar de ello, sus miembros han visto satisfechas algunas de sus demandas relacionadas con lograr una carga tributaria menor. En cambio, cuando órganos del sector empresarial, sobre todo de compañías pequeñas y medianas, sí han participado en medios formales de consulta, los resultados no han sido del todo favorables a sus intereses.

Una de las tendencias más recientes del estudio de la tributación en América latina se ha enfocado en estudiar el papel de las élites y los grupos económicos en la política fiscal.⁴⁸ Sin embargo, en el caso mexicano el análisis de élites se ha concentrado en estudiar a los grupos de élite de distintos ámbitos (élites económicas, políticas, etcétera), sin prestar mucha atención a la relación *entre* ellas. Por ejemplo, en estas investigaciones se ha postulado que las élites económicas y políticas están formadas por actores totalmente independientes unos de otros.⁴⁹ Más específicamente, sobre la élite de funcionarios públicos encargados de asuntos económicos, llamados coloquialmente *tecnócratas*, se ha insistido en que se trataba de una élite fuertemente cohesionada, con un *esprit de corps* sólido que le permite mantenerse invulnerable ante influencias externas.⁵⁰

Sin embargo, como se mencionó en la introducción, tales investigaciones no permiten explicar el hecho de que la política económica en México en las últimas décadas haya tenido una orientación tan marcadamente favorable a los individuos de mayores ingresos, mientras el estado recauda una porción relativamente pequeña de impuestos. Los estudios de élites en México dejan abierta la pregunta sobre *cómo* esas élites pueden influir en política. ¿Por qué las élites han podido mantener

⁴⁷ Tómese en cuenta que, si bien el CMHN forma parte del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), un organismo empresarial que sí cuenta con personal dedicado al cabildeo y que participa en consultas públicas, en realidad el CCE agrupa a un mayor número de organismos que, a su vez, incluyen a empresarios pequeños y medianos. En otras palabras, el CMHN no ejerce un control directo sobre el CCE. La política económica ha beneficiado en mayor medida a los grandes empresarios del CMHN que al conjunto de empresarios agrupados en el CCE, lo cual en ciertas ocasiones ha causado roces entre ambos. Véase Marcela Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo» (tesis de doctorado, México, D. F., UNAM, 2007), 304; Marcela Briz Garizurieta, *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Surgimiento y consolidación*, Colección Posgrado 19 (México, D. F.: UNAM, 2002), 13.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*; Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America».

⁴⁹ Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century*, 12.

⁵⁰ Rousseau, *México, ¿una revolución silenciosa? Élites gubernamentales y proyecto de modernización, 1970-1995*, 167.

el *statu quo* tributario en México? ¿De qué manera esas élites han interactuado para sostener un sistema basado en la tributación baja y poco progresiva y mantener el tema tributario fuera de la agenda? Debido a la dificultad para integrar el estudio de élites económicas y políticas, es preciso tomar en cuenta un enfoque reciente que ha propuesto formas de explicar cómo ciertos actores sociales han podido insertar sus intereses en la política estatal y, de esta manera, ser copartícipes en la formulación de políticas. Este enfoque, centrado en el concepto de *encajes institucionales*, ha planteado que los actores sociales pueden influir la política, no solamente de manera contenciosa, sino también a través de la interacción con las instituciones, en un estado considerado como poroso.

Lo que me interesa rescatar de ese enfoque para los fines de esta investigación es que las interacciones socioestatales continuadas a lo largo del tiempo pueden dar lugar a la construcción de puntos de acceso a las instituciones (de ahí el término *encaje institucional*). Estos puntos de acceso preferenciales pueden tomar varias formas: creación de leyes, reglamentos, ocupación de cargos burocráticos, etcétera. A través de la sedimentación institucional de las relaciones entre actores sociales y el estado, los primeros pueden ser capaces de dirigir de modo continuo la selectividad de la política a su favor, ampliando de esta manera su capacidad de influir en la política.⁵¹ Con las herramientas analíticas de este enfoque es posible observar la institucionalización de los intereses de la élite económica en la política tributaria a partir del estudio de la interacción entre los actores económicos y políticos. Por lo tanto, resulta conveniente adaptar un enfoque de institucionalización, desde su ámbito original de estudio de movimientos sociales, al estudio de élites.⁵²

Observar que las élites y las relaciones entre sus miembros han desempeñado un papel importante en el mantenimiento del sistema tributario mexicano plantea la cuestión de cuál es la manera más adecuada de explorar sus vínculos e influencia en la política tributaria. Los estudiosos de las élites, particularmente aquellos que analizan la relación entre grupos provenientes de distintos ámbitos como el político y el económico, se han topado a lo largo del tiempo con un problema común: el de encontrar una manera sistemática de recoger y analizar información sobre estos grupos y sus relaciones.

⁵¹ Esta definición de *encaje institucional* está desarrollada en Adrian Gurza Lavalle *et al.*, «Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência», en *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*, ed. Adrian Gurza Lavalle *et al.*, Coleção Sociedade & política (Rio de Janeiro: Eduerj, 2019), 47.

⁵² *Ibid.*, 55.

Para documentar la interacción entre miembros de las élites se usará la herramienta del análisis de redes, que permite ver la manera en la cual actores políticos y económicos entablan relaciones. En otras palabras, este tipo de análisis permite observar la estructura y la lógica que conecta y vuelve borrosas las fronteras entre los ámbitos económicos y políticos. Propongo que también es útil estudiar lo que se conoce técnicamente como *vínculos débiles*, es decir, aquellos que ocurren entre personas que forman parte de grupos distintos y que no implican la existencia de lazos sociales cercanos y constantes.⁵³ Además, se propone que los vínculos débiles no son relaciones sociales fortuitas, sino que han funcionado como mecanismos relacionales a través de los cuales los actores sociales, en este caso, los grandes empresarios, han intentado mejorar su capacidad de influencia sobre la política tributaria. Tales relaciones dieron lugar a la construcción de puntos de acceso preferenciales por parte de la élite económica dentro de la secretaría de Hacienda.

Este análisis se encuentra en un nivel meso, pues tiene como propósito estudiar a los actores, sus características e interacciones, pero también sus vínculos y relaciones con instituciones para explicar aspectos macro tales como la política tributaria. Una característica del análisis relacional es que permite establecer un vínculo micro-macro al poner la atención en los espacios de relación.⁵⁴ A continuación, se discutirán los análisis económicos sobre el problema tributario de México. Sin embargo, como se argumentará, las explicaciones puramente económicas para el problema tributario no son suficientes para explicar la selectividad de la política tributaria que se analizó en el capítulo anterior.

2.1. Los aspectos económicos de la recaudación

Las explicaciones que hasta ahora se han elaborado para dar cuenta de las características del sistema tributario mexicano han partido de explicaciones predominantemente económicas. Estos enfoques se han concentrado en estudiar las consecuencias que tiene el sistema tributario sobre la desigualdad y las capacidades estatales. Igualmente, las principales explicaciones sobre las razones por las cuales el sistema tributario tiene las características que se describieron más arriba se han hecho desde perspectivas económicas.

⁵³ El desarrollo teórico sobre la importancia de los vínculos débiles fue iniciado por Mark Granovetter, «The Strength of Weak Ties», *American Journal of Sociology* 78, núm. 6 (1973): 1360-1380, <https://doi.org/10.1086/225469>.

⁵⁴ Felipe Hevia de la Jara, «Relaciones sociedad-Estado. Análisis interactivo para una antropología del Estado», *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 15, núm. 45 (2009): 43-70.

¿Por qué la mayoría de los análisis de la tributación se han limitado a analizar sus aspectos económicos? Los clásicos de la sociología, hacia finales del siglo XIX dieron especial importancia a la recaudación de impuestos. Sin embargo, como argumentan Martin *et al.*, desde principios del siglo XX la especialización de las disciplinas de las ciencias sociales llevó a que el tema de los impuestos fuera tratado sobre todo por la economía, específicamente por la subdisciplina de las finanzas públicas. Como resultado de esta especialización, «los aspectos no económicos de la tributación comenzaron a desaparecer» de los debates académicos.⁵⁵ A lo largo del siglo XX, «la mayoría de los historiadores, sociólogos, académicos legales y politólogos no hicieron preguntas sobre las raíces sociales o institucionales o las consecuencias de los impuestos», pues se había dejado la tarea de analizar los impuestos a los economistas especializados en finanzas públicas. Por su parte, estos «no hicieron preguntas sobre las raíces sociales o institucionales o las consecuencias de los impuestos, porque habían entregado el estudio de tales preguntas a los sociólogos y otros científicos sociales».⁵⁶

En la sección siguiente revisaré la manera en que se ha analizado al sistema tributario mexicano desde el punto de vista de la economía. En primer lugar, revisaré los análisis sobre las consecuencias de que la tributación en México tenga las características descritas; posteriormente, los argumentos que se han esgrimido desde la economía para explicar sus características. Sin embargo, en las últimas décadas se han desarrollado planteamientos teóricos y empíricos que han tratado de explicar el fenómeno de la tributación tomando en cuenta las relaciones sociales y políticas que influyen en este tipo de fenómenos; por lo tanto, posteriormente me referiré a la denominada *nueva sociología fiscal* y a la escuela de economía política de variedades del capitalismo.

⁵⁵ Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, y Monica Prasad, «The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology», en *The New Fiscal Sociology*, ed. Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, y Monica Prasad (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), 6, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511627071.002>.

⁵⁶ *Ibid.*

2.2.1. El caso mexicano

Prácticamente todos los estudios académicos sobre este tema coinciden en afirmar que la recaudación tributaria en México es baja: en este punto están de acuerdo autores como Sobarzo, Unda, Onetti y Aboites (quien afirma que en México hay un «estado pobre»), entre otros.⁵⁷ Hay una buena cantidad de análisis sobre la tributación, que destacan, sobre todo, las consecuencias de la baja tributación desde puntos de vista, como se mencionó, predominantemente económicos.

La principal preocupación de estos análisis es la relación entre el sistema tributario y la desigualdad en la distribución del ingreso: en su situación actual, no es posible usar la política fiscal como un medio para disminuir la desigualdad. Como se vio más arriba, el sistema tributario mexicano contribuye poco a disminuir la desigualdad y los impuestos progresivos tienen un peso relativamente menor dentro de lo recaudado.⁵⁸ Como consecuencia, el sistema tributario es apenas ligeramente progresivo y no aprovecha cabalmente su potencial redistributivo.⁵⁹ Además, tener ingresos tributarios tan bajos limita las capacidades estatales para mantener e incrementar la inversión en áreas como infraestructura, educación y salud.⁶⁰ Conviene recordar que gran parte del gasto público en México en las últimas décadas se ha financiado con ingresos petroleros. Según Palacios, la dependencia de los recursos petroleros crea dificultades considerables al estado, pues se trata de un ingreso muy variable (entre 2000 y 2011 varió entre 6 y 9 % del PIB) y, además, su monto presenta una tendencia decreciente.⁶¹

Por su parte, las explicaciones sobre las razones por las cuales el sistema tributario posee tales características son, también, predominantemente económicas. En primer lugar, según la explicación preponderante, México ha tenido, desde la década de 1970, una renta petrolera que provee al gobierno federal de ingresos que son fáciles de obtener, que no tiene que negociar con otros actores y que, por lo tanto, no implica dar concesiones por el pago de impuestos. Así, según Álvarez, «la

⁵⁷ Véase Sobarzo Fimbres, *Reforma fiscal en México. Una asignatura pendiente*, 58; Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», 47-76; Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 80; Luis Aboites, *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972* (México, D. F.: Colmex, 2003), 9.

⁵⁸ OECD *et al.*, «Estadísticas tributarias en América Latina 1990-2010. México», 2012, https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf.

⁵⁹ Arturo Robles Valencia, Luis Huesca Reynoso, y Mario Camberos Castro, «Incidencia del sistema fiscal en México, 2002-2012», *Economía Informa* 390 (2015): 15, [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(15\)30002-5](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(15)30002-5).

⁶⁰ Nicola Brandt y Rodrigo Paillacar, «Fiscal Reform for a Stronger Fairer and Cleaner Mexican Economy», OECD Economics Department Working Papers (Paris: OECD, 14 de noviembre de 2011), 5, https://www.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-reform-for-a-stronger-fairer-and-cleaner-mexican-economy_5kg271q4vm34-en.

⁶¹ Óscar Palacios Herrera, «Reforma fiscal, crecimiento económico y desigualdad. Lecciones de política económica para México» (México, D. F., CIDE, 2013), 16.

falta de reformas [tributarias] se puede aducir a la alta dependencia de las fuentes de ingreso petrolero». ⁶²

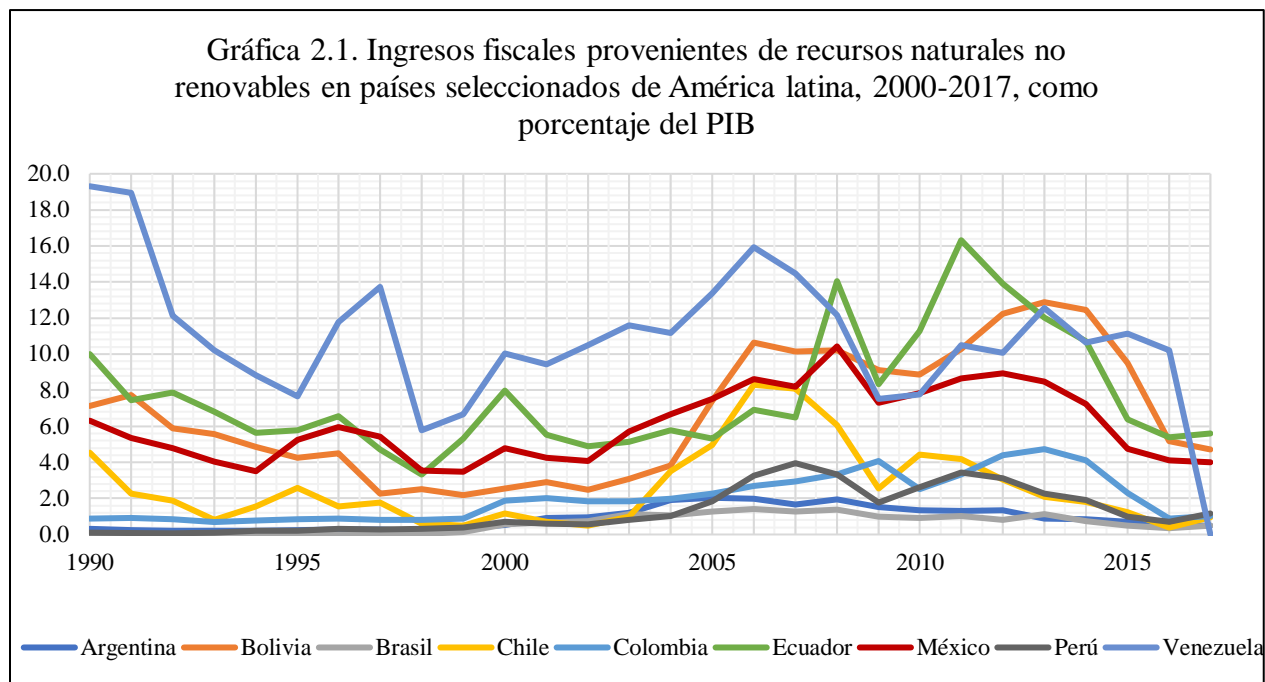
Si bien resulta coherente argumentar que la presencia de recursos naturales tiene influencia sobre la toma de decisiones de política tributaria, es preciso tomar en cuenta que estos ingresos no han sido constantes ni suficientes, y que, como señala Unda, los ingresos tributarios en México son bajos incluso antes de la bonanza petrolera de los setenta: «la tesis de los recursos alternos (ingreso petrolero) no se sostiene empíricamente a lo largo del tiempo». ⁶³ Además, si bien puede decirse que los ingresos por recursos naturales influyen en las decisiones de política tributaria, también es cierto que este aspecto no resulta determinante, como demuestra la existencia de países que tienen ingresos petroleros considerables y que recaudan en mayor medida que México. En la gráfica 2.1 se pueden observar los ingresos obtenidos por recursos naturales no renovables en países de América latina. Aunque México recibe ingresos considerables, también se observan casos como los de Ecuador, Bolivia y Venezuela que, pese a tener ingresos por recursos naturales mayores a los de México, recaudan en mayor proporción. El caso de Venezuela es especialmente llamativo: a pesar de ser considerado un estado rentista, ⁶⁴ entre 1990 y 2015 su recaudación fue mayor que la de México, como se observó más arriba. Conviene considerar que, como se observará al analizar con detalle los procesos de reforma en México, incluso durante las épocas de bonanza petrolera, como en la primera mitad de la década del 2000, los funcionarios de la Secretaría de Hacienda consideraban que los ingresos tributarios no eran suficientes, razón por la cual en el sexenio de Vicente Fox se impulsó una reforma que trató de generalizar la aplicación del IVA a los alimentos y medicinas que estaban exentos. ⁶⁵

⁶² Álvarez Estrada, *Tributación directa en América Latina*, 49.

⁶³ Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 80.

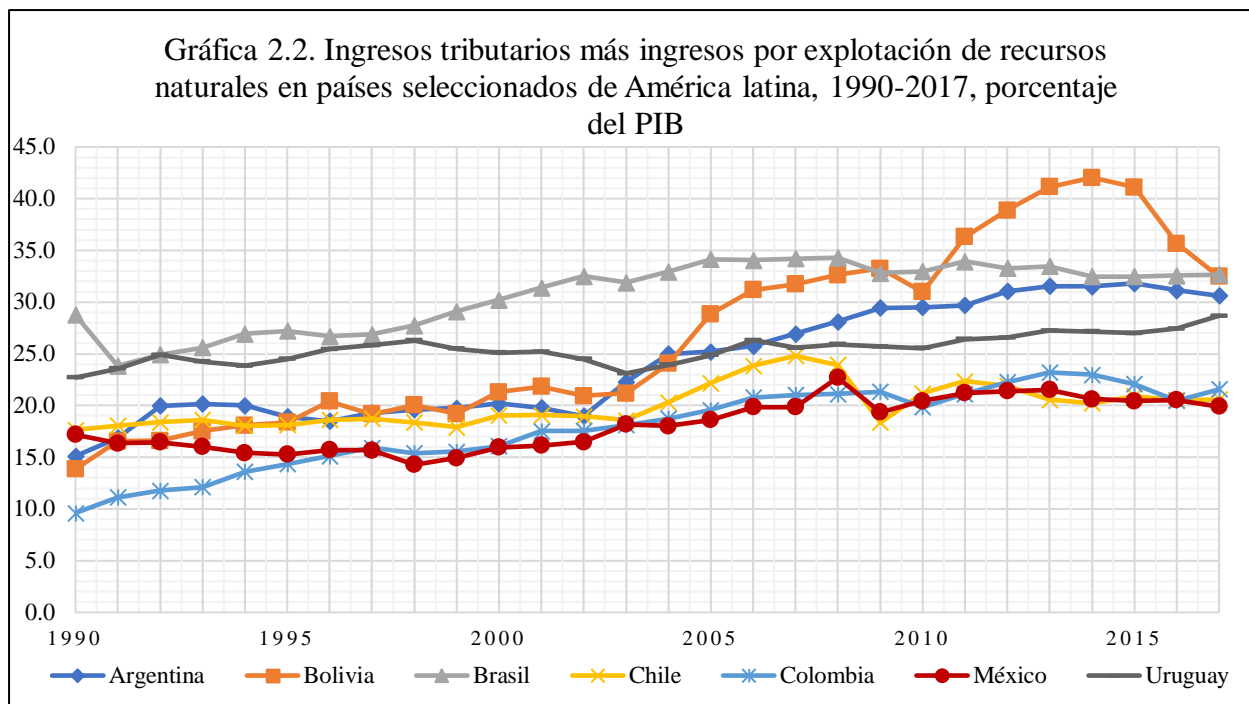
⁶⁴ Robert Boyer, Prologue, en Ilán Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019), XXVIII.

⁶⁵ En el capítulo siguiente se analiza la reforma tributaria del sexenio de Fox.



Fuente: elaborado con base en datos de la Cepal, «Ingresos públicos provenientes de recursos naturales no renovables en porcentajes del PIB», 1 de abril de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3352&idioma=e>. Se incluyen ingresos obtenidos por extracción de hidrocarburos (*up-stream*) y de minerales, más no ingresos por comercialización y venta de hidrocarburos (*down-stream*), debido a que estos se contabilizan en otros rubros, tales como impuestos al consumo de combustibles.

Incluso si se considera la suma de los ingresos tributarios y los ingresos fiscales provenientes de recursos naturales no renovables, puede verse que los ingresos del estado mexicano están por debajo del promedio latinoamericano y de los países con economías comparables, como puede verse en la gráfica 2.2.



Fuente: elaborado con base en datos de la Cepal, «Ingresos públicos provenientes de recursos naturales no renovables en porcentajes del PIB», 1 de abril de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3352&idioma=e>; Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>.

En segundo lugar, también se ha argumentado que en México se recauda poco debido a la intención de atraer la inversión. Así, según Elizondo, antes de 1970, «el gobierno quería promover la inversión privada y “complació” a los empresarios de diversas maneras, incluida una baja carga fiscal». ⁶⁶ Después, durante el periodo de liberalización económica, la política tributaria se realizó siguiendo «el consejo del Banco Mundial sobre la política fiscal, al expandir la base tributaria al tiempo que aumentó los incentivos a la inversión a través de tasas marginales más bajas. En una economía abierta, *las tasas más altas que las aplicadas en economías rivales (en particular los impuestos corporativos más altos) conducen a una menor inversión*». ⁶⁷ Sin embargo, este tipo de explicaciones no toma en cuenta que otros países que también han tenido una política económica abiertamente liberal recaudan en mayor proporción que México, tales como Chile o Colombia, como se pudo apreciar en la gráfica 1.2 del capítulo anterior.

⁶⁶ Carlos Elizondo, «In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas», *Journal of Latin American Studies* 26, núm. 1 (1994): 162, <https://doi.org/10.1017/S0022216X00018885>.

⁶⁷ *Ibid.*, 174. Énfasis añadido.

Cuadro 2.1. Tasas de evasión del impuesto al valor agregado y del impuesto sobre la renta en países seleccionados de América latina, último año disponible (porcentajes)

	IVA		ISR	
	Año	Evasión	Año	Evasión
Argentina	2007	19.8	2005	49.7
Bolivia	2013	17.9	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>
Brasil	2015	27.5	2014	28.1
Chile	2015	20.3	2009	31.0
Colombia	2015	20.1	2012	34.4
Costa Rica	2013	33.1	2013	66.2
Ecuador	2004	31.8	2005	63.8
El Salvador	2010	33.1	2005	45.3
Guatemala	2015	34.2	2006	63.7
México	2012	24.3	2012	28.9
Nicaragua	2013	31.8	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>
Panamá	2012	39.7	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>
Paraguay	2014	30.9	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>
Perú	2014	28.3	2006	48.5
República Dominicana	2014	38.6	2009	65.2
Uruguay	2012	13.4	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>
Venezuela	<i>n. d.</i>	<i>n. d.</i>	2005	45.6

Fuente: Cepal, *Panorama Fiscal de América latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible* (Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2017), 44.

En tercer lugar, un argumento común es que la baja recaudación en México se explica por la evasión fiscal y por la informalidad. Sin embargo, esta afirmación se basa en un análisis del caso mexicano fuera de su contexto regional. Estudios recientes han encontrado que, si bien la evasión y la elusión fiscal en México parecieran ser elevadas, en realidad la evasión en México es baja si se compara con otros países de América latina.⁶⁸ Por ejemplo, en un análisis realizado en 2010 por Gómez Sabaini *et al.*, se encontró que la tasa de evasión del impuesto sobre la renta en México era la menor entre los siete países latinoamericanos considerados. En este caso, la evasión del ISR de México es incluso menor que en Chile. Respecto al impuesto al valor agregado, la tasa de evasión en México es la segunda menor entre los países analizados por Gómez Sabaini y Morán, solo

⁶⁸ Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», 52-53.

por encima de Chile. En el cuadro 2.1 se presentan los datos comparativos más recientes sobre evasión.

Resulta preciso hacer una aclaración: si bien la información presentada en el cuadro 2.1 no está muy actualizada, se trata de los datos disponibles más recientes. Obtener cifras comparables sobre evasión tributaria en América latina resulta complicado pues, como se afirma en un volumen reciente del informe *Panorama fiscal en América latina y el Caribe*, «la cuantificación sistemática y periódica de la evasión continúa siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países [...]. Son pocos los que realizan estimaciones del incumplimiento tributario de forma sistemática y periódica, y en general estas solo toman en cuenta el IVA. Además, únicamente en casos puntuales se reservan para uso interno las estimaciones sectoriales de dicho tributo y las referidas al impuesto sobre la renta de personas jurídicas, mientras que la evasión del resto de los tributos no suele ser objeto de análisis». ⁶⁹ Debido a ello, el informe de la Cepal de 2017 toma en cuenta datos relativamente antiguos. La falta de datos comparativos sobre evasión puede observarse en el hecho de que los informes más recientes ya no incluyen datos sobre evasión, tanto en el caso de 2018⁷⁰ como el de 2019.⁷¹ Otro de los estudios relativamente recientes sobre evasión, de 2017, también usa datos atrasados debido a la poca disponibilidad de datos.⁷² Además, cabe considerar que estas mediciones utilizan el método de la brecha entre la recaudación teórica y la recaudación efectiva, razón por la cual en la medición se incluye también una parte del efecto de la elusión fiscal, pues resulta imposible separar el efecto de la elusión y la evasión.⁷³

Con base en los datos disponibles, puede afirmarse que el caso mexicano no es excepcional en lo que respecta a la evasión tributaria, Como afirman Gómez Sabaini *et al.*, si en México se eliminara la brecha de recaudación causada por la evasión del ISR (lo cual, en la práctica, resulta im-

⁶⁹ Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, 43.

⁷⁰ Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030* (Santiago: Naciones Unidas, 2018).

⁷¹ Cepal, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

⁷² Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaini, y Dalmiro Morán, «La evasión tributaria en los países de la región», en *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, ed. Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, y Ricardo Martner, Libros de la Cepal 142 (Santiago: Cepal, 2017), 337-364.

⁷³ Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, y Andrea Podestá, «Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe», en *Evasión y equidad en América Latina*, ed. Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini, y Andrea Podestá, Colección Documentos de proyectos (Santiago: Naciones Unidas, 2010), 57, <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3762-evasion-equidad-america-latina>.

sible), esta medida «aportaría casi 3 puntos adicionales del PIB» y, a pesar de ello, «no sería suficiente para que este país llegue a una carga tributaria similar al promedio de los países de América latina y continuaría siendo de las más bajas de la región».⁷⁴

Cuadro 2.2. Tamaño de la economía informal en países seleccionados de América latina (porcentaje del PIB)

	Promedios por periodo		
	2000-2015	2003-2009	2010-2015
Bolivia	58.77	62.31	49.60
Guatemala	51.72	52.36	49.97
Perú	48.63	51.26	40.74
Honduras	44.33	44.48	41.42
El Salvador	43.12	42.50	42.64
Nicaragua	41.89	42.48	40.06
Brasil	36.22	37.34	33.52
Paraguay	34.68	35.29	31.35
Venezuela	34.28	34.18	32.72
Uruguay	33.46	36.66	23.29
Ecuador	32.26	33.12	29.68
Colombia	31.68	32.70	27.28
República Dominicana	31.27	32.09	29.39
México	30.14	30.25	29.70
Costa Rica	23.46	23.02	23.26
Argentina	23.34	23.19	22.11
Chile	15.27	15.74	13.06

Fuente: elaborado con base en Leandro Medina y Friedrich Schneider, «Shadow Economies around the World: What Did We Learn over the Last 20 Years?», IMF Working Paper (IMF, 24 de enero de 2018), 61-76, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx>.

Respecto a la tasa de informalidad, para poner el caso mexicano en contraste con otros países de la región, en el cuadro 2.2 se muestran el tamaño de la economía informal como porcentaje del PIB.⁷⁵ Es notorio ver que otros países latinoamericanos que tienen altas tasas de informalidad (tales

⁷⁴ *Ibid.*, 59.

⁷⁵ Debido a que el ISR grava el ingreso, este indicador resulta más adecuado que el de tamaño de la ocupación informal. Si se tratara de un impuesto de capitación, entonces resultaría conveniente conocer el número de personas que se encuentran en la informalidad. Véase Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», 53.

como Bolivia y Perú) recaudan más, como porcentaje del PIB, que México. Como se observa en el cuadro, el tamaño de la economía informal en México no solo no es excepcionalmente grande, sino que, además, es la cuarta menor de la región, solo por encima de Chile, Argentina y Costa Rica.

Por último, en cuarto lugar, está la hipótesis sobre la importancia de los aspectos ideológicos. Según Ondetti, la tributación en México es baja debido a que la élite económica se ha opuesto sistemáticamente a la aprobación de reformas tributarias, pues los miembros de esa élite poseen «una ideología anti-Estado construida a través de conflictos con el Estado».⁷⁶ Sin embargo, en vista de las experiencias de las últimas décadas, esta hipótesis parece demasiado determinista. Como han argumentado Fairfield y Garay, la orientación ideológica de los gobiernos no es determinante en los cambios tributarios que persiguen los gobiernos: «la expansión inesperada de la política social y las reformas fiscales progresivas iniciadas por los gobiernos de derecha en América latina ponen de manifiesto la necesidad de un mayor desarrollo de la teoría sobre las políticas de redistribución».⁷⁷ Además, como ya se mencionó, el *statu quo* tributario en México se ha mantenido incluso a pesar de los cambios en el signo ideológico de los gobiernos.

2.2. Más allá de la economía para explicar la recaudación

A lo largo del siglo XX, las ciencias sociales se olvidaron del tema de los impuestos; sin embargo, tanto algunos desarrollos teóricos como ejemplos de investigación empírica recientes han mostrado que ni la política fiscal puede explicarse sin entender otros fenómenos sociales, ni la explicación de otros fenómenos sociales puede prescindir del análisis de la fiscalidad. Así, por ejemplo, Tilly afirma que los impuestos constituyen la mayor intervención de actores gubernamentales en la vida privada de miembros de la sociedad.⁷⁸ La tributación es un aspecto importante en los procesos de construcción del estado⁷⁹ y en el establecimiento de un régimen político.⁸⁰ Desde finales del siglo XIX se ha considerado que los impuestos son uno de los factores más importantes

⁷⁶ *Ibid.*, 49. Véase también Gabriel Ondetti, «Once Bitten, Twice Shy: Path Dependence, Power Resources, and the Magnitude of the Tax Burden in Latin America», en *The Political Economy of Taxation in Latin America*, ed. Gustavo Flores-Macias (Nueva York: Cambridge University Press, 2019), 76-113, <https://doi.org/10.1017/9781108655934.004>.

⁷⁷ Tasha Fairfield y Candelaria Garay, «Redistribution under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking», *Comparative Political Studies* 50, núm. 14 (2017): 1, <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>.

⁷⁸ Tilly, «Foreword», XIII.

⁷⁹ Charles Tilly, *Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 2007), 143, <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>.

⁸⁰ Daron Acemoglu y James Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 2006), 27.

para fomentar u obstaculizar el desarrollo de una economía.⁸¹ Entre los múltiples temas que se relacionan con la recaudación fiscal, aquellos que se han estudiado más son la influencia de la tributación en la desigualdad del ingreso, la desigualdad étnica y de género, la influencia de los mecanismos fiscales en la disminución de la pobreza, la relación entre la estructura impositiva y las características de los sistemas de protección social y la importancia de la fiscalidad en el crecimiento económico.⁸²

Queda claro que la recaudación tributaria es un tema relevante por sí mismo y por la relación que guarda con otros fenómenos sociopolíticos. Sin embargo, no hay una teoría ni propuestas que permitan generalizar qué factores explican la variación de la tributación entre distintos estados. Sin embargo, hay varios estudios que intentan indagar los factores que influyen en la recaudación fiscal, sobre todo en aquellos casos en los que esta se convierte en un problema, es decir, donde se recauda poco. A continuación, se revisarán varias propuestas teóricas que han intentado dar cuenta el tema de la tributación, tomando en consideración aspectos que van más allá de las explicaciones económicas convencionales.

Nueva sociología fiscal. Según Martin *et al.*, esta corriente ha tenido un auge debido al descubrimiento de que «la tributación está profundamente imbuida en relaciones sociales»; además, se ha encontrado que muchas de esas relaciones sociales están institucionalizadas de manera informal: «la política fiscal da forma y está conformada por patrones de confianza pública; patrones de escisión social; instituciones de familia, religión, trabajo y ocio».⁸³ La nueva sociología fiscal sostiene que los estudios empíricos deben enfatizar los aspectos históricos y contextuales de los fenómenos. Puede decirse que hay una convergencia entre la sociología fiscal y algunos de las propuestas del institucionalismo histórico, pues ambas corrientes centran su atención en la importancia de las coyunturas críticas, los procesos de retroalimentación y las continuidades históricas.⁸⁴

Enfoque de variedades de capitalismo. Otra de las corrientes teóricas que recientemente han analizado la economía desde una perspectiva que toma en cuenta el papel de los actores y su interacción es la escuela de variedades de capitalismo. Un ejemplo reciente es la obra de Bizberg, quien

⁸¹ Isaac William Martin y Monica Prasad, «Taxes and Fiscal Sociology», *Annual Review of Sociology* 40, núm. 1 (2014): 332, <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043229>.

⁸² *Ibid.*, 331.

⁸³ Martin, Mehrotra, y Prasad, «The Thunder of History», 13.

⁸⁴ *Ibid.*, XIII.

propone una tipología de los tipos de capitalismo latinoamericanos con fundamento en las configuraciones socioeconómicas presentes en cada país.⁸⁵ Desde este enfoque, para entender las características del capitalismo predominante en un país es necesario realizar un análisis sociopolítico de los conflictos e interacciones entre distintos actores sociales y de estos con el estado: «empresarios, asalariados, trabajadores del sector informal y asociaciones de la sociedad civil», y de cómo tales interacciones influyen en la política estatal, «en términos de impuestos, gasto público, bienestar y de la elección estratégica de un régimen de tipo de cambio y de inversión extranjera directa y flujos financieros que ingresan al país». Según Bizberg, las características del sistema económico son en gran medida determinadas por la «orientación del estado y la coalición social dominante». El autor caracteriza la economía mexicana como un capitalismo de subcontratación internacional, que es abierto y desregulado, y con un estado con pocas capacidades. En este tipo de capitalismo, la coalición sociopolítica dominante está compuesta por multinacionales, grandes empresarios nacionales y el capital financiero.⁸⁶

La presencia de esta coalición sociopolítica dominante puede observarse en la colaboración de los grandes empresarios con el estado mexicano, que finalmente se concretó en una política específica, expresada en la participación de los empresarios en el llamado «cuarto de junto» durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Más recientemente, se ha visto una relación cercana entre funcionarios gubernamentales que han transitado del ámbito gubernamental al empresarial, tales como Pedro Aspe, secretario de Hacienda entre 1988 y 1994, y Francisco Gil Díaz, secretario de Hacienda entre 2000 y 2006, quienes después de dejar sus cargos ocuparon puestos directivos en empresas privadas.⁸⁷

Perspectivas comparativas. Otros estudios recientes han propuesto hipótesis interesantes para explicar por qué unos países recaudan más que otros, y por qué en algunos es relativamente más fácil impulsar políticas tributarias progresivas. Uno de los análisis que intenta indagar en las razones por las cuales los países recaudan poco, tomando en cuenta aspectos sociales y políticos, es el estudio de Fairfield sobre el papel de las élites en los cambios tributarios en Argentina, Bolivia y Chile.⁸⁸ Según la autora, el poder estructural e instrumental de las élites económicas chilenas explican que no se haya logrado una reforma fiscal en Chile, mientras que, en Argentina, con unas

⁸⁵ Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America*.

⁸⁶ *Ibid.*, 43, 157.

⁸⁷ *Ibid.*, 162-164.

⁸⁸ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 51-71.

élites más débiles, pudieron incrementarse los impuestos a los ingresos del capital. Por poder instrumental, la autora entiende «las acciones políticas deliberadas para afectar la política, tales como el cabildeo», mientras que el poder estructural proviene de «la percepción de amenazas de desinversión».⁸⁹

Fairfield considera que las fuentes de poder instrumental de las élites económicas son los vínculos partidistas, la participación en espacios formales de consulta (foros, por ejemplo), el reclutamiento en el gobierno, el acceso a cargos electivos, los vínculos informales con los actores estatales involucrados en la formulación de la política tributaria, la cohesión entre los miembros de las élites, la experiencia técnica y el acceso a los medios de comunicación. Además, la obra de Fairfield deja ver que, entre todas las etapas de la elaboración de la política tributaria, las que suelen resultar más críticas son la formulación de la agenda y el diseño de propuestas de reformas. En estas etapas, el papel de los ministerios de finanzas resulta fundamental.⁹⁰ Como se verá más adelante, en el caso de México la Secretaría de Hacienda desempeña un papel central en la formulación de la política tributaria, razón por la cual el énfasis de esta tesis está puesto en ese órgano burocrático.

Por su parte, Castañeda ha analizado recientemente el papel de los grupos de interés empresariales en la política fiscal en dieciocho países en América latina. El autor sostiene que la coordinación empresarial, llevada a cabo a través de organizaciones formales, hace que estos grupos de interés sean muy influyentes en la toma de decisiones de política tributaria. Esta influencia les permite bloquear intentos de reforma tributaria o reducir los efectos que podrían afectarles, por ejemplo, «transfiriendo la carga fiscal a los consumidores o a los ciudadanos no organizados».⁹¹ Castañeda, además, desarrolla un modelo teórico general para explicar el éxito o no de reformas tributarias en sistemas presidenciales, según el cual el destino de una propuesta de reforma depende de la interacción entre tres elementos: las preferencias del ejecutivo (que puede ser *taxer* o *no-taxer*), sus capacidad para aprobar la legislación en el congreso (*partisan powers*), el poder estructural y el grado de coordinación de los grupos empresariales.⁹²

El papel de las élites en los estudios comparativos. Estudios como los de Fairfield y Castañeda son importantes porque permiten ampliar la perspectiva sobre las causas por las cuales los países

⁸⁹ *Ibid.*, 40.

⁹⁰ *Ibid.*, 29.

⁹¹ Néstor Castañeda, «Business Coordination and Tax Politics», *Political Studies* 65, núm. 1 (2017): 122, <https://doi.org/10.1177/0032321715616287>.

⁹² Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America», 13-17.

recaudan poco. Específicamente, han permitido establecer que la influencia de las élites económicas y políticas ha sido fundamental para mantener baja la recaudación en países latinoamericanos. Para Fairfield, «*el poder de las élites económicas es una variable crítica y a menudo subestimada en la economía política, y es particularmente importante en la política tributaria, un área de política que afecta los intereses centrales de las élites*». ⁹³ Como señala Castañeda, los estudios más recientes han encontrado que «la influencia de los grupos de interés de negocios en los procesos de formulación de políticas es incontrovertible»; ⁹⁴ sin embargo, también queda claro que tal influencia de las élites en la política tributaria es un tema poco estudiado y que hasta ahora ha atraído poca atención académica de manera sistemática. Además, tales investigaciones tampoco han especificado cuáles son las formas precisas a través de las cuales las élites han logrado imponer sus preferencias: «si bien los académicos y los expertos sostienen que el dinero puede comprar influencia o que los grupos de interés comerciales han secuestrado gobiernos democráticos, ha habido muy pocos intentos de comprender los *mecanismos que traducen efectivamente la influencia política empresarial en resultados de políticas específicas*». ⁹⁵

Si bien los estudios de Fairfield y Castañeda han permitido traer a debate la influencia de los grandes intereses privados en la política tributarias, estos se han concentrado en el estudio de los actores económicos. Castañeda afirma que los estudios de Fairfield colocan una atención desproporcionada en el poder empresarial, lo cual «no permite entender completamente el papel de los funcionarios gubernamentales y tecnócratas en el juego de la formulación de políticas, y minimiza la relación dinámica entre las elites económicas y los políticos». ⁹⁶ Por otra parte, estos estudios se han concentrado en el estudio de las organizaciones empresariales y las instituciones formales, dejando de lado el análisis de prácticas informales.

⁹³ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 2. Énfasis añadido.

⁹⁴ Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America», 122; Néstor Castañeda, «Business Groups, Tax Efficiency, and Regressivity in Colombia», en *Rethinking Taxation in Latin America*, ed. Jorge Atria, Constantin Groll, y María Fernanda Valdés (Cham: Springer, 2018), 190, https://doi.org/10.1007/978-3-319-60119-9_7.

⁹⁵ Castañeda, «Business Coordination and Tax Politics», 152.

⁹⁶ Néstor Castañeda, «Tasha Fairfield, Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics», *Journal of Latin American Studies* 48, núm. 4 (2016): 887, <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001681>.

Tanto Castañeda como Fairfield han encontrado que los vínculos entre grupos económicos y grupos políticos representa una gran importancia para entender la manera en que los actores económicos son capaces de transmitir sus intereses al ámbito estatal. Así, por ejemplo, Castañeda sostiene que:

El contacto personal con los funcionarios ejecutivos es la táctica más común de defensa [de los intereses empresariales]. De hecho, los ejecutivos de asociaciones empresariales y conglomerados económicos hacen uso de sus propias redes personales para discutir los detalles de las propuestas de proyecto de ley con los miembros clave del gabinete económico. Las entrevistas con ejecutivos de diferentes grupos de interés empresarial en Brasil, Chile y Colombia confirmaron la importancia de esta actividad. En muchos casos, *los entrevistados confirmaron que generalmente comparten las mismas redes sociales con políticos y formuladores de políticas porque asistían a las mismas escuelas secundarias o universidades, o simplemente pertenecían a los mismos clubes sociales.*⁹⁷

Por su parte, Fairfield considera que, si bien los vínculos informales entre grupos económicos y políticos deben ser tomados en cuenta, en realidad la influencia que las élites económicas obtiene de los vínculos informales con actores políticos «tiende a ser altamente contingente y depende de las características particulares de los responsables políticos involucrados y del entorno institucional».⁹⁸ Sin embargo, en el caso mexicano, como argumentaré más adelante, hay indicios suficientes para argumentar que los vínculos entre grandes empresarios y funcionarios de la Secretaría de Hacienda fueron constantes, por lo menos, desde la década de 1990 y hasta 2018, por lo cual conviene explorar el argumento sobre la continuidad de esas relaciones y cómo han sido una parte fundamental del mantenimiento del sistema tributario mexicano.

2.3. La perspectiva de la institucionalización

Como se acaba de revisar, los enfoques de investigación más recientes sobre tributación en América latina han puesto especial atención al papel de las élites económicas para explicar la baja recaudación y el carácter poco redistributivo de los sistemas tributarios de estos países. Con base en la revisión hecha en la primera parte, el caso mexicano presenta características que ameritan estudiarlo desde el punto de vista de las élites. Sin embargo, como se revisó, la tributación en este país presenta también la peculiaridad de haber mantenido sus características a lo largo de varias

⁹⁷ Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America», 51. Énfasis añadido.

⁹⁸ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 36.

décadas, incluso a pesar de haber experimentado cambios políticos importantes. En otras palabras, los intereses de la élite económica parecen haberse insertado en la política tributaria mexicana.

Esta observación plantea la pregunta de cuál es la mejor manera de estudiar la institucionalización de los intereses de ciertos grupos en la política. Además, plantea un contraste con la tendencia de las últimas décadas de la investigación política que, en términos generales, se ha basado en propuestas realizadas desde la perspectiva del pluralismo.⁹⁹ Según el planteamiento básico de este enfoque, los individuos y las asociaciones, en efecto, tiene mayores posibilidades de influir en la política cuantos mayores son sus recursos (tales como ingreso o educación), pero en una sociedad cada vez más compleja en términos políticos, las élites tienden a volverse cada vez más plurales. En palabras de Dahl, «en el sistema político actual, las desigualdades en los recursos políticos [posición social, legitimidad, control sobre instituciones religiosas y educativas, conocimiento, ocupación de puestos] permanecen, pero tienden a no ser acumulativas».¹⁰⁰ Por lo tanto, en una sociedad compleja, capitalista y democrática, no habría una élite dominante, sino un «policentrismo expresado por excelencia en el pluralismo organizacional que caracteriza a las sociedades democráticas».¹⁰¹ En principio, estas élites son accesibles para todos, ya que los puestos de élite se llenan principalmente sobre la base de criterios de desempeño, específicos de cada sector.¹⁰² Debido a que desde la perspectiva pluralista no hay una élite dominante, los intereses sociales se pueden expresar a través de las elecciones y de procesos de influencia que suelen estar regulados en mayor o menor medida, tales como la participación en manifestaciones, a través del uso de la opinión pública o usando el recurso del cabildeo.¹⁰³ Por lo tanto, en el marco analítico del pluralismo no tiene cabida la institucionalización de intereses de actores sociales en el estado, dado que se lo concibe como un campo de disputa dotado de *burocracias que cuentan con sus prioridades e intereses propios*.¹⁰⁴ En otras palabras, desde esta perspectiva no es posible dar la selectividad continua que puede observarse en la política estatal.

⁹⁹ Michael Hartmann, *The Sociology of Elites*, Routledge Studies in Social and Political Thought 50 (Abingdon-Thames: Routledge, 2007), 35.

¹⁰⁰ Robert Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, Yale Studies in Political Science 4 (New Haven: Yale University Press, 1961), 85-86.

¹⁰¹ Gurza Lavallo *et al.*, «Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência», 29-30.

¹⁰² Hartmann, *The Sociology of Elites*, 38-39.

¹⁰³ Gurza Lavallo *et al.*, «Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência», 29-30.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 30.

Una de las principales críticas hechas al enfoque pluralista proviene de la perspectiva del neocorporativismo. Con base en el análisis de las democracias de la posguerra, los autores neocorporativistas llegaron a la conclusión de que de la representación de los intereses de los actores en esos casos se daba a través de estructuras corporativas de intermediación de intereses, lo cual conducía a la reducción de la pluralidad organizacional, pero llevaba también a mayor capacidad de influir en la política. Las herramientas teóricas de esta corriente analítica permiten analizar el fenómeno de institucionalización de intereses como resultado de las negociaciones entre actores sociales y el estado. Un ejemplo claro es el estudio de las instancias de negociación tripartitas.¹⁰⁵ En América latina, el estudio de estas formas de intermediación de intereses se ha dado a través del análisis de instancias de consulta institucionalizada a miembros del sector privado por parte de actores gubernamentales. Este tipo de interacción socioestatal implica las reuniones regulares entre líderes de organizaciones empresariales y políticos de alto rango, que puede ser formal (a través de consejos o cuerpos formales) o a través de reuniones informales.¹⁰⁶

Sin embargo, tratar de usar la perspectiva neocorporativista para estudiar el caso mexicano presenta un problema, pues la asociación que agrupa a los empresarios de mayor peso económico, el CMHN, no es un grupo formal ni auspicia la consulta regular de sus miembros con el sector privado. Los pocos estudios que se han realizado sobre este órgano han enfatizado que, desde sus orígenes en 1962, «su manera de operar se concibió como un tanto “informal”; esto se debe a que se basa en las relaciones de cercanía que a sus miembros les ha concurrido la privilegiada posición económica, de élite».¹⁰⁷ Se ha podido observar que, a pesar de que no se ha registrado la práctica de la consulta institucionalizada, formal o informalmente, se han satisfecho los intereses de este grupo de grandes empresarios. En cambio, se ha constatado que aquellos empresarios pequeños y medianos que sí han participado en consultas institucionalizadas no han visto reflejadas sus demandas en la política tributaria, como se verá más adelante al analizar las reformas tributarias.

El pluralismo y el neocorporativismo no son, pues, las perspectivas más adecuadas para analizar las causas del problema tributario mexicano. Por lo tanto, resulta pertinente analizar de qué manera los vínculos entre miembros de la élite económica mexicana y la élite burocrática han influido en la política tributaria del estado mexicano a lo largo del tiempo. En línea con las propuestas del

¹⁰⁵ *Ibid.*, 32.

¹⁰⁶ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 34-35.

¹⁰⁷ Alicia Ortiz Rivera, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Órgano de acción política de la elite empresarial», *Revista Mexicana de Sociología* 64, núm. 1 (2002): 105-106, <https://doi.org/10.2307/3541482>.

institucionalismo histórico, Skocpol afirma que las instituciones estatales están en un proceso continuo de desarrollo histórico. Además, propone que, en ese proceso continuo de construcción institucional, la estructura de las instituciones políticas permite el acceso y la influencia de algunos grupos y alianzas, con lo que se favorece y recompensa sus esfuerzos por configurar las políticas gubernamentales, al tiempo que se deniega el acceso y la capacidad de influencia a otros grupos y alianzas que operan en el mismo sistema de gobierno nacional.¹⁰⁸ Basados en estos planteamientos, Gurza *et al.* proponen que la interacción entre actores estatales y sociales puede dar lugar a la *construcción de puntos de acceso a la elaboración de políticas*. En otras palabras, las relaciones entre actores estatales y sociales pueden sedimentarse de forma institucional, en la forma de leyes, políticas públicas o en la ocupación de cargos políticos. Los autores denominan a esos puntos de acceso, contruidos de manera estratégica por los actores sociales, *encajes institucionales*. A través de ellos, los actores sociales pueden ganar influencia en las decisiones políticas. Tales puntos de acceso pueden tener distintas configuraciones, pues pueden variar en la diversidad o en la jerarquía.¹⁰⁹ En otras palabras, desarrollar distintos encajes institucionales en el estado incrementa las capacidades de los actores de influir en la formulación de la política: «múltiples puntos de acceso dan a los grupos bien organizados e ingeniosos, como los empresarios, muchas oportunidades de retrasar o bloquear la legislación no deseada. Si un punto de acceso no funciona, a menudo lo hace otro».¹¹⁰

Gurza *et al.* consideran que los puntos de acceso preferenciales se construyen, y en tal construcción la agencia de los actores es fundamental. Además, el establecimiento de encajes institucionales *disminuye la capacidad de influencia de otros* en ese campo específico de políticas. Es preciso tomar en cuenta que la existencia de un punto de acceso preferencial no implica que no haya conflicto entre los actores sociales y los estatales; tampoco quiere decir que unos y otros estén siempre de acuerdo en las políticas o que formen parte de un grupo homogéneo. Como su nombre lo indica, si un actor o grupo tiene un acceso preferencial a una institución que formula políticas, esto quiere decir que tiene mayor capacidad de actuar e influir en la política que otros que también tiene interés en modificar el mismo campo de política.

¹⁰⁸ Theda Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), 54.

¹⁰⁹ Gurza Lavalle *et al.*, «Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência», 48-50.

¹¹⁰ Skocpol, *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*, 54.

¿De qué manera los actores sociales pueden construir un punto de acceso preferencial les permita influir en las decisiones estatales? Aunque Gurza *et al.* afirman que los encajes son construcciones históricas, y que la forma en que se construyen solo puede conocerse a través de la investigación empírica, proponen tres tipos de mecanismos que permiten a los actores construir encajes institucionales: mecanismos institucionales, relacionales y sociales. Los *institucionales* se refieren a «las condiciones que afectan a las instituciones políticas que permiten la formación de encajes»; los *sociales*, a las capacidades de los actores sociales para construir encajes; por último, los *mecanismos relacionales* se refieren a la estructura de vínculos de los actores sociales, expresada en «su red de relaciones informales y su red de apoyos y coaliciones».¹¹¹

Como se detallará más adelante, los grandes empresarios mexicanos han buscado relacionarse de manera cercana con funcionarios relevantes encargados de diseñar e implementar la política tributaria. Por lo tanto, estos mecanismos de influencia pueden catalogarse como mecanismos relacionales. Este tipo de vínculos han tomado varias formas a lo largo del tiempo: en un principio, los empresarios siguieron una estrategia para invitar a esos funcionarios a espacios sociales exclusivos, tales como clubes de élite. Posteriormente, esos actores económicos ofrecieron a los burócratas de la Secretaría de Hacienda la oportunidad de desarrollar sus carreras en el sector privado, con lo cual esas relaciones tomaron la forma de circulación público-privada.

La perspectiva de la institucionalización resulta pertinente para analizar ese tipo de relaciones entre actores sociales y estatales porque, como se verá en los siguientes capítulos, esos lazos perduraron y tuvieron influencia en la política durante varias décadas, desde finales del periodo autoritario marcado por el predominio del PRI, sobrevivió al cambio de partido a principios de este siglo y ha perdurado, por lo menos, los dos primeros decenios del siglo XX. Además, esos acercamientos han tomado ciertos patrones que también han permanecido a lo largo de un periodo largo y no resulta arriesgado afirmar que, en efecto, los intereses de la élite económica se han reflejado en la política tributaria de manera institucionalizada. Para explorar esos patrones y estructuras de las relaciones resulta conveniente usar las herramientas del análisis de redes.

¹¹¹ Gurza Lavalle *et al.*, «Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência», 55.

2.4. El análisis de redes como herramienta para observar las estrategias en el establecimiento de relaciones público-privadas

Tratar de usar las herramientas teóricas de la perspectiva de la institucionalización para la investigación de élites plantea el reto de encontrar una forma de observar la manera en que ocurren las interacciones socioestatales (en este caso, entre miembros de la élite económica y el estado), cómo esas interacciones son cultivadas por los actores, cómo se institucionalizan y tienen capacidad de influir en la política estatal. En realidad, la investigación de las élites y su influencia en la política siempre ha sido un tema problemático. Uno de los referentes clásicos en el estudio de élites es la obra de Mills,¹¹² quien elaboró una explicación de la política nacional estadounidense con base en el estudio de los líderes de organizaciones políticas, económicas y militares. El método usado por Mills para argumentar que un grupo reducido de personas concentraba el poder a nivel federal en Estados Unidos fue la identificación de las «conexiones formales e informales entre los líderes de las organizaciones más importantes» del país.¹¹³ Según Mills, los líderes de esas tres esferas constituían un grupo relativamente pequeño de individuos que tenía intereses comunes, diferentes a los intereses mayoritarios. Este grupo pequeño presentaba coincidencias debido a su origen social, su formación, su membresía común en organizaciones sociales de élite, etcétera.

A pesar de la fortaleza del argumento de Mills y de la gran influencia que tuvo en el estudio de las élites, su planteamiento se topó con un problema importante: aunque «Mills hizo un esfuerzo considerable para documentar» las conexiones formales e informales entre miembros de distintos grupos de la élite, «no estableció una manera sistemática para hacerlo». Además, también se señaló que su trabajo no era capaz de dar cuenta de la influencia de las élites en la política real y en las decisiones de los actores.¹¹⁴

Los estudios que tratan de estudiar las relaciones entre élites del ámbito público y privado han usado distintas técnicas para analizarlos. Por ejemplo, Freitag ha estudiado estas relaciones observando numéricamente los intercambios de puestos, es decir, qué porcentaje de miembros de los gabinetes estadounidenses entre 1897 y 1973 habían pertenecido también al sector privado.¹¹⁵ Bühlmann *et al.*, por su parte, analizan las relaciones entre consejeros de empresas y parlamentarios

¹¹² Wright Mills, *The Power Elite* (Nueva York: Oxford University Press, 1956).

¹¹³ Mark Mizruchi, «Political Economy and Network Analysis. An Untapped Convergence», *Sociologica*, núm. 2 (2007): 5, <https://doi.org/10.2383/24765>.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Peter Freitag, «The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks», *Social Problems* 23, núm. 2 (1975): 137-152, <https://doi.org/10.2307/799652>.

suizos a través de un análisis de correspondencias múltiples.¹¹⁶ Wedel ha sugerido el uso del análisis de redes para analizar la forma en las cuales miembros de distintas élites interactúan en distintos espacios (gobiernos, *think tanks*, empresas de consultoría, medios de comunicación, etcétera).¹¹⁷

En otras ocasiones también se ha propuesto que una manera adecuada de acercarse al estudio de las élites es a través del análisis de redes sociales. Una de las propuestas fundamentales del análisis de redes es que «los componentes más importantes de la vida social»¹¹⁸ no están determinados por las características y atributos de los individuos, ni por las instituciones formales a través de las cuales los actores se desenvuelven, sino por «la naturaleza de las relaciones que los actores tienen con los demás».¹¹⁹ Tales relaciones pueden representarse a través de una estructura y, de hecho, la estructura de la red y la posición de un actor dentro de esa red condiciona la naturaleza de las relaciones entre actores y el comportamiento de estos.

Según la propuesta de Mizruchi, el análisis de las relaciones entre élites puede documentarse con el uso del análisis de redes. De esta manera, esta herramienta ha permitido realizar hallazgos pertinentes. En primer lugar, se ha encontrado que en varios países la comunidad empresarial conforma una red muy cohesionada. Las grandes empresas están interrelacionadas a través de los miembros de sus consejos de administración (consejos interrelacionados o *interlocking directorates*). Es decir, es común que individuos que forman parte del consejo de administración de una gran empresa también formen parte de otras. Los actores centrales de estas redes por lo general han sido personajes ligados a los bancos comerciales, lo cual ha dejado ver la centralidad del capital financiero dentro de la comunidad empresarial. Además, los estudios comparativos han encontrado que este tipo de cohesión entre los personajes del gran empresariado son comunes en «prácticamente todas las principales naciones capitalistas».¹²⁰

Este análisis de las élites desde la economía política y con un enfoque de redes ha permitido poner en duda una de las tesis fundamentales de la teoría pluralista. En efecto, si bien los teóricos pluralistas afirman que los grupos de interés pueden influir en actores estatales a través de acciones

¹¹⁶ Felix Bühlmann, Thomas David, y André Mach, «Political and Economic Elites in Switzerland. Personal Interchange, Interactional Relations and Structural Homology», *European Societies* 14, núm. 5 (2012): 727-754, <https://doi.org/10.1080/14616696.2012.709531>.

¹¹⁷ Janine R. Wedel, «From Power Elites to Influence Elites: Resetting Elite Studies for the 21st Century», *Theory, Culture & Society* 34, núm. 5-6 (2017): 153-178, <https://doi.org/10.1177/0263276417715311>.

¹¹⁸ Mizruchi, «Political Economy and Network Analysis. An Untapped Convergence», 5.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ *Ibid.*, 11.

como el cabildeo, y que los grupos de interés tiene mayor potencial de influir en el estado cuantos más recursos tengan, también afirman que los distintos grupos de presión tienen intereses divergentes, por lo cual los grupos empresariales muy difícilmente tendrán la unidad necesaria para influir de manera constante en la política estatal.¹²¹ Los hallazgos de los análisis de redes de los directorios entrelazados dejan ver que, en muchas ocasiones, las élites económicas están suficientemente cohesionadas como para mantener posiciones políticas comunes a lo largo del tiempo.

Una característica de los estudios de élites es que se han enfocado en estudiar solamente un ámbito de relaciones, sea el público o el privado. En el caso de las relaciones políticas, se ha estudiado las redes a través de las relaciones establecidas en el ámbito burocrático; en el caso de las relaciones entre actores privados, a través de relaciones en consejos interrelacionados, como se vio más arriba. En palabras de Bühlmann, David y Mach, «a pesar de que siempre ha habido y todavía hay estudios que examinan simultáneamente los campos de la élite política y económica, las élites políticas y las élites corporativas se han convertido en campos de investigación separados».¹²² Por ejemplo, el análisis de los consejos interrelacionados tiene la desventaja de concentrarse en el estudio de los vínculos dentro de los grupos de las élites económicas. En otras palabras, centra su atención en la observación de los vínculos que hay *dentro* de los grupos de las élites económicas, lo que en el análisis de redes se conoce como *vínculos fuertes* (que existen en redes densas y homogéneas, es decir, en redes en las que todos o la mayor parte de los actores están conectados entre sí). Por lo tanto, estos estudios *no analizan los vínculos que estos grupos económicos pueden tener con otros sectores* importantes para la toma de decisiones, tales como las élites políticas. Debido a este problema, los análisis de consejos entrelazados no han arrojado mucha luz sobre la manera en que la cohesión de las élites económicas influye en las decisiones políticas. Mizruchi denomina a este problema como «*the “so what?” question*»: si bien podemos saber que las élites empresariales suelen estar cohesionadas a través de los vínculos entre sus consejos de administración, no se han explorado con detalle la manera en que tal cohesión influye en decisiones políticas.¹²³ Las relaciones que hay entre individuos de distintos grupos se conocen como *vínculos débiles*, pues existen en redes poco densas. Entre los distintos tipos de vínculos débiles encontramos los *puentes*, que se

¹²¹ *Ibid.*, 9.

¹²² Bühlmann, David, y Mach, «Political and Economic Elites in Switzerland. Personal Interchange, Interactional Relations and Structural Homology», 729.

¹²³ Mark Mizruchi, «The Resurgence of Elite Research: Promise and Prospects. A Comment on the Symposium», *Sociologica* 2 (2016): 4, <https://doi.org/10.2383/85293>.

refieren a las relaciones que sirven conexión (de ahí el término de puente) entre individuos de distintos grupos. En otras palabras, este tipo de lazos es aquel que, de ser removido, dejaría desconectados a dos grupos entre sí.¹²⁴

Así pues, para analizar las relaciones entre élites provenientes de distintos ámbitos, es preciso ver los vínculos débiles, particularmente los *puentes* entre ambos tipos de actores. Es en este punto donde converge el análisis de redes y la teoría de los encajes institucionales. Aquí se propone que los vínculos débiles son importantes no solamente porque permiten la existencia de relaciones entre grupos distintos, sino también porque, en determinadas ocasiones pueden ser mecanismos que permiten a los actores ganar influencia en las decisiones políticas. En esta propuesta, los vínculos débiles no son ocurrencias fortuitas que conectan a individuos que a su vez forman parte de redes cohesionadas, sino que los actores mismos pueden buscar la formación de tales vínculos débiles con el fin de ganar influencia política. *Los vínculos débiles pueden verse como un mecanismo relacional a través del cual los actores sociales construyen puntos de acceso a través de los cuales pueden ganar influencia en el estado y de esta manera impulsar su capacidad de agencia sobre la política y disminuir la capacidad de concurrencia de otros actores.* En el caso específico de las relaciones entre los grandes empresarios y los burócratas hacendarios puede verse como una estrategia para tender puentes con el fin de ganar influencia en la política tributaria.

En el estudio de las élites mexicanas se ha postulado que las élites económicas y políticas están formadas por actores totalmente independientes unos de otros. La idea de autonomía de élites económicas y políticas en México tiene una larga historia: uno de los estudios clásicos de la política mexicana durante el periodo autoritario, elaborado por Vernon, por ejemplo, sostiene que el sector privado en el periodo posrevolucionario no tenía capacidad de intervenir en las decisiones de política económica.¹²⁵ Quizá el mejor ejemplo de la afirmación de la autonomía del estado mexicano está en la obra de Peter Smith, para quien los patrones de reclutamiento de los funcionarios mexicanos le dieron al estado un *esprit de corps* que hacía del él una entidad que mantenía cierto grado de imparcialidad.¹²⁶ En estudios más recientes sobre las élites políticas mexicanas, la idea de la autonomía de las élites políticas se ha mantenido. Por ejemplo, Knight sostiene que:

¹²⁴ Granovetter, «The Strength of Weak Ties», 1360.

¹²⁵ Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo mexicano. Papeles representados por los sectores público y privado*, 2a. ed. (México, D. F.: Diana, 1967), 141-169.

¹²⁶ Peter Smith, *Labyrinths of Power. Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico* (Princeton: Princeton University Press, 1979).

El estado mexicano nunca fue un simple agente de clase o de intereses sectoriales. Algunas veces apoyó decididamente a una clase o sector, contrariando a los otros, pero siempre mantuvo cierto grado de imparcialidad y, además, sus patrones de reclutamiento le dieron no sólo una identidad distinta, sino también cierto *esprit* corporativo. Incluso cuando se inclinó por las clases populares (por ejemplo, bajo Cárdenas y, en menor grado, bajo Echeverría), no instaló obreros y campesinos en las secretarías y en la legislatura; aun cuando demostró la mayor indulgencia para el empresariado mexicano, tampoco reclutó empresarios sistemáticamente ni admitió a la iniciativa privada en el partido como un bloque formal.¹²⁷

Por su parte, Camp sostiene que «si se cree que una élite de poder está compuesta por un grupo de personas que ocupan posiciones superpuestas o desempeñan roles influyentes directamente en dos o más sectores de la sociedad, por ejemplo, político y económico, entonces está claro que México no tiene una élite de poder». ¹²⁸ Más específicamente, sobre la élite de funcionarios públicos encargados de asuntos económicos, se ha insistido en que se trata de «una elite compuesta en su mayor parte por economistas con estudios en Estados Unidos, que se encontró en la cúspide del poder político. Esta elite experta contaba con un *espíritu de cuerpo que la mantenía unida*, convencida de la misión modernizadora que debía desempeñar en el gobierno»¹²⁹ y que, además, tenía una elevada cohesión interna, un *ethos* profesional y, por lo tanto, era relativamente cerrado a influencias externas.¹³⁰

Igualmente, desde el punto de vista de estudios de la élite empresarial, el foco de atención se ha puesto en el análisis de la cohesión interna de ese grupo de actores económicos. Uno de los estudios más importantes sobre el organismo empresarial más importante en México sostiene que, «durante décadas, el CMHN se ha constituido en la elite económica del país, cohesionada más bien por lazos de lealtad y cercanía y, por tanto, con un limitado grado de institucionalización y alcance de sus acciones de tipo “informal”, básicamente circunscritas al poder Ejecutivo y sus órganos de gobierno más directos». ¹³¹

¹²⁷ Alan Knight, «Poder de estado y estabilidad política en México», en *Repensar la Revolución mexicana*, vol. I (México, D. F.: Colmex, 2013), 453.

¹²⁸ Camp, *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century*, 12.

¹²⁹ Andrés Darío Medellín Galván, «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox» (tesis de licenciatura, México, D. F., Colmex, 2008), 82.

¹³⁰ Rousseau, *México, ¿una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, 1970-1995*, 167.

¹³¹ Ortiz Rivera, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios», 106.

Una de las investigaciones más recientes que ha avanzado en el estudio de la relación entre élites económicas y políticas es el estudio de Salas Porras, quien analiza el tránsito de algunos funcionarios de alto nivel en el ámbito económico al sector privado.¹³² Aunque se trata de una propuesta importante, porque rompe con la tradición académica de estudiar a las élites de manera autónoma, solo ve las relaciones en un sentido (es decir, la circulación de funcionarios del sector público al sector privado), y no la influencia de estas relaciones en los resultados de la política. Sin embargo, si se analiza con más detalle las trayectorias de algunos actores burocráticos clave, es posible observar que, en realidad, la circulación público-privada tiene una gran fluidez en ambos sentidos. Quizá una de las áreas donde este fenómeno ha cobrado mayor fuerza es, precisamente, en el órgano que tiene facultades legales para diseñar e implementar la política fiscal en México: la Secretaría de Hacienda.

2.4.1. ¿Por qué analizar la Secretaría de Hacienda?

En los estudios comparativos, se ha encontrado que el papel del poder ejecutivo resulta fundamental al momento de fijar la agenda tributaria. Incluso si las élites económicas tienen capacidades suficiente para oponerse a la aprobación de reformas tributarias, «los gobiernos astutos pueden impulsar aumentos de impuestos incrementales, que de otra manera no serían posibles cuando las élites económicas son poderosas, mediante el uso de estrategias que moderen el antagonismo de la élite y/o movilicen el apoyo público».¹³³ Fairfield encontró que «la mayoría de estas estrategias están íntimamente relacionadas con el diseño de la reforma», y su puesta en práctica requiere que los ministerios de hacienda, que diseñan los cambios tributarios, tengan capacidad de formular esas tácticas. Fairfield identificó seis estrategias que los gobiernos pueden usar para impulsar reformas tributarias pese a la oposición de las élites: atenuar el impacto de la reforma (por ejemplo, estableciendo cambios graduales), reducir la visibilidad de los cambios tributarios, apelar a la legitimidad

¹³² Aunque la autora estudia fenómenos importantes de circulación público-privada, resulta llamativo que no tome en cuenta que algunos de los altos funcionarios que han pasado a formar parte del sector privado han regresado al sector público, con lo cual han establecido puentes entre ambos ámbitos. Salas afirma que «ninguno de estos exfuncionarios regresó a la Administración Pública después de que se reciclaran al sector privado». Véase Alejandra Salas Porras, «Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 59, núm. 222 (2014): 279-312, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70219-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70219-3).

¹³³ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 53-54.

de las reformas, apelar a sus beneficios sociales, enfatizar los aportes de las reformas a la estabilidad económica y establecer medidas compensatorias.¹³⁴

Es posible afirmar que el órgano que ha tenido una influencia preponderante en la formulación de la política tributaria en México, si bien no ha sido la única, es la Secretaría de Hacienda. Según Unda, se trata de una secretaría con amplio poder discrecional en esa materia, lo cual le permite «moldear la efectividad de las leyes tributarias».¹³⁵ Un ejemplo del papel preponderante que tiene la Secretaría de Hacienda en la determinación de la política recaudatoria puede verse en la coordinación que se ha visto entre funcionarios del PRI y del PAN con miembros de la élite hacendaria para la aprobación de las reformas tributarias, como ocurrió en 2003.¹³⁶ Otro ejemplo está en que la Secretaría de Hacienda puede definir la forma en que se implementa la legislación sobre los impuestos. Por ejemplo, en distintas ocasiones esa Secretaría ha emitido decretos que anulan disposiciones tributarias emitidas por el poder legislativo.¹³⁷ Además, como se mencionó en el primer capítulo, una de las características principales del sistema tributario mexicano es la existencia de amplios privilegios fiscales. Las facultades para otorgar tales concesiones recaen, según el Código Fiscal de la Federación, en el poder ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda.¹³⁸ En esta tesis no es posible analizar las razones por las cuales ese órgano está dotado de capacidades tan amplias en materia tributaria y por qué otros, tales como el poder legislativo, no se han constituido como un contrapeso real en el tema tributario; sin embargo, cabe decir que esas facultades le fueron otorgadas desde la época del autoritarismo priista. Como argumenté en un trabajo anterior, desde la década de 1950 el secretario de Hacienda ha tenido, de manera informal, capacidades discrecionales para eximir de impuestos por su propia decisión.¹³⁹ Las facultades para otorgar exenciones

¹³⁴ *Ibid.*, 53-61.

¹³⁵ Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 78.

¹³⁶ La Jornada (Redacción), «Confirma Salinas la reunión en su casa para pactar la reforma fiscal», *La Jornada*, 26 de septiembre de 2005, edición electrónica, sec. Política, <https://www.jornada.com.mx/2005/09/26/index.php?section=politica&article=008n1pol>.

¹³⁷ Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 75-76.

¹³⁸ El artículo 39 del Código fiscal establece que «El Ejecutivo Federal mediante resoluciones de carácter general podrá: I. Condonar o eximir, total o parcialmente, el pago de contribuciones y sus accesorios, autorizar su pago a plazo, diferido o en parcialidades, cuando se haya afectado o trate de impedir que se afecte la situación de algún lugar o región del país, una rama de actividad, la producción o venta de productos, o la realización de una actividad, así como en casos de catástrofes sufridas por fenómenos meteorológicos, plagas o epidemias». Véase «Código Fiscal de la Federación» (1981), última reforma del 9 de diciembre de 2019, artículo 39, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_090120.pdf.

¹³⁹ Fue posible documentar este tipo de prácticas gracias a los registros dejados por un asesor de la Secretaría de Hacienda, Víctor Urquidi, cuando el titular era Antonio Ortiz Mena. Véase Reyes Tinajero, «Autonomía de la política macroeconómica y límites a la industrialización en México durante el consenso alemanista, 1956-1972», 120-121.

fiscales han estado en el Código Fiscal de la Federación desde su versión original, que data de 1981.

Lo cierto es que, en la actualidad, la Secretaría de Hacienda desempeña un papel fundamental en la formulación de la agenda y el diseño de las propuestas de reforma tributaria, como puede verse al revisar los procesos de reforma tributaria. Por ejemplo, las memorias de la Secretaría de Hacienda describen el proceso de negociación de reforma tributaria como un proceso complejo en que se tiene que hacer un diseño de los cambios tributarios, su consistencia con las metas macroeconómicas del gobierno, la legalidad y constitucionalidad del proceso, negociación con gobiernos estatales y miembros del sector privado.¹⁴⁰ En otras palabras, una propuesta de reforma tributaria, incluso antes de presentarse en el legislativo, debe tener un mínimo de apoyo y de solidez técnica para ser viable. En los casos analizados por Fairfield, la autora encontró que «es imprescindible prestar atención especial a la formulación de la agenda para evaluar en qué medida las élites económicas influyen en las decisiones políticas, porque pueden ser capaces de cambiar el conjunto de opciones bajo consideración hacia sus propias preferencias políticas». Según la autora, de hecho, «la influencia sobre la agenda puede ser mucho más significativa que la influencia después de que el gobierno ha iniciado una propuesta de reforma».¹⁴¹ Así, considerando la preponderancia de la Secretaría de Hacienda en la formulación de política tributaria en México, es posible suponer que ha tenido un papel fundamental en que una reforma progresiva se haya mantenido fuera de la agenda de discusión.

El caso mexicano contrasta con otros de América latina. En Chile, a pesar de que los grupos empresariales han tenido influencia en las reformas fiscales, el tema no ha estado fuera de la agenda. «El sistema tributario se modificó tan pronto como el país pasó a la democracia. Los nuevos gobiernos democráticos y los grupos de interés empresarial acordaron un aumento temporal de los impuestos sobre la renta corporativa y una extensión significativa del IVA».¹⁴² Otro caso estudiado es el de Colombia, en el cual, si bien los grupos empresariales han logrado bloquear o modificar las reformas tributarias, el tema no ha estado fuera de la agenda política: «desde 1974, cada ministro de finanzas propuso o implementó cambios en la estructura tributaria. Académicos, formuladores de políticas y expertos internacionales que sugirieron cambios sustanciales destinados

¹⁴⁰ Érika Contreras Licea, ed., *SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria 2006-2012* (México, D. F.: SHCP, 2012), 65.

¹⁴¹ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 9-10.

¹⁴² Castañeda, «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America», 133.

a aumentar los ingresos fiscales, promover la eficiencia fiscal o aumentar la equidad fiscal». ¹⁴³ Por su parte, en Argentina, por lo menos desde mediados de la década de 1990, los sectores empresariales no han tenido el suficiente poder para influir en la formulación de la agenda tributaria. ¹⁴⁴

En contraste, en México los ejemplos de reforma fiscal son pocos y los ejemplos que ha habido se tratan de reformas que implican cambios menores. Por lo tanto, resulta preciso estudiar la formulación de la agenda del tema tributario, y particularmente por qué desde la SHCP no se ha promovido una reforma tributaria amplia y progresiva. Esto no quiere decir que otras dependencias gubernamentales u los órganos legislativos no tengan importancia en la recaudación. De hecho, como ya se mencionó, las consideraciones electorales ayudan a explicar por qué el IVA en México no se ha aplicado a la mayoría de los alimentos y medicinas. Además, gran parte de la actividad de cabildeo de la élite económica se encuentra también en ámbitos como el poder legislativo. ¹⁴⁵ Sin embargo, es claro que el órgano más influyente en materia tributaria, tanto en la fijación de la agenda como en la formulación de propuestas, ha sido la Secretaría de Hacienda, por lo que resulta un buen punto de partida.

Como se detallará en los capítulos posteriores, las propuestas de reforma realizadas por el ejecutivo se modificaron relativamente poco en el poder legislativo. Además, algunos de los cambios más importantes realizados en el Congreso, tanto en las reformas de 2001 como de 2013, están relacionadas con cambios menores en impuestos específicos al consumo. Las propuestas de reforma al impuesto sobre la renta, sin embargo, no han sufrido modificaciones importantes al pasar por el poder legislativo.

Como se mencionó al final del capítulo anterior, uno de los rezagos más notables del sistema tributario mexicano está en la recaudación de impuestos a la propiedad. Una de las contribuciones que forman parte de este rubro es el predial, que es recaudado por los gobiernos municipales. En otras palabras, la baja recaudación en México también tiene un componente local. Ahora bien, es preciso considerar que, incluso en el caso de los impuestos locales, las negociaciones políticas para modificar la estructura tributaria ocurren a nivel nacional. Las reformas necesarias para impulsar la recaudación local suceden en el ámbito federal, pues implican cambios constitucionales y a leyes

¹⁴³ *Ibid.*, 165.

¹⁴⁴ Tasha Fairfield, «Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina», *Latin American Politics and Society* 52, núm. 2 (2010): 55, <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2010.00081.x>.

¹⁴⁵ Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo», 67.

federales¹⁴⁶ e implican, necesariamente, un acuerdo federal. Por lo tanto, en este aspecto la Secretaría de Hacienda también tiene un papel relevante, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas. El papel de las autoridades hacendarias en la negociación con los gobiernos locales se verá específicamente al analizar los procesos de reforma tributaria.

2.4.2. La circulación público-privada como fuente de relaciones sociestatales

Ha sido posible observar de manera recurrente y sistemática las estrategias, por parte del sector privado, para cultivar relaciones con mandos relevantes de la Secretaría de Hacienda. Durante la segunda mitad del siglo XX, estas estrategias consistieron en la invitación a espacios de relación social, tales como el Club de Banqueros, donde los empresarios podían discutir directamente con el cuadro hacendario los detalles de la política tributaria. En este tipo de acercamientos, se forjaron relaciones sólidas con funcionarios que serían relevantes en el periodo aquí analizado, particularmente con dos: por una parte, Francisco Gil Díaz, secretario de hacienda entre 2000 y 2006, y cuyo equipo hacendario pervivió en la secretaría varios años después de que él dejó de ser secretario; por la otra, Pedro Aspe, secretario de Hacienda en el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) y que fue, además, mentor de varios de los burócratas del periodo analizado en esta tesis. La cercanía de Aspe con los burócratas hacendarios entre 2000 y 2018 era tal que, como se verá más adelante, actores del sector privado lo consideraban como miembro del gobierno cuando ya no lo era. Así, a través de las relaciones de los empresarios con estos dos funcionarios, los empresarios construyeron puntos de acceso preferenciales hacia la Secretaría de Hacienda.

Posteriormente, las relaciones entre los grandes empresarios y el cuadro hacendario se dieron a través de la invitación a los funcionarios a unirse a las empresas de la élite económica, fuera en sus consejos de administración o en puestos directivos relevantes, y también por la participación de los antiguos burócratas en despachos jurídicos y consultorías que han ayudado a los empresarios a desarrollar estrategias fiscales defensivas. A partir de entonces, se volvió recurrente el fenómeno de circulación de individuos entre el sector público y privado. Si bien este fenómeno se ha analizado en la academia como una fuente de conflictos de interés, aquí me interesa estudiarlo como

¹⁴⁶ Además, Unda y Moreno han encontrado que las aportaciones federales desincentivan la recaudación de impuestos locales. Véase Mónica Unda y Carlos Moreno Jaimes, «La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60, núm. 225 (2015): 45-46, [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30019-2](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30019-2).

instancias de establecimiento de relaciones entre el sector público y el privado.¹⁴⁷ Analizar la circulación público-privada de esta manera resulta relevante por tres razones. En primer lugar, porque permitió a los grandes empresarios consolidar los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda: si bien tenían relaciones solidas con algunos personajes relevantes, invitar a otros actores públicos a formar parte de sus empresas les permitía que tales relaciones con el sector público se extendieran en el tiempo. Además, las relaciones establecidas a través de la circulación público eran mutuamente benéficas: para los empresarios, porque les permitía construir relaciones con los funcionarios y sus conexiones internas en la Secretaría, y para los burócratas, pues así podían acceder a puestos con remuneraciones mayores.

En segundo lugar, al establecer relaciones con un conjunto más amplio de actores, la circulación público-privada permitía a los empresarios ampliar la diversidad y jerarquía de sus puntos de acceso. En otras palabras, les permitía *ampliar el dominio de agencia* sobre la política tributaria. Como se verá, dada su complejidad, la elaboración e implementación de la política tributaria requiere el concurso de una serie de funcionarios que se encargan de distintas áreas encargadas de cuestiones económicas, técnicas, legales, de administración tributaria y litigio fiscal, etcétera, por lo cual resulta conveniente tener vínculos con todas esas áreas burocráticas.

En tercer lugar, estas relaciones son relevantes porque, como se ha encontrado en los estudios administrativos sobre circulación público-privada, este fenómeno tiene consecuencias sobre la política, y estos resultados están en función de la direccionalidad de la circulación. Según la clasificación de la OCDE, el tránsito de actores del *sector privado al sector público* (o «de entrada») puede establecer un sesgo proempresarial en la formulación de políticas. Por su parte, la circulación del *sector público al privado* («de salida») crea el riesgo de que los actores gubernamentales que pasan a ocupar cargos lucrativos en el sector privado usen su experiencia y relaciones dentro del estado para beneficiar a sus nuevos empleadores. Por último, cuando la circulación ocurre del *gobierno al cabildeo o defensa de intereses empresariales* (también «de salida»), es posible que los

¹⁴⁷ Aquí prefiero utilizar el concepto de *circulación público-privada*, en vez de *puertas giratorias*, debido a que describe mejor el fenómeno estudiado en esta tesis. Mientras *puertas giratorias* se refiere al «paso de algunas personas por altos cargos en el sector público y privado en diversos momentos de sus trayectorias laborales», el concepto de *circulación público-privada* «extiende los límites de la puerta giratoria, ya que analiza sus diversas posibilidades, establece las hipótesis que la explican, incorpora la dimensión temporal del proceso y permite abordar empíricamente, a través de la reconstrucción de las trayectorias laborales de los funcionarios públicos, el alcance y la magnitud del fenómeno». Véase Laura Castellani, «Lobbies y puertas giratorias Los riesgos de la captura de la decisión pública», *Nueva Sociedad*, 2018, 56-57.

exfuncionarios usen sus conexiones internas para defender de mejor manera los intereses corporativos.¹⁴⁸ Además, se ha descrito empíricamente de qué manera este tipo de prácticas afecta el desempeño de los funcionarios incluso antes de que ocurra la circulación. Adolph, por ejemplo, ha encontrado que los patrones que toman las carreras de los funcionarios de los bancos centrales tienen influencia en las decisiones de política macroeconómica, a pesar de que legalmente esos órganos están dotados de autonomía.¹⁴⁹ De esta manera,

Tal vez inconscientemente, o al menos sin reconocerlo públicamente, los actores burocráticos tienen preferencias que están determinadas en parte por su socialización en espacios concretos antes de llegar a los cargos públicos, pero sobre todo por las *perspectivas de carrera que se les abren en el sector privado una vez que han dejado un cargo público*. Para no perder la posibilidad de acceder a esos cargos, deben enviar las señales correctas, lo que en la práctica los somete a un «mandante en la sombra» [*shadow principal*], que dista mucho de ser el interés público.¹⁵⁰

En ese mismo sentido, en un estudio clásico de las relaciones de los miembros de los gabinetes estadounidenses entre 1897 y 1973 y las grandes empresas, Freitag llegó a una conclusión similar: «se podría argumentar que una experiencia en el mundo de los negocios no implica necesariamente lealtad a los mismos. Por el contrario, *el hecho de no tener experiencia empresarial previa no impide que una persona sea receptiva a las necesidades de las empresas en previsión de consideraciones futuras*. No obstante, el orden temporal puede servir para distinguir entre la direccionalidad de los vínculos».¹⁵¹ Así pues, con base en los elementos teóricos desarrollados a lo largo de este capítulo, a continuación esbozo el argumento general que se desarrollará con más detalle en los siguientes capítulos.

¹⁴⁸ János Bertók, ed., *Post-Public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest* (Paris: OECD, 2010), 3, 17-18.

¹⁴⁹ Christopher Adolph, *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics* (Nueva York: Cambridge University Press, 2016), 15-20.

¹⁵⁰ Antoine Mailet, Bastián González Bustamante, y Alejandro Olivares, «Public-Private Circulation and the Revolving Door in the Chilean Executive Branch (2000-2014)», *Latin American Business Review* 20, núm. 4 (2019): 5, <https://doi.org/10.1080/10978526.2019.1652099>.

¹⁵¹ Freitag, «The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks», 148-149.

2.5. Argumento

El mantenimiento del *statu quo* del sistema tributario en México en el periodo 2000-2018 puede explicarse en gran medida porque la élite económica ha tenido éxito en dirigir a su favor, de modo continuo, la selectividad de la política tributaria. Para lograrlo, la élite económica que está agrupada en torno al Consejo Mexicano de Hombres de Negocios ha seguido una estrategia de formación y mantenimiento de relaciones sociales con funcionarios clave de la Secretaría de Hacienda, que en la práctica se han encargado de diseñar e implementar la política tributaria.

Al tender puentes (o vínculos puente) con los funcionarios públicos, el cultivo de estas relaciones personales por parte de los grandes empresarios, continuado a lo largo del tiempo, tuvo éxito en construir puntos de acceso preferencial en los espacios de elaboración de la política tributaria. Estos vínculos se construyeron, hacia finales del siglo XX, a través de la invitación de los funcionarios, por parte de los grandes empresarios, para formar parte de sus espacios de relación social, tales como clubes. Hacia finales del siglo, con el cambio político y el surgimiento de nuevos actores políticos, los empresarios del CMHN también comenzaron a entablar relaciones con actores del principal partido de oposición (PAN), que llegaría a la presidencia en el año 2000.

Además, en la década de 1990, y en el contexto de apertura económica, los empresarios del CMHN desarrollaron otra estrategia de formación de relaciones sociales con actores burocráticos: la invitación a formar parte de sus empresas a través de sus consejos de administración o de puestos ejecutivos una vez que los burócratas dejaban los cargos públicos. El cultivo de tales relaciones consolidó los puntos de acceso preferenciales, debido a que los funcionarios que transitaban del sector público al privado seguían manteniendo relaciones con otros servidores públicos.

A partir de la década de 2000 se comenzó a formar un patrón en el establecimiento de las relaciones público-privadas. La circulación público-privada se volvió una práctica recurrente y predecible, ya que la mayoría de los cuadros hacendarios transitó al ámbito privado, ya fuera a consejos de administración, puesto ejecutivos o a despachos jurídicos y consultorías al servicio de las grandes empresas.

Esta regularidad empírica creó una estructura de recompensas para los funcionarios, que podían esperar un tránsito al sector empresarial una vez que hubieran dejado sus puestos burocráticos, donde obtendrían una remuneración mayor. La perspectiva de desarrollar su carrera en el ámbito empresarial condicionó su desempeño cuando estos ocupaban un cargo público e hizo que los intereses de los grandes empresarios se concretaran en la política tributaria, porque en buena medida

de ello dependía la continuación de las carreras de los burócratas. Con el transcurso del tiempo, las relaciones político-empresariales se fueron intensificando, y es posible detectar que determinados actores fungieron como intermediarios entre ambos ámbitos y resultaron fundamentales para el reforzamiento de estas relaciones, pues contribuyeron a que aquellos que fueron sus subordinados en el ámbito burocrático pasaran a ocupar puestos relevantes y mejor remunerados en el sector privado. En otras palabras, sostengo que, contrario a lo que sugieren las teorías acerca de la tecnocracia, los funcionarios hacendarios no formaban un cuerpo tan cohesionado y cerrado a influencias externas, sino que ese grupo se caracterizó por mantener relaciones constantes con el ámbito económico.

Para desarrollar este argumento, son importantes los dos tipos de relaciones que toma en cuenta la clasificación de la OCDE, tanto de entrada (del sector privado al sector público) como de salida (del sector público al privado), porque ambos ocurren a partir de relaciones socioestatales y por tanto implican el estrechamiento de relaciones público-privadas. Sin embargo, ambos tipos de relaciones no se pueden estudiar de manera separada. Como se verá más adelante, los vínculos de entrada se explican por la intermediación de algunos de personajes que antes habían experimentado vínculos de salida. Además, aquí se propone que hay otro tipo de vínculos relevantes: los *indirectos*. Las relaciones que se establecen en la circulación público-privada no solo se crean con las personas que transitan de un ámbito a otro, sino también con sus contactos en el sector público. Por lo tanto, hay funcionarios dentro del sector público que no provienen o no irán al sector privado después de concluir sus carreras en el servicio público, pero que son subordinados de actores que sí han desarrollado relaciones con el sector privado y, por tanto, pueden tener vínculos con el sector privado con la intermediación de otros funcionarios.

2.6. Consideraciones metodológicas

El análisis de redes sociales se basa en la obtención de información de las relaciones sociales que existieron entre los miembros de la élite hacendaria y la élite económica entre 2000 y 2018. En el ámbito burocrático, los actores seleccionados corresponden a lo que en términos jurídicos se conoce como «empleados superiores de Hacienda», es decir, los altos mandos de la Secretaría que tiene un papel en la determinación de la política tributaria. Para establecer la existencia de tales relaciones, se tomará en cuenta la copertenencia o pertenencia conjunta a gabinetes de gobiernos anteriores. Para atribuir la relación entre dos personajes, ambos tuvieron que haber formado parte

de un gabinete en puestos que implicaran relación cercana (por ejemplo, en relaciones de subordinación jerárquica). La información acerca de los gabinetes se obtuvo a partir de fuentes oficiales, de las páginas personales de los burócratas (currículums, perfiles oficiales, etcétera), del diccionario biográfico recopilado por Roderic Camp¹⁵² y, solo en los casos en los que no hubiera otras referencias disponibles, se consultaron fuentes hemerográficas.

Para analizar las relaciones sociales de manera estructurada, se construyeron bases de datos que técnicamente se conocen como bimodales. Una red bimodal o bipartita se refiere a aquella en la cual se establecen relaciones entre actores y eventos: se dice que un actor tiene relación con un evento (por ejemplo, una institución educativa, una oficina burocrática o el consejo de administración de una empresa) cuando estuvo presente en él. La filiación o membresía a una organización o la participación en un evento es relevante debido a que es una «fuente de lazos sociales».¹⁵³ Es preciso tomar en cuenta que las afiliaciones a organizaciones pueden ser en mayor o menor medida voluntarias, y por lo tanto expresan en mayor o menor medida el reflejo de decisiones personales. En cualquier caso, «las afiliaciones expresan arreglos institucionales; y debido a que las instituciones dan forma a la estructura de la sociedad, las redes de afiliaciones nos dicen mucho sobre la sociedad».¹⁵⁴ A partir de una red bimodal es posible imputar relaciones entre actores para crear *redes entre actores* o unimodales. Por ejemplo, si dos funcionarios estuvieron copresentes en una instancia burocrática en dos puestos relevantes, en los que tenían contacto cercano e interacciones relevantes, es posible afirmar que esos dos actores tienen un vínculo social entre sí. De esta manera, se construyeron redes unimodales a partir de las bimodales para observar la relación entre los actores. Las bases de datos construidas de la manera en que se acaba de describir fueron procesadas usando el programa informático de análisis de redes Pajek. Gracias a este, fue posible hacer análisis más específicos de las características de esas redes y visualizarlas gráficamente.

Para el caso de las relaciones empresariales, se toma en cuenta la pertenencia conjunta a consejos de administración de todas las empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (BMV). Los datos se obtuvieron de los archivos históricos de la Bolsa, de los Anuarios Financieros de la BMV y de los informes anuales de las empresas emisoras. Para evitar sesgos en la observación, en un primer momento se consideró un universo amplio de actores, es decir, todos los miembros de

¹⁵² Roderic Ai Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, 4a. ed. (Austin: University of Texas Press, 2011).

¹⁵³ Wouter de Nooy, Andrej Mrvar, y Vladimir Batagelj, *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*, 3a. ed., *Structural Analysis in the Social Sciences* 46 (Nueva York: Cambridge University Press, 2018), 119.

¹⁵⁴ *Ibid.*

los consejos de administración que cotizan en la Bolsa. Posteriormente, para acotar el número de actores, se redujo el campo de relaciones solamente a los empresarios que forman parte del CMHN. Por desgracia, es difícil obtener información precisa acerca de este órgano, debido a su carácter altamente informal y parcialmente secreto. Por fortuna, hay investigaciones relevantes que han tenido acceso a información privilegiada de ese grupo y que permiten conocer, por ejemplo, quiénes han sido sus miembros.¹⁵⁵ La información más reciente sobre el CMHN se recopiló de los registros hemerográficos. En este caso, igualmente, se construyeron bases de datos bimodales, que relacionan a los empresarios con los consejos de administración en los que participaron. A partir de estas redes, se construyeron bases de datos unimodales, que relacionan a los empresarios entre sí de acuerdo con su participación conjunta en consejos de administración.

La información sobre los procesos de reformas tributarias se obtuvo de varias fuentes. Para la reforma foxista (2000-2006), se consultó sobre todo la bibliografía secundaria, las fuentes oficiales y la prensa. Para el periodo calderonista (2006-2012), se consultó la información privilegiada que obtuvieron las fuentes de inteligencia de la embajada de Estados Unidos en México, y que ha sido dada a conocer a través de la Public Library of U. S. Diplomacy. Para el periodo de Peña Nieto (2006-2012) no es posible encontrar el mismo número de fuentes disponibles que como para los sexenios previos. Las publicaciones oficiales son pobres en detalles y las publicaciones académicas sobre la reforma tributaria de 2013 son valiosas, aunque todavía pocas.

Para tratar de obtener más detalles de los procesos de reforma se buscó entrevistar a los burócratas hacendarios que en cada periodo se consideraron relevantes. Contacté a la mayoría de ellos a través de los puestos que actualmente ocupan, la mayoría en el sector privado. Igualmente, se buscó a los legisladores que participaron en las negociaciones para la aprobación de las reformas a través de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Varios de ellos siguen siendo legisladores, por lo cual los contacté a través de sus direcciones oficiales. Ninguno de ellos, ni los exfuncionarios ni los legisladores, atendió la petición. Por lo demás, si para un investigador académico resulta tan difícil acceder a los testimonios de los servidores públicos relacionados con la política tributaria, ¿cuánto más difícil será construir puntos de acceso para tratar de influir en las reformas tributarias?

¹⁵⁵ Ortiz Rivera, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios»; Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo».

2.7. Límites de la investigación

El campo de la nueva sociología fiscal ha mostrado de qué manera la tributación está inmersa en relaciones sociales, y que estas relaciones dan forma a la tributación y viceversa. Sin embargo, también es notorio que tales relaciones sociales son de una naturaleza sumamente compleja, por lo cual resulta imposible tratar de explicar en su totalidad las características de un sistema fiscal a través de un análisis como el de la presente tesis.

Uno de los primeros límites de esta investigación ya se mencionó: esta se enfoca en el análisis de los impuestos directos, que tienen un peso considerable en el sistema tributario y que afectan directamente a las personas de mayores ingresos. Sin embargo, como ya se ha encontrado en otros análisis, hay otros factores que influyen en otro tipo de impuestos. Así, por ejemplo, la política electoral ha sido fundamental para explicar que en México en IVA no se aplique de manera generalizada, sino que haya excepciones importantes para algunos alimentos y medicamentos.¹⁵⁶

La segunda limitación es temporal. Por cuestiones de viabilidad, el periodo de estudio se reduce a las últimas décadas. Este periodo resulta particularmente importante porque incluye una coyuntura crítica en la historia política mexicana (la alternancia partidaria del año 2000) a pesar de la cual el modelo tributario del país no se modifica sustancialmente. Sin embargo, la evidencia empírica parece apuntar al hecho de que las relaciones sociales que influyen en la política tributaria pueden remontarse muy atrás, quizá a la primera mitad del siglo pasado. Como sugerí en un trabajo anterior, es posible que la élite hacendaria del periodo 2000-2019 forme parte de una red común con la élite política posrevolucionaria ligada a Miguel Alemán.¹⁵⁷ Aunque aquí no se tomarán en cuenta tales vínculos históricos, es importante considerarlos en investigaciones futuras.

En tercer lugar, como ya se mencionó, esta investigación se centrará en el análisis de los vínculos entre la élite hacendaria y la élite política. Es decir, el centro de atención estará puesto en el poder ejecutivo, pues, como sostendré al hacer el análisis empírico detallado de las reformas tributarias, es ahí donde ha tenido lugar la formación de la política tributaria. Si bien el legislativo ha tenido influencia en la modificación de la legislación, tal influencia ha sido relativamente menor y sobre todo en aspectos relativos a impuestos específicos al consumo. Aunque no puede dejarse de lado

¹⁵⁶ Este es el argumento sostenido por Carlos Elizondo, «Changes in Determinants of Tax Policy», en *Changing Structure of Mexico. Political, Social and Economic Prospects*, ed. Laura Randall (Nueva York: Routledge, 2006), 154.

¹⁵⁷ Reyes Tinajero, «Autonomía de la política macroeconómica y límites a la industrialización en México durante el consenso alemanista, 1956-1972», 173.

el papel del legislativo, y se analizará de qué manera las iniciativas presentadas por el ejecutivo cambiaron en el proceso de aprobación legislativa, el análisis se centrará en la formulación de la agenda y la elaboración de propuestas técnicas, que han recaído mayormente en la Secretaría de Hacienda.

Por último, en cuarto lugar, es necesario añadir que un análisis más completo del campo de disputa sobre la política tributaria incluye el papel de la movilización social en las modificaciones tributarias. Sin embargo, este campo de estudios es completamente novedoso y se ha escrito poco al respecto. Por ejemplo, Fairfield ha argumentado que la movilización social ha sido importante para explicar las modificaciones fiscales en Bolivia en la última década; sin embargo, la relación entre movilización y tributación no es tan directa, pues, según la autora, la movilización puede fortalecer a los actores estatales para enfrentarse a los sectores empresariales e imponer impuestos más altos, pero la movilización también puede debilitar a las instituciones estatales.¹⁵⁸ Dado el estado de la investigación de las relaciones entre actores económicos y políticos para el caso mexicano, esta tesis considera que enfocarse en el análisis de los lazos entre elites constituye un aporte acotado, pero valioso. Simultáneamente, se asume que adicionar el estudio ampliado sobre lazos de conflicto-cooperación con otros grupos sociales excede las posibilidades de la investigación presente. En otras palabras, si bien la movilización social es un factor importante, en esta tesis no se tomará como objeto central, proponiéndola como línea de investigación futura.

¹⁵⁸ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 230-231.

3. Los aspectos relacionales de la tributación: la Secretaría de Hacienda y los puntos de acceso de la élite económica (2000-2006)

La elección presidencial del año 2000 en México tuvo lugar en un contexto de cambio político significativo. Por primera vez en 71 años se reconoció el triunfo de un candidato que no provenía del partido oficial, el PRI. En esa ocasión resultó triunfador Vicente Fox, postulado por el PAN, un partido identificado con la oposición conservadora. En tales circunstancias, varios observadores consideraron que la posibilidad de que Fox pusiera en marcha una reforma tributaria no parecían lejanas: «después de la asunción de la administración de Vicente Fox en 2000 [...] pareció evidente que la idea de proponer una reforma fiscal tenía un fundamento y una oportunidad política, ya que se asociaba con el proceso de apertura política y transición a una plena democracia».¹⁵⁹ Sin embargo, a lo largo de ese sexenio fue posible observar una serie de reformas que hicieron de este sistema más regresivo y disminuyeron su capacidad de recaudación.¹⁶⁰ Los cambios tributarios propuestos y aprobados durante el sexenio foxista se ceñían a las demandas elaboradas por la élite empresarial, que propugnaban por la eliminación de las exenciones del IVA y la cancelación de impuestos a bienes suntuarios.¹⁶¹ En cambio, las modificaciones tuvieron la oposición de otros empresarios, sobre todo medianos y pequeños, que expresaron su inconformidad en múltiples foros, sin lograr sus propuestas se escucharan y recogieran.

Además, también se observó una continuidad notable en la formación burocrática del órgano encargado de diseñar la política tributaria, la Secretaría de Hacienda, respecto a los gobiernos previos. La gran mayoría de sus altos mandos habían sido funcionarios en los últimos sexenios, en los cuales se había impulsado una política económica basado en la apertura económica y la privatización de empresas estatales. La permanencia de los empleados superiores en la Secretaría de Hacienda resulta llamativa por sí misma, ya que Fox había propuesto durante su campaña remover a los políticos priistas de la administración pública. Sin embargo, resulta especialmente importante

¹⁵⁹ Marichal, «Reformas fiscales comparadas. Una mirada retrospectiva», 133.

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo», 302.

por una razón más: esos funcionarios eran muy cercanos al sector privado, particularmente a algunos grandes empresarios del CMHN. Desde la segunda mitad del siglo XX, los grupos empresariales habían seguido una estrategia de acercamiento hacia los altos cuadros económicos del gobierno federal, que consistía en la invitación de los burócratas a ciertos espacios sociales, tales como el Club de Banqueros o a clubes deportivos. El primero, por ejemplo, llegó a convertirse en un espacio de discusión y toma de decisiones públicas. Ese tipo de interacciones entre los grandes empresarios y los burócratas de Hacienda dio lugar a la *construcción de puntos de acceso preferenciales*, pues la convivencia en tales espacios les permitía discutir la política tributaria directamente con los funcionarios.

En las circunstancias de cambio político y económico de finales del siglo, es posible observar otras formas de interacción entre actores del gran empresariado y burócratas. En primer lugar, después de dejar sus cargos, algunos altos funcionarios del sexenio de Carlos Salinas (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000) pasaron a formar parte del sector empresarial, al unirse a consejos de administración de varias empresas del CMHN. Como se verá más adelante, el tránsito del sector público al privado no puede interpretarse en razón de la experiencia de los actores burocráticos (ya que esta se había desarrollado en el sector público), sino como una estrategia de los empresarios para relacionarse con el sector público. En segundo lugar, desde finales de los noventa se observó un acercamiento de los grandes empresarios hacia el entonces candidato presidencial Vicente Fox. Si bien los grandes empresarios habían tejido relaciones muy cercanas con Carlos Salinas y su gabinete, de extracción priista, con el cambio de siglo también cultivaron relaciones con los nuevos actores políticos de extracción panista.

Gracias al cultivo de estas relaciones socioestatales, los empresarios lograron mantener puntos de acceso preferenciales a la elaboración de la política tributaria a través de la Secretaría de Hacienda. El caso más llamativo es el del secretario de Hacienda foxista, Francisco Gil Díaz, que había sido subsecretario de ingresos durante el sexenio de Carlos Salinas, cuando la liberalización económica tuvo su mayor auge. Durante el sexenio de Salinas, el secretario de Hacienda había sido Pedro Aspe, que para el año 2000 era ya un empresario que formaba parte de varios consejos de administración de grandes empresas mexicanas. El mismo Gil Díaz se había incorporado en 1997 al consejo del Banco Nacional de México (Banamex), en el cual tejió relaciones con varios de los empresarios del CMHN e inmediatamente después, en el año 2000, fue nombrado Secretario de Hacienda, para después regresar al sector privado.

Además, la estrategia empresarial de ofrecer puestos directivos relevantes a los burócratas hacendarios se mantuvo a lo largo del periodo estudiado en esta tesis, razón por la cual la relación entre el ámbito burocrático y el empresarial se fue haciendo cada vez más cercana. Los actores que ya tenían relaciones con el sector privado, como Gil Díaz, se convirtieron en facilitadores del tránsito de otros funcionarios al sector privado: muchos de ellos terminaron siendo parte de Banamex o sus filiales, banco del cual Gil Díaz había sido parte y, con el cual más tarde estaría asociado a través de un proyecto de inversión en infraestructura energética.

El cultivo de relaciones con los actores estatales de la Secretaría de Hacienda a través de la invitación por parte de los empresarios a incorporarse a ellas dio lugar a la formación de relaciones mutuamente benéficas. Por una parte, los burócratas podían acceder a puestos con mejor remuneración; por la otra, los empresarios pudieron ampliar su acceso preferencial a las instituciones encargadas de la política tributaria. Además, de esta manera los miembros de la élite económica ya no solo cultivaban relaciones personales con el titular de la secretaría (Gil Díaz), sino también con otros empleados superiores de Hacienda encargados de otras áreas específicas de la política tributaria.

En otras palabras, cultivando las relaciones a través de la circulación público-privada, los empresarios extendieron la diversidad de sus contactos y la jerarquía de los funcionarios con los cuales estaban relacionados y, de esta manera, ampliaron los puntos de acceso a la formulación de la política tributaria. Al convertirse en algo sistemático, la circulación del sector público al sector privado modificó las expectativas de los burócratas de manera individual, pero también la estructura de recompensa y, por lo tanto, la construcción institucional de la Secretaría de Hacienda y su orientación. Al tener la expectativa de incorporarse al sector privado, los empleados públicos respondían a las consideraciones del sector privado mientras ejercían sus cargos gubernamentales.

En la primera parte del capítulo se analizan los cambios propuestos y aprobados con la reforma tributaria del gobierno de Fox, destacando el papel desempeñado por los funcionarios hacendarios en la elaboración de la propuesta, en la negociación con otros actores políticos y en su aplicación; en la segunda, analizaré los resultados de la reforma. Como se verá, hay actores que resultan de gran relevancia para comprender el carácter de la reforma, razón por la cual, en la tercera parte se hablará de las trayectorias de algunos burócratas hacendarios. Se sostiene que, *contrario a lo que*

sugieren las teorías acerca de la tecnocracia, tales funcionarios no formaban un cuerpo tan cohesionado y cerrado a influencias externas, sino que desarrollaba relaciones constantes con el ámbito económico.

En la segunda parte analizo los resultados de la reforma para observar la manera en la cual los ingresos tributarios disminuyeron durante este periodo. Posteriormente, analizaré la importancia de considerar las trayectorias de los actores burocráticos involucrados en la reforma. Este análisis permite ver la relevancia de actores que habían comenzado su carrera en sexenios priistas y que, además, tenían relaciones muy cercanas con el sector privado. Por tanto, revisaré el origen histórico de las interacciones entre los cuadros hacendarios y los grandes empresarios, para destacar a dos actores en particular: el secretario de Hacienda Foxista, Gil Díaz, y el que fuera su superior en el sexenio salinista, Pedro Aspe. Se revisará también la estructura de relaciones de los funcionarios hacendarios con el uso del análisis de redes.

En la última parte, se analizan las relaciones público-privadas también con el uso de redes. La evolución temporal de las redes permite observar una direccionalidad en el establecimiento de las relaciones. En el caso de algunos funcionarios (empezando por el Secretario de Hacienda Gil Díaz), hubo un tránsito del sector privado al público, para luego volver al sector privado. Pero el patrón revela que la mayoría de los casos los actores pasaron *del sector público al privado*. Tal patrón indica que *el paso por los empleos públicos es una puerta de entrada al sector privado*. Debido a que los burócratas hacendarios desarrollan expectativas de formar parte del sector privado, en realidad rinden cuentas a la élite económica. Esta consideración no debe minimizarse, pues algunos cuadros hacendarios han expresado en diversas ocasiones su inconformidad debido a que «los funcionarios de alto nivel ganan mucho menos de lo que se paga en el sector privado por responsabilidades de la misma naturaleza; se van a otras opciones simplemente porque ganan cinco o hasta siete veces más».¹⁶²

¹⁶² Antonio Castellanos, «Estoy enojado y molesto; no soy de palo, afirma José Ángel Gurúa», *La Jornada*, 9 de diciembre de 1999, edición electrónica, sec. Primera plana, <https://www.jornada.com.mx/1999/12/09/apac.html>.

3.1. Características de la reforma tributaria del gobierno de Fox

Mientras en América latina, en promedio, la década de 2000 se caracterizó por el incremento de la recaudación y la disminución de la desigualdad,¹⁶³ en México el primer gobierno de la alternancia puso en marcha una reforma fiscal que, si bien solo fue aprobada parcialmente, disminuyó la recaudación e hizo al sistema tributario más regresivo que el que había a finales de la década de 1990. En abril de 2001, el gobierno de Fox presentó una serie de iniciativas enmarcadas en lo que se denominó la «nueva hacienda pública distributiva». Tal iniciativa planteaba tres reformas importantes: una tributaria, una al proceso presupuestal y una al sistema financiero. Con la reforma al proceso presupuestal se buscaba modificar los procedimientos para la presentación análisis y aprobación del presupuesto; la reforma financiera buscaba modificar la regulación de las instituciones financieras con el fin de incentivar el ahorro; sin embargo, la más importante de las tres era la reforma tributaria.

Un aspecto relevante es que esta propuesta de reforma fue elaborada en su totalidad por funcionarios de la Secretaría de Hacienda. Según una entrevista de Medellín al subsecretario de ingresos de entonces, Rubén Aguirre, las agencias encargadas de elaborar las propuestas fueron la Unidad de Política de Ingresos (de la subsecretaría de Ingresos) y la Unidad de Política y Control Presupuestario (de la subsecretaría de Egresos). Por lo tanto, «no se tomaron en cuenta los puntos de vista distintos a la comunidad de la Secretaría de Hacienda»;¹⁶⁴ por ejemplo, no hubo participación del sector académico en la elaboración de la propuesta. Posteriormente, fueron también los miembros de la Secretaría los encargados de negociar con los legisladores panistas para lograr la unidad de los legisladores de ese partido en torno a la propuesta. El testimonio del panista Gustavo Madero, entonces presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, deja ver que en un principio no todos los legisladores del PAN estaban de acuerdo con la iniciativa, puesto que algunos legisladores creían que afectaría las bases electorales en sus distritos. Fueron constantes reuniones entre la fracción parlamentaria del PAN y burócratas hacendarios los que permitieron la unidad del partido en el gobierno en torno a la propuesta.¹⁶⁵

¹⁶³ Una discusión sobre la relación entre tributación y desigualdad puede encontrarse en Bruno Martorano, «Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the Recent Experience of Latin America», *Journal of International Development* 30, núm. 2 (2018): 256-273, <https://doi.org/10.1002/jid.3350>.

¹⁶⁴ Medellín Galván, «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox», 147-149.

¹⁶⁵ *Ibid.*, 156-157.

La exposición de motivos de la reforma tomaba en consideración la situación tributaria de México. Como se puede apreciar, incluso en este periodo, en que la renta petrolera estaba aumentando, el gobierno federal consideraba que los ingresos tributarios resultaban insuficientes:

*La recaudación tributaria en México es una de las más débiles del mundo, incluso cuando se elimina de la comparación a sociedades con mayor ingreso relativo. En efecto, la recaudación se encuentra por debajo de los niveles que, en promedio, se observan en América latina y entre economías emergentes con niveles de ingreso per cápita similares a los de nuestro país. Aún más, la recaudación actual es claramente insuficiente cuando se compara con las necesidades de inversión en educación, salud e infraestructura y con los recursos requeridos para garantizar un financiamiento más adecuado de los pasivos públicos.*¹⁶⁶

La primera propuesta era de la iniciativa era la aplicación del IVA, con una tasa de 15 %, a productos que habían estado exentos, es decir, alimentos, medicinas, libros y colegiaturas. Como se mencionó, al tratarse de un impuesto al consumo con una tasa general, el IVA se considera un impuesto regresivo, debido a que los individuos con menores ingresos dedican un mayor porcentaje de sus ingresos al consumo y por tanto pagan un mayor porcentaje de su ingreso a través de este impuesto. A pesar de que es ampliamente aceptado el carácter regresivo del IVA, la exposición de motivos de la nueva hacienda pública sostenía que la tasa cero del IVA a alimentos y medicinas beneficiaba sobre todo a las personas de mayores ingresos: «el efecto distributivo de estos mecanismos es ineficiente, toda vez que del beneficio que se deriva de estos esquemas, sólo el 3.1% lo obtiene el 20% de las familias más pobres del país (5 millones); mientras que el 20% de las familias con mayores ingresos percibe el 49% de dicho beneficio».¹⁶⁷ Así pues, se consideraba que «la aplicación de la tasa cero a los alimentos y medicinas, así como las exenciones en el impuesto al valor agregado, han resultado ser un mecanismo ineficiente para apoyar el ingreso de las familias más desvalidas, ya que el subsidio implícito que significa su aplicación se otorga en forma generalizada y beneficia más a la población de mayores ingresos. Además, con ello se produce un hueco en la recaudación derivado del costo de dichos mecanismos».¹⁶⁸

¹⁶⁶ Los lineamientos generales de la propuesta de reforma están en Poder Ejecutivo Federal, «Exposición general de la propuesta de la nueva hacienda pública distributiva» (2001), <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/ExpoM.html>.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.* Para hacer tal afirmación, la exposición de motivos cita un documento denominado «Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de ingreso de las familias» que no se pudo encontrar. Aunque algunos autores lo citan, por ejemplo, Calva afirmó que ese documento afirmaba que «Los impuestos indirectos como el IVA [...] tienen una mayor incidencia en los deciles de más bajos ingresos (son impuestos regresivos), es decir, el

A pesar de que, según el discurso oficial, la reforma tributaria afectaría sobre todo a las personas de mayores ingresos, planteaba también la puesta en marcha de «medidas de compensación» para contrarrestar las afectaciones a la población de menores ingresos. De estos mecanismos, el más importante consistía en el aumento de recurso a los programas de transferencias condicionadas destinadas a «los grupos más desprotegidos de la población». La propuesta de reforma planteaba que «al 20% de la población de menores ingresos se le compensará a través de Progresa [Programa de Educación, Salud y Alimentación] y de los Programas Urbanos de la Secretaría de Desarrollo Social, entregando una cantidad que se canalizará por familia».¹⁶⁹ De acuerdo con un estudio elaborado por el Centro de Documentación de la Cámara de Diputados, tal transferencia sería de 108 pesos.¹⁷⁰ Tal monto sería equivalente a 235.13 a precios actuales.¹⁷¹

La segunda propuesta era la disminución de las tasas del ISR para personas físicas (individuos) y morales (empresas). En el caso de los individuos, se proponía que la tasa máxima pasara de 40 % a 32 %. En el caso de ISR para personas morales, de 35 a 32 %. La propuesta no planteaba medidas para ampliar la base tributaria a través de la incorporación del sector informal. Además de las dos propuestas principales, se proponían otros cambios menores: en primer lugar, la fijación de un impuesto *ad valorem* en el impuesto especial a producción y servicios, IEPS (es decir, se buscaba que el impuesto se calculara como un porcentaje del valor del producto, y no como un monto específico). En segundo, que el impuesto sobre automóviles nuevos se calculara con base en la emisión de contaminantes. En tercer lugar, se proponía eliminar la deducción inmediata de inversiones en activos. En cambio, no se proponía eliminar regímenes especiales ni simplificar el sistema tributario en su conjunto.

En un estudio elaborado por el Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, se estimaba que el aumento en la recaudación sería de 2.2 % del PIB. Debido a que la reforma foxista proponía aumentar el IVA y disminuir el ISR, ese incremento recaería en la población de menores ingresos (para lo cual se proponían las medidas de compensación) y en los sectores de

pago del impuesto es mayor en los primeros deciles como proporción de su ingreso». Véase José Luis Calva, «Reforma fiscal progresiva», *El Universal*, 2 de febrero de 2007, edición electrónica, sec. Opinión, <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/36676.html>.

¹⁶⁹ Reyes Tépac, «Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México» (Cámara de Diputados, Servicio de investigación y análisis, marzo de 2001), 24.

¹⁷⁰ *Ibid.*, 25.

¹⁷¹ El cálculo se hizo con base en una inflación acumulada de 117.71 %, correspondiente a abril de 2001 a febrero de 2020. Véase Inegi, «Índice Nacional de Precios al Consumidor», 2020, <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/CalculadoraInflacion.aspx>.

ingresos medios. Sin embargo, para beneficiar a estos últimos no se habían planteado programas de compensación ni estímulos fiscales, razón por la cual «el costo de la reforma tributaria recaería sobre este grupo de población». Mientras tanto, las disminuciones del ISR traerían beneficios para la población de mayores ingresos.¹⁷²

El poder legislativo rechazó en varias ocasiones la propuesta del incremento del IVA en 2001 y en 2002, en un Congreso donde los partidos que apoyaban a Fox, el PAN y el Partido Verde Ecológico de México (PVEM) contaban en conjunto con 211 de 500 diputados. En 2003, después de la elección legislativa y con un nuevo Congreso, en que esos partidos solo tenían 83 de 500 diputados, se volvió a presentar la propuesta, intentando aplicar un IVA de 8 % a alimentos y medicinas y un impuesto al consumo de bienes suntuarios.¹⁷³ En la elaboración de estas propuestas no solamente participaron burócratas en funciones de la Secretaría de Hacienda, sino también actores del pasado con los cuales los funcionarios seguían teniendo relaciones sociales. El cuadro de la secretaría, incluyendo al secretario Gil Díaz, mantuvo reuniones con el expresidente Carlos Salinas para discutir los detalles de estas propuestas. Luego de que los detalles de la reunión se filtraron a la prensa, Salinas confirmó esas versiones, pues declaró que «funcionarios del gobierno y diputados del PRI se reunieron en su casa para discutir la reforma fiscal».¹⁷⁴ Según el expresidente, «por la experiencia de mi gobierno y los trabajos que hicimos en los diversos terrenos, como en la reforma fiscal, hay interés en saber cómo lo hicimos [...]. Me parecería egoísta negar compartir esa experiencia con aquellos que tienen interés en conocerla».¹⁷⁵ Este acontecimiento es relevante porque, más allá de lo anecdótico, muestra de manera clara la importancia de los vínculos que los mandos de la Secretaría tenían con actores del pasado. En este caso, específicamente, Gil Díaz había sido subsecretario de ingresos durante el sexenio de Salinas, cuando Pedro Aspe era secretario de Hacienda.

Ese año tampoco se aprobó la aplicación del IVA a alimentos y medicinas, aunque sí el impuesto a consumos suntuarios. Sin embargo, esta última medida fue echada abajo por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Según un testimonio, «esta medida no pudo ser aprobada debido

¹⁷² Tépach, «Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México», 25.

¹⁷³ Dos análisis relevantes del proceso legislativo, sobre el cual no se profundiza aquí, pueden encontrarse en Greig Charnock, «The Crisis of Foxism: The Political Economy of Fiscal Reform in Mexico», *Capital & Class* 29, núm. 2 (2005): 1-8, <https://doi.org/10.1177/030981680508600101>; Medellín Galván, «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox».

¹⁷⁴ La Jornada (Redacción), «Confirma Salinas la reunión en su casa para pactar la reforma fiscal».

¹⁷⁵ *Ibid.*

a una mala defensa de la Procuraduría Fiscal de la Federación [...] ante la Suprema Corte».¹⁷⁶ Como se verá más adelante, este punto es relevante porque los titulares de la Procuraduría Fiscal, además de ser figuras cercanas al secretario Francisco Gil Díaz, también desarrollaron relaciones con el sector privado a través de despachos que, posteriormente a su paso por esos cargos, se dedicaron a litigar en contra de las autoridades tributarias.

El último intento del gobierno de Fox para impulsar su propuesta de reforma fue la convocatoria a una Convención Nacional Hacendaria, que comenzó el 5 de febrero de 2005. El propósito de esta era promover el diálogo entre el gobierno federal, los gobernadores y autoridades municipales con el fin de construir un consenso que impulsara la aprobación del aumento del IVA. Sin embargo, durante la Convención solo se recibió una serie de propuestas que no pasaban de ser una lista de intenciones, pero no tuvo como resultado la elaboración de diseños técnicos sólidos o alternativas viables de reforma.¹⁷⁷ Por ejemplo, los partidos de oposición presentaron propuestas que reflejaban sus posturas políticas, pero que no estaban articuladas en iniciativas integrales.¹⁷⁸

Aunque es común decir que la reforma fiscal de Fox fue un intento fallido, lo cierto es que la mayoría de sus propuestas se aprobaron: solamente la aplicación del IVA a alimentos, medicinas, libros y colegiaturas no fue ratificada.¹⁷⁹ Sin embargo, la segunda de las propuestas, la disminución de las tasas del ISR sí logró aprobarse.

3.1.1. Los resultados de la reforma

Como se revisó en el primer capítulo, si bien con ligeras variaciones y matices, la baja recaudación y su carácter poco redistributivo han sido constantes en las últimas décadas en México. Tal continuidad, que es llamativa por sí misma, se vuelve más interesante de analizar si se toma en cuenta el contexto político mexicano a partir del año 2000. Aunque la transición democrática estuvo acompañada de cambios sociopolíticos importantes, las características del sistema tributario se mantuvieron similares a las de la época priista. En la gráfica 3.1, que comprende los años del primer sexenio de la transición y el año anterior a este, se observa que, de hecho, la recaudación entre 1999 la recaudación tributaria tuvo una disminución, pues esta pasó de representar 11.5 % del PIB a

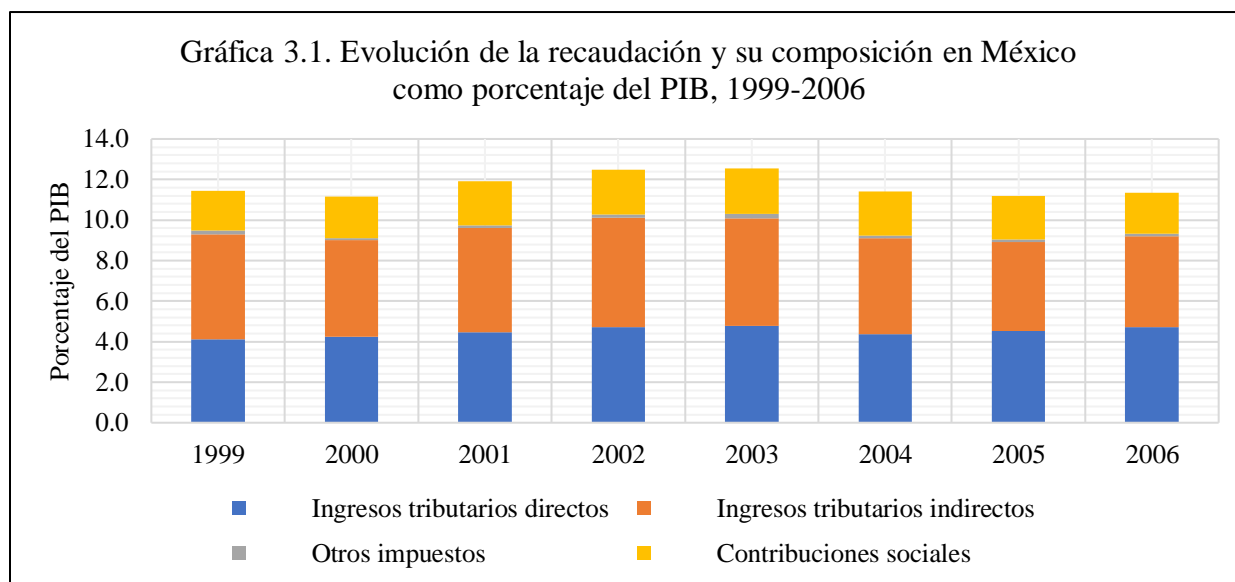
¹⁷⁶ Medellín Galván, «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox», n. 200. Para

¹⁷⁷ Charnock, «The Crisis of Foxism», 4.

¹⁷⁸ Jorge Calderón Salazar, Amabilia Terrazas Solís, y Cutberto Ledezma Chávez, «Propuesta alternativa de reforma hacendaria» (IERD, 6 de mayo de 2004).

¹⁷⁹ Medellín Galván, «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox», 114.

11.4 %. Respecto a los ingresos obtenidos de los impuestos directos, estos pasaron de 4.1 a 4.7 % del PIB.



Fuente: elaboración del autor con base en datos de la Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>.

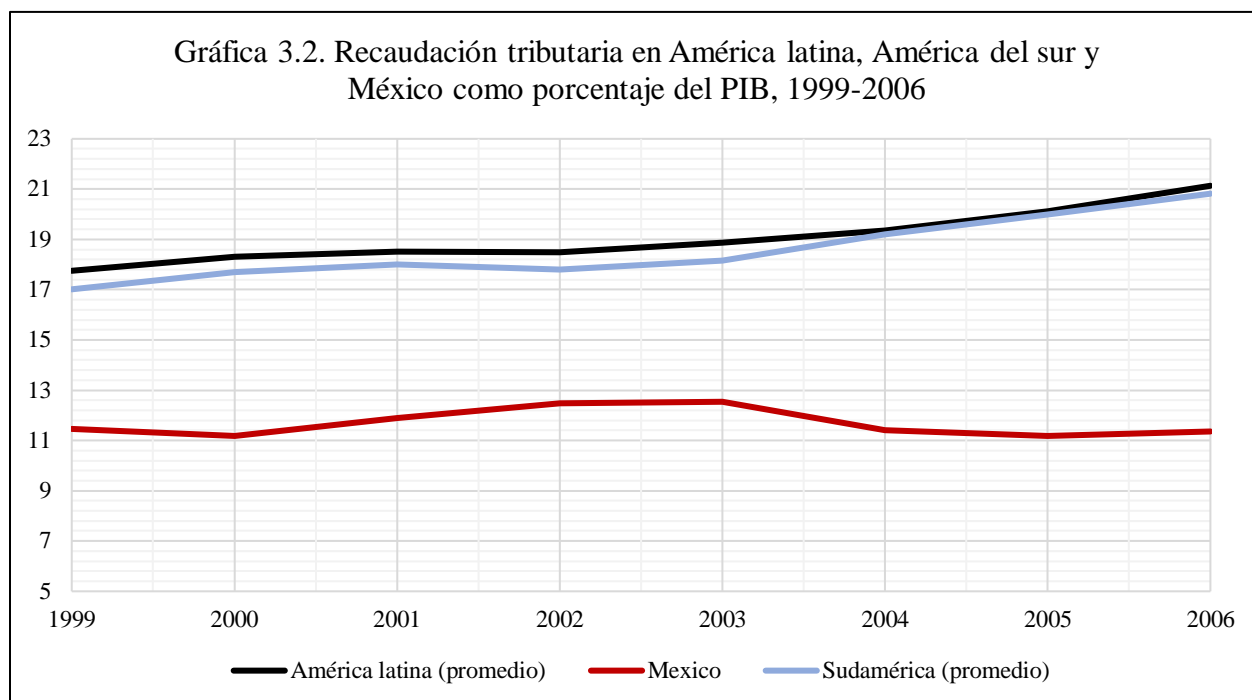
La continuidad en las características del sistema tributario sorprendió a más de un observador, sobre todo en el contexto sociopolítico en que ocurrió.¹⁸⁰ La relación entre democracia y la tributación, por supuesto, no es un fenómeno exclusivo de México, pues se ha observado en otros países en los cuales la transición política se vio acompañada de un aumento en la recaudación. Ondetti afirma que la razón por la cual existe tal relación es que la democracia permite que las personas de menores ingresos puedan tener mayores capacidades para presionar por un sistema fiscal más redistributivo.¹⁸¹

La tendencia de la recaudación en México se vuelve aún más llamativa si se observa la de otros países. En la gráfica 3.2 se observa la tendencia en la evolución de la recaudación por regiones. El recaudo de países de América del sur, en promedio, creció a un ritmo más elevado que en América latina. Por lo tanto, los países sudamericanos fueron capaces de cerrar la brecha respecto a América latina. En cambio, en México esa brecha se fue haciendo cada vez más amplia. En otras palabras,

¹⁸⁰ Marichal, «Reformas fiscales comparadas. Una mirada retrospectiva», 133.

¹⁸¹ Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», 54.

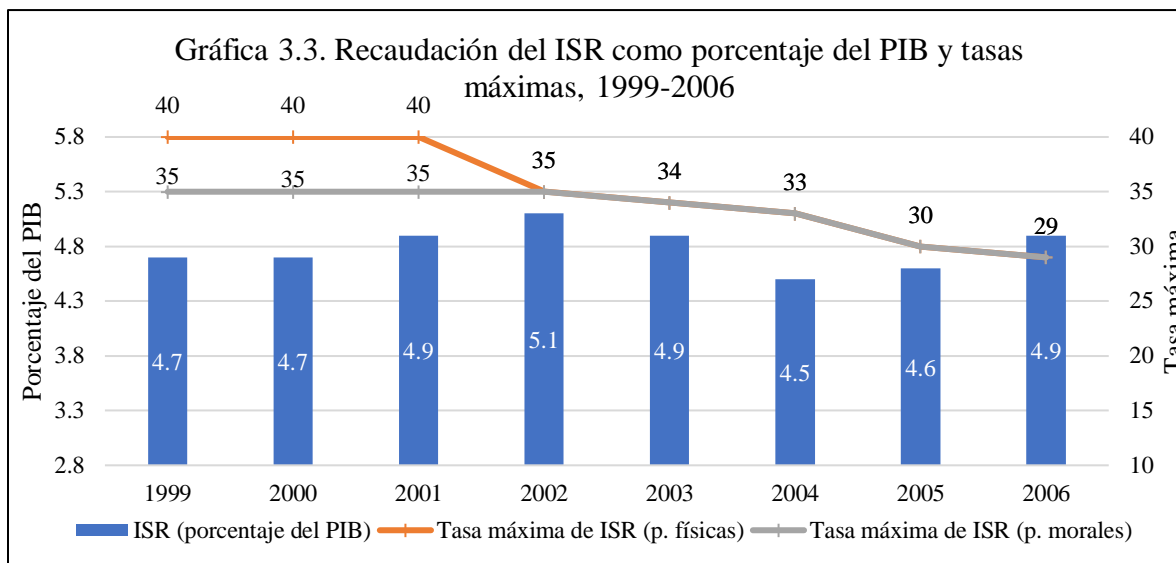
en el sexenio foxista no solamente disminuyó la recaudación, sino que la distancia respecto al promedio regional no hizo más que incrementarse.



Fuente: elaborado con base en datos de OECD *et al.*, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2017* (Paris: OECD, 2019), 36 (datos de América latina y América del Sur); Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (datos de México). El promedio de América latina representa el promedio no ponderado de 24 países de América latina incluidos en el informe de la OECD *et al.* y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. América del Sur incluye nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay).

La disminución en la recaudación ocurrió, en gran medida, debido a la reducción de las tasas del ISR. En la gráfica 3.3 se observa la evolución tanto de las tasas máximas de ese impuesto como de la recaudación del ISR. Es precisamente en este rubro donde se puede apreciar con más detalle los resultados de la reforma tributaria del sexenio de Fox. Debido a tales cambios, Marichal califica la reforma fiscal del gobierno foxista como «una *contrarreforma fiscal*, que solamente prometía fiscalizar a los sectores populares, pero aseguraba exenciones para los sectores acaudalados».¹⁸²

¹⁸² Marichal, «Reformas fiscales comparadas. Una mirada retrospectiva», 132.



Fuente: elaborado con base en datos del SAT, «Informe tributario y de gestión 2007. Cuarto trimestre», 2007, http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2007t4/.

La reforma tributaria foxista no modificó las atribuciones discrecionales que tiene la Secretaría de Hacienda para otorgar privilegios fiscales. Debido a la poca transparencia de los datos proporcionados por la autoridad tributaria, es difícil tener información precisa sobre los resultados fiscales relacionados con el otorgamiento de exenciones y condonaciones tributarias. Sin embargo, es posible conocer algunos episodios que muestran el papel de los funcionarios hacendarios en estos procesos. Uno de los acontecimientos que tuvo mayor notoriedad durante el sexenio foxista fue la venta de Banamex, banco del cual Gil Díaz había formado parte, a Citibank en 2001. La transacción, valuada en 12 mil 500 millones de dólares de entonces, no se gravó con impuestos debido a que hizo pasar esa operación como una venta espontánea de acciones en la BMV. Sin embargo, documentos desclasificados en 2008 dejaron ver que, en efecto, Gil Díaz había autorizado la transacción y otorgado una exención de los impuestos correspondientes. El monto que se dejó de recaudar en esa ocasión fue de 3 mil 500 millones de dólares, razón por la cual un exfuncionario de Hacienda calificó esa compra como «la operación causante del mayor quebranto fiscal en la historia del país».¹⁸³

¹⁸³ Roberto Garduño y Roberto González Amador, «Autorizó Gil Díaz venta de Banamex que provocó enorme quebranto fiscal», *La Jornada*, 21 de septiembre de 2008, edición electrónica, sec. Política, <https://www.jornada.com.mx/2008/09/21/index.php?section=politica&article=003n1pol>.

La Secretaría de Hacienda también tiene facultades discrecionales para ordenar el sobreseimiento de procesos penales en contra de acusados de haber cometido delitos fiscales.¹⁸⁴ La secretaria de Hacienda de Gil Díaz usó esta facultad por lo menos en nueve ocasiones para otorgar perdones a nueve acusados de defraudación fiscal. Por desgracia, no se ha revelado la información sobre los beneficiarios y sobre los montos en litigio, argumentando que, de hacerlo, «se estarían violando los secretos comercial, fiscal, bancario o fiduciario».¹⁸⁵

3.1.2. *La formulación de la agenda, el diseño de la reforma y sus aspectos relacionales*

Los estudios sobre la reforma fiscal de Fox se han concentrado en el análisis del proceso legislativo para explicar por qué no se aprobó la primera parte de la propuesta, es decir, la aplicación del IVA a alimentos y medicinas. Algunos autores han señalado la falta de pericia en la negociación tanto de Fox como de su secretario de Hacienda, Gil Díaz: «el manejo de la propuesta de reforma fiscal en el Congreso reveló un alto grado de rigidez, en particular por el secretario de Hacienda, Francisco Gil, ya que no parecía entender la necesidad de negociar con tacto e inteligencia los elementos fundamentales de la reforma fiscal con los diputados y senadores de todos los partidos».¹⁸⁶ Otros autores, como Elizondo, ha señalado que los aspectos institucionales tuvieron mayor influencia en este resultado.¹⁸⁷ Debido a que el partido del presidente, el PAN, no contaba con mayoría en el Congreso de la Unión, era preciso el apoyo de otros grupos parlamentarios para lograr la aprobación de los cambios a ley del IVA. A pesar de que el presidente del PRI, Roberto Madrazo, expresó en un primer momento su acuerdo con la propuesta de reforma, la cercanía de la elección intermedia de 2003 hizo creer a algunos miembros del PRI que apoyar la imposición del IVA a alimentos y medicinas sería contraproducente para los resultados electorales del PRI en 2003.

¹⁸⁴ El artículo 92 del Código Fiscal de la Federación establece que «Los procesos por los delitos fiscales a que se refieren las tres fracciones de este artículo se sobreseerán a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuando los imputados paguen las contribuciones originadas por los hechos imputados, las sanciones y los recargos respectivos, o bien esos créditos fiscales queden garantizados a satisfacción de la propia Secretaría. La petición anterior se hará discrecionalmente, antes de que el Ministerio Público Federal y el asesor jurídico formulen el alegato de clausura, y surtirá efectos respecto de las personas a que la misma se refiera». Véase Código Fiscal de la Federación.

¹⁸⁵ Zósimo Camacho, «Gil Díaz otorgó “perdón fiscal” a 9 empresarios», *Fortuna. Revista de Negocios y Finanzas*, septiembre de 2007, http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/septiembre/htm/Gil_Diaz_Perdon_Fiscal.htm. El expediente con las solicitudes de información y la clasificación de la información como confidencial puede encontrarse en SHCP, «Vistos para resolver el procedimiento de acceso a la información, derivado de la solicitud con número de folio 0000600292413», 14 de febrero de 2014, http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/transparencia/clas_2014/Clas_004.pdf.

¹⁸⁶ Marichal, «Reformas fiscales comparadas. Una mirada retrospectiva», 133.

¹⁸⁷ Elizondo, «Changes in Determinants of Tax Policy», 154.

Además, el PRI pasaba entonces por una situación de crisis causada por la derrota electoral de 2000 y por las peleas internas por el liderazgo del partido, de manera que «ningún grupo quería enfrentar una elección interna que apoyara la piedra angular de la reforma propuesta»,¹⁸⁸ es decir, la generalización del IVA. Por su parte, Medellín elaboró un modelo de teoría de juegos para entender la oposición de algunos partidos al incremento en el IVA.¹⁸⁹

Aquí no pongo en duda que las consideraciones electorales de los partidos influyeron en el rechazo legislativo al aumento del IVA. Sin embargo, los análisis realizados hasta ahora no se han preguntado por una de las fases más importantes del proceso de reforma tributaria: la formación de la agenda y el diseño técnico de la reforma. Analizar tal fase del proceso contribuiría a responder por qué la reforma fiscal foxista tenía un carácter abiertamente regresivo y beneficiaba a las personas de mayores ingresos, así como por qué la reforma fiscal de Fox no tuvo oposición del sector empresarial y financiero y, por el contrario, fue vista con gran simpatía por estos sectores.¹⁹⁰

Como se mencionó más arriba, uno de los argumentos a los que se recurre con más frecuencia para dar cuenta de la situación atípica de la tributación en México son los aspectos ideológicos. Las explicaciones por las cuales las posturas del gobierno y de los grandes empresarios coincidieron han puesto la atención sobre la coincidencia ideológica entre el gobierno panista y ese sector empresarial. Charnock, por ejemplo, analiza los aspectos ideológicos del gobierno para explicar el carácter de la reforma foxista: «La elección de Vicente Fox en 2000 representó un momento importante para los arquitectos del neoliberalismo global, ya que anunciaba nuevas potencialidades para avanzar en una agenda de reformas de “segunda generación” en México».¹⁹¹

Según Medellín «el testimonio privilegiado de un funcionario permite ver que existía consenso en el grupo que elaboró [la iniciativa de reforma]. Había consenso en los altos mandos de la SHCP sobre el tipo de reforma fiscal que se debía instaurar».¹⁹² Según el autor, ese consenso puede explicarse con base en la ideología de tales funcionarios, pues estos «compartían el punto de vista de la eficiencia» recaudatoria.¹⁹³ Ondetti, por su parte, también centra su argumento en la coincidencia ideológica entre el gobierno panista y los grandes empresarios y a la «ideología promercado» del

¹⁸⁸ *Ibid.*, 152-154.

¹⁸⁹ Medellín Galván, «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox», 137-146.

¹⁹⁰ *Ibid.*, 109.

¹⁹¹ Charnock, «The Crisis of Foxism», 1.

¹⁹² Medellín Galván, «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox», n. 308.

¹⁹³ *Ibid.*, 87.

PAN.¹⁹⁴ Sin embargo, como ya se ha visto, los funcionarios hacendarios que elaboraron las propuestas técnicas de reforma tributaria eran priistas, habían sido funcionarios en sexenios anteriores a la elección de 2000 y seguían teniendo vínculos con actores priistas.

Argumentar la coincidencia ideológica del gobierno y los grandes empresarios no basta para explicar el sesgo de la reforma foxista, pues resulta difícil explicar que la propuesta tuviera tantos beneficios al sector privado sin que este haya tenido alguna influencia en su formulación. Así pues, parece sugerente pensar que las relaciones entre las élites económicas y políticas han sido influyentes para el mantenimiento del sistema tributario. A continuación, nos remontaremos algunas décadas en el pasado para conocer los orígenes de los vínculos entre los grandes empresarios y los funcionarios hacendarios. Los grandes empresarios mexicanos, agrupados en el CMHN, trabaron relaciones con personajes clave de la Secretaría de Hacienda, particularmente con Francisco Gil Díaz y con Pedro Aspe, mentor de varios funcionarios hacendarios entre 2000 y 2018.

3.2. Los orígenes de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda: la estrategia relacional de los grandes empresarios a finales del siglo XX

En abril de 2002, los grandes empresarios del CMHN, a través del presidente de ese organismo, expresaron algunas de las demandas respecto a la política económica que debía seguir la administración de Fox. En el ámbito tributario, tenían dos propuestas específicas: eliminar las exenciones en el IVA con el fin de gravar la venta de alimentos y medicinas, y eliminar los impuestos a bienes suntuarios. Como acabamos de revisar, las propuestas de la Secretaría de Hacienda foxista estaban en línea con estas demandas. Incluso, aunque el impuesto a bienes suntuarios fue propuesto y aprobado, una mala defensa por parte de la Procuraduría Fiscal de la Federación condujo a que este fuera declarado anticonstitucional.

¿Cómo fue posible que los grandes empresarios, sin realizar acciones de cabildeo, llamados a la opinión pública, y menos incluso movilizaciones pudieran ver reflejados tan claramente sus demandas en las propuestas de política? A continuación, argumento que la Secretaría de Hacienda, y la ocupación de sus cargos burocráticos, conforman puntos de acceso a la formulación de la política tributaria. Esos puntos de acceso se formaron desde finales del siglo XX, gracias a una estrategia

¹⁹⁴ Ondetti, «Once Bitten, Twice Shy», 92.

desarrollada por los empresarios para relacionarse con la alta burocracia de la Secretaría de hacienda, y continuó en el siglo XX gracias a la táctica de acercarse a los empresarios a través de la invitación a los consejos de administración de sus empresas.

Hay algunas pruebas de que actores centrales del empresariado mexicano han llevado a cabo acciones concretas con el fin de acercarse a los funcionarios económicos del gobierno federal. Por ejemplo, una forma de acercamiento era la invitación que los dueños de los bancos más grandes hacían a los empleados superiores de la Secretaría de Hacienda a formar parte de asociaciones sociales exclusivos, tales como el Club Deportivo Chapultepec, Club Campestre de la Ciudad de México (también llamado Country Club Churubusco), el Club de Banqueros, o incluso a las propiedades personales de los empresarios. Dadas sus características, estas relaciones son muy difíciles de rastrear y de encontrar información sistemática que permita obtener conclusiones al respecto. A pesar de ello, con la información disponible es posible afirmar que este tipo de vínculos no fueron hechos aislados o anecdóticos, sino que formaban parte de una estrategia más amplia para tender puentes hacia los espacios de decisión política.

El caso para el cual es posible encontrar más información es el Club de Banqueros. Varios miembros del CMHN eran también parte de ese club, entre ellos su fundador, Raúl Baillères.¹⁹⁵ Estas interacciones socioestatales, más que responder a hechos fortuitos, formaban parte de una estrategia empresarial, claramente observable, cuyo fin era tender puentes de comunicación con los funcionarios clave del sector público. Resulta difícil indagar en la formación de relaciones político-empresariales a través del Club de Banqueros debido a que su formación está rodeada de un gran secretismo: tomar fotografías en el interior está estrictamente prohibido y menos aún hay listas o reseñas de sus actos.¹⁹⁶ Uno de los pocos testimonios que tenemos es una publicación oficial que cuenta algunos detalles de la historia del Club, y que permiten mirar, si bien de manera muy superficial, su funcionamiento interno. Al parecer, las invitaciones que los banqueros hacían a los cuadros hacendarios se hacían con cierta discrecionalidad, a juicio de los administradores del Club,

¹⁹⁵ Luz María Silva, *Las memorias del Club a través de sus socios, 1941-1998*, vol. 1 (México, D. F.: Club de Banqueros de México, 1998), 13.

¹⁹⁶ La prohibición de tomar fotografías en el club entró en vigor por lo menos desde la década de 1950; los detalles de la fundación del club y sus primeros años, así como las razones para prohibir las fotografías, puede encontrarse en *ibid.*, 1: 46.

otorgando a los funcionarios membresías honorarias, con lo cual ni siquiera tenían que pagar la cuota que pagaban otros miembros.¹⁹⁷

Durante la segunda mitad del siglo XX, la estrategia de acercamiento por parte de los empresarios hacia la alta burocracia económica tuvo éxito, pues el Club se convirtió en un canal de comunicación entre los grandes financieros y los funcionarios. Incluso, las instalaciones del Club, ubicadas en los pisos superiores del mismo edificio ocupado por las oficinas del Banco de México, se convirtieron en un espacio donde tenían lugar reuniones oficiales. Mario Ramón Beteta, secretario de Hacienda entre 1975 y 1976, declaró en una entrevista a Luz María Silva: «cuando estuve en la SHCP las reuniones de banqueros y altos funcionarios de la Secretaría siempre se hacían en el Club [de Banqueros]. *Ahí se aclaraban problemas, se afinaban las relaciones entre la banca y el gobierno federal* [...]. El Club de Banqueros tiene muy bien ganada su fama de buena comida, por eso *frecuentemente he hecho uso de sus comedores para cuestiones oficiales*».¹⁹⁸

El secretario de Hacienda entre 1982 y 1986, Jesús Silva Herzog, también era un miembro recurrente del Club y ahí solía tener encuentros con grupos empresariales, incluido con el CMHN: «El economista Silva Herzog Flores es el socio número 2525 y una persona muy querida por el personal del Club. Cuando es titular de la SHCP no acepta su membresía honoraria, sigue pagando su cuota como siempre... Cuando era secretario de Hacienda un grupo de empresarios decidió ofrecerle un banquete en el Club [...]. En ocasiones muy formales el Lic. Silva Herzog Flores no puede hacer el cambio [de menú], como sucede el 21 de septiembre de 1983 con el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios».¹⁹⁹

El caso de Miguel Mancera Aguayo resulta particularmente interesante. Fue director general y gobernador del Banco de México entre 1982 y 1997. Algunos de sus discípulos durante ese periodo fueron luego funcionarios hacendarios, como veremos más adelante. Mancera Aguayo es, además, tío de Luis Mancera de Arrigunaga, Procurador Fiscal de la Federación en el sexenio foxista. Mancera Aguayo es, además, tío del empresario Roberto Hernández, el presidente del Consejo de Banamex a comienzos del gobierno de Fox.²⁰⁰ El testimonio de Miguel Mancera Aguayo también deja

¹⁹⁷ Luz María Silva, *Las memorias del Club a través de sus socios, 1941-1998*, vol. 2 (México, D. F.: Club de Banqueros de México, 1998), 415-416.

¹⁹⁸ *Ibid.*, 2: 504-505. Énfasis añadido.

¹⁹⁹ *Ibid.*, 2: 647.

²⁰⁰ Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, s. v. Mancera Aguayo, Miguel.

ver la manera en la cual, como resultado de la estrategia de acercamiento entre los grandes financieros y los burócratas, el Club terminó siendo un espacio donde se diluían las fronteras entre las funciones públicas y privadas:

Aún no cumplía veinte años cuando mi padre me empezó a traer al Club. Él fue fundador y asiduo socio. Le gustaba mucho venir [...]. Es un *Club formidable, con gran futuro, porque desempeña una función social muy importante: servir para reuniones trascendentes para la vida nacional*. Por ejemplo, en el comedor redondo se hicieron en las reuniones que condujeron a la nueva legislación bancaria. Entonces estaba el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado al frente de la SHCP. A veces en el [comedor] redondo izquierdo se reunían los del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, crema y nata, y a veces hasta jocoque, del empresariado mexicano.²⁰¹

Otro caso relevante es el del secretario de Hacienda que encabezó las reformas de apertura económica durante el sexenio de Carlos Salinas, Pedro Aspe. Revisar los antecedentes de este funcionario es relevante porque, como se verá más adelante, fue un personaje central en el ámbito de la burocracia hacendaria hasta 2018. Desde Gil Díaz durante el sexenio de Fox hasta Luis Videgaray, secretario de Hacienda en el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), varios subordinados suyos se convirtieron en importantes burócratas hacendarios.

Aspe era un asistente asiduo al club en su calidad de Secretario de Hacienda, y hay testimonios incluso de que discutía con los banqueros la implementación de la política tributaria del sexenio salinista. En las *Memorias del Club de Banqueros* se dice de él: «el economista Pedro Aspe es muy apreciado por los socios del Club, tanto por méritos propios como por la cercanía con su padre, del mismo nombre, y por la enorme simpatía de la que goza su madre [...]. Hay muchas anécdotas en torno a su persona. Una, ocurrida en el quinto piso, cuando es secretario de Hacienda y pone en vigor la reforma fiscal, cuenta que, tras comer con un grupo de empresarios que tratan de que cambie su posición, llega la hora del café y los licores. Él le indica al mesero: “Traiga *cognac*. Los señores ya están hartos de don Pedro”». ²⁰² Este episodio muestra la proximidad entre ese alto funcionario y los empresarios y banqueros más importantes de México durante ese periodo, pero también que, a pesar de que podía haber diferencias entre ambos, la cercanía existía y era posible, incluso, bromear al respecto. Además, otros actores no podían tener ese tipo de relaciones tan cercanas con el secretario de Hacienda puesto que no convivían en esos espacios sociales. En otras

²⁰¹ Silva, *Las memorias del Club a través de sus socios, 1941-1998*, 1998, 2:575-576. Énfasis añadido.

²⁰² *Ibid.*, 2: 494-495. Don Pedro es una marca de Brandy, pero en este caso implica un doble sentido, pues Pedro Aspe se refería, en broma, a que los empresarios estaban hartos del secretario de Hacienda.

palabras, *esas relaciones constituyeron un punto de acceso por parte de los empresarios hacia el estado a través de actores con quienes cultivaron un vínculo cercano.*

Además de Aspe, otros funcionarios relevantes solían acudir al Club, y sus casos resultan importantes porque son actores que forman parte de la estructura de relaciones de los funcionarios hacendarios, como se verá más adelante. Entre ellos estaban Guillermo Ortiz (secretario de Hacienda entre 1994 y 1997), Miguel Mancera y el secretario particular de Pedro Aspe, Luis Videgaray, secretario de Hacienda durante los primeros años del gobierno de Enrique Peña Nieto. Entrevistado por Silva, un empleado del Club de Banqueros relató que solía atender, entre otros al «Dr. Aspe, persona muy fina, muy agradable en su trato, a su secretario particular [Luis Videgaray], a don Guillermo Ortiz Martínez, a don Antonio Sánchez, el oficial mayor, todos ellos de la SHCP, y al Lic. Miguel Mancera».²⁰³

Otra forma en que los grandes empresarios han buscado el acercamiento con los funcionarios ha sido la llamada «comida de economistas». Se trata de una reunión, convocada por Banamex por lo menos desde 1973, en el comedor de la Dirección de ese banco, en la cual suelen participar los financieros que forman parte de ese banco y de miembros de la SHCP. A ciertas ocasiones, esta reunión se ha realizado en el Club de Banqueros. El testimonio del director de Estudios Económicos y Sociales de Banamex, Pablo Aveleyra Arroyo de Anda, sobre una de esas reuniones presenta una muestra del tipo de funcionarios que asistían (y asiste) a esas reuniones. Se indican con cursivas a algunos actores relevantes para el estudio de esta tesis:

En esa ocasión asistieron, además del mencionado fundador *Francisco Gil Díaz*, Pedro Bosch, Manuel Suárez Mier, Manuel Zepeda, Oskar Hentschel, los dos Carlos Isoard, Francisco B. Calderón, Humberto Rodríguez, Marín Maydón, Jesús Silva Herzog, Javier Beristáin, Enrique Alduncin, *Miguel Mancera*, Prudencio López, Francisco Javier Alejo, Sergio Ghigliazza, Saúl Trejo, Fernando Solana, Everardo Elizondo, Sergio Martínez, Eugenio Anguiano, Hugo B. Margáin, Benito Bucay y Carlos Quintero. ¡Carro casi completo! Además, estuvieron los candidatos a tomar la estafeta de Estudios Económicos y Sociales en Banamex: Alberto Gómez Alcalá y Andrés Albo.²⁰⁴

Según los pocos testimonios existentes de sus asistentes, la «comida de economistas» se ha seguido realizando de manera continua hasta la actualidad (los testimonios más recientes datan de

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*, 2: 496-497. Se ha añadido énfasis a aquellos funcionarios que forman parte de la red presentada en el grafo 2.2

2018), y se realizan el segundo martes de cada mes en las oficinas de Banamex.²⁰⁵ Este tipo de acercamientos son fundamentales para entender cómo se han dado las relaciones entre la élite económica y la élite de los funcionarios burocráticos. Tal cercanía llegó al grado de que *las instalaciones de un club privado de la élite económica se convirtieron en el lugar donde tenían lugar actos oficiales de la Secretaría de Hacienda* y donde se discutían detalles de la política tributaria.

Otra forma en que los grandes empresarios cultivaron sus relaciones con los funcionarios hacendarios fue a través de las reuniones informales del CMHN. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1986), y en un contexto de apertura económica y privatización de empresas, los actores estatales buscaban estrechar sus relaciones con el sector privado para tener un apoyo hacia el proyecto político de liberalización, mientras que los empresarios buscaban acercarse al gobierno con el fin de obtener información acerca de la política económica del gobierno y, especialmente, de las privatizaciones de empresas estatales, de las cuales podrían beneficiarse.

Ortiz Rivera, quien tuvo un acceso privilegiado a los archivos de unos de los miembros de del CMHN, Juan Sánchez Navarro, ha documentado como, desde el sexenio de Miguel de la Madrid, el CMHN cultivó su relación con el presidente y con los funcionarios hacendarios, de manera que «el CMHN se consolidó como una instancia prioritaria y privilegiada de captación de información sobre las empresas en venta, su situación y las condiciones de las operaciones». En esas interacciones entre actores sociales y el estado, resultaban fundamentales funcionarios como Pedro Aspe (entonces subsecretario de Planeación y Control Presupuestal) y Francisco Gil Díaz (quien entonces trabajaba en el Banco de México). Eran ellos quienes transmitían la información a los empresarios: «dicha información fue sistemáticamente proporcionada [a los empresarios] de manera directa por las autoridades financieras de la Secretaría de Hacienda, en especial por su titular Pedro Aspe (por instrucciones directas del presidente Miguel de la Madrid, quien confirma que la intención era “informar” a los hombres de negocios acerca de los procesos y avances de la “reforma estructural”). Ejemplo de ello es el documento presentado por el entonces director de investigaciones Económicas del Banco de México, Francisco Gil Díaz, al CMHN, durante la sesión que tuvieron con el secretario, Pedro Aspe».²⁰⁶

²⁰⁵ Véase los testimonios del Departamenteo de Estudios Económicos de la ANTAD y del economista Jonathan Heathm, dos invitados a esas reuniones: ANTAD, «Informe anual», 24 de marzo de 2019, 56, <https://www.antad.net/informeannual/2019/ANTAD%20Informe/pdf/Comites%20y%20Areas.pdf>; Jonathan Heath, «El Sexenio de EPN», *Jonathan Heath. Análisis y perspectivas económicas de México* (blog), 13 de septiembre de 2012, <https://jonathanheath.net/el-sexenio-de-epn/>.

²⁰⁶ Ortiz Rivera, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios», 124.

Carlos Salinas de Gortari solía enviar a los empresarios información privilegiada sobre el estado y manejo de las finanzas públicas a través de su subordinado, el subsecretario Pedro Aspe. Ortiz, quien tuvo acceso a la documentación del CMHN, concluyó que «tales datos eran mucho más detallados que los que se enviaban al Congreso o los que trascendían a la opinión pública, en especial en lo que a reprivatizaciones y manejo de los principales indicadores macroeconómicos se refería».²⁰⁷ De esta manera, se hizo práctica regular «enterar directamente a los hombres de negocios de los resultados oportunos de las cuentas de la hacienda pública federal».²⁰⁸

Estos ejemplos de interacción socioestatal daban forma a una relación mutuamente benéfica, que tenía influencia tanto en las políticas estatales como en las estrategias de los grandes empresarios. Así, para Ortiz Rivera, «la comunión de principios que se logró más avanzado el sexenio [de Carlos Salinas] entre la administración pública y el CMHN opero otro cambio no menos importante en las estrategias de acción de los hombres de negocios organizados y en la manera de actuar de las instancias de gobierno hacia ellos».²⁰⁹

Cabe destacar que este tipo de interacciones socioestatales no eran, precisamente, un mecanismo de consulta, en el sentido de los órganos descritos por el neocorporativismo. En estos espacios, según ha podido documentar Ortiz, no se discutía sobre políticas con el fin de llegar a acuerdos satisfactorios para ambas partes. Estas relaciones no se trataban, pues, de «método usual de exposición de inquietudes y propuestas por parte de los empresarios al gobierno y sus agentes».²¹⁰ Más bien, es posible interpretar esos espacios como parte de una estrategia de establecimiento de relaciones en entre actores sociales y estatales.

El carácter de estas estrategias puede verse en el hecho de que estas rebasaban el ámbito la burocracia. Igual que pasaba con las estrategias de relacionamiento que ocurrían en el Club de Banqueros, los grandes empresarios también estrechaban sus relaciones con los funcionarios hacendarios a través de la práctica de actividades sociales. En la biografía que Ortiz escribió sobre Juan Sánchez Navarro, y con base en la documentación fotográfica conservada por este empresario, se puede apreciar que había una práctica recurrente de los empresarios, que invitaban a los altos funcionarios económicos a sus propiedades con el fin de ejercer actividades recreativas. El ejemplo

²⁰⁷ *Ibid.*, 127.

²⁰⁸ Alicia Ortiz Rivera, *Juan Sánchez Navarro. Biografía de un testigo del México del siglo XX* (México, D. F.: Grijalbo, 1997), 364.

²⁰⁹ Ortiz Rivera, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios», 123-124.

²¹⁰ *Ibid.*, 124.

más claro es el de Carlos Salinas, cuando este seguía siendo Secretario de Programación y Presupuesto, a quien Sánchez Navarro solía invitar a montar a caballo en su Hacienda de San Juan Tlaxatecpan. A estas prácticas lo solía acompañar el subsecretario Pedro Aspe.²¹¹ En realidad, el análisis de la correspondencia de Sánchez Navarro muestra que toda la familia de Pedro Aspe tenía una relación cercana con el empresario.²¹² Algunos otros espacios de relacionamiento solían ser el Club Campestre de la Ciudad de México (también llamado Country Club Churubusco) y el Club Deportivo Chapultepec. Aunque se ha investigado el papel de esos espacios en la relación entre funcionarios de Hacienda y los grandes empresarios, en realidad este tema se ha explorado poco.²¹³

Este tipo de relacionamientos, además, estaba facilitado por la cercanía familiar de algunos funcionarios y los empresarios. Pedro Aspe era hijo de Pedro Aspe Sais, quien había sido director General de El Palacio de Hierro, una de las empresas propiedad del empresario Raúl Baillères.²¹⁴ Aspe Sais había sido abogado del club de Banqueros,²¹⁵ y tenía una historia larga de convivencia familiar: Pedro Aspe y su padre, Pedro Aspe Sais, tenían una hacienda en el estado de Querétaro, llamada Escolásticas, a donde solían invitar frecuentemente a la familia Baillères. Esa larga relación se fortaleció cuando una hija de Pedro Aspe se casó con un hijo de Alberto Baillères en octubre de 2005. La prensa rosa cubrió el evento de la boda que, más allá de lo anecdótico, mostró la cercanía entre las élites económicas y políticas reunidas en el acto: expresidentes como Carlos Salinas y su familia, miembros del gabinete de Fox, embajadores, empresarios importantes como María Aramburuzabala y otros miembros del CMHN: Emilio Azcárraga, Fernando Senderos y Eugenio Garza Lagüera.²¹⁶ Por supuesto, estas muestras de interacción entre actores estatales y sociales no son anecdóticas, y resulta fácil apreciar las consecuencias políticas de estas interacciones. La cercana relación de Aspe con los empresarios le permitía, por ejemplo, que concertaran acciones para desacreditar al candidato de la oposición e izquierda en 1994, Cuauhtémoc Cárdenas.²¹⁷

Gracias a su cercanía con los empresarios, Pedro Aspe fue uno de los funcionarios que convocó, en febrero de 1993, cuando era Secretario de Hacienda, a una cena a la que acudieron el presidente

²¹¹ Ortiz Rivera, *Juan Sánchez Navarro. Biografía de un testigo del México del siglo XX*, 371-374.

²¹² *Ibid.*, 379-380.

²¹³ Véase, por ejemplo, Reyes Tinajero, «Autonomía de la política macroeconómica y límites a la industrialización en México durante el consenso alemánista, 1956-1972», 93-96.

²¹⁴ Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, s. v. Aspe (Armella), Pedro Carlos.

²¹⁵ Silva, *Las memorias del Club a través de sus socios, 1941-1998*, 1998, 2:372.

²¹⁶ Kitzia Nin Poniatowska de Romero de Terreros, «Boda en las Vizcaínas, repleta de personajes», *El Universal*, 24 de octubre de 2005, edición electrónica, sec. Opinión, <https://archivo.eluniversal.com.mx/columnas/52599.html>.

²¹⁷ Ortiz Rivera, *Juan Sánchez Navarro. Biografía de un testigo del México del siglo XX*, 418-421.

de la república, Carlos Salinas, el exsecretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena y treinta grandes empresarios, la mayoría de los cuales formaba parte del CMHN. El motivo de la cena era pedir a cada empresario 75 millones de pesos para financiar la campaña presidencial del PRI. En México, este acto es conocido coloquialmente como «el pase de charola». Uno de los empresarios, el presidente de la televisora más grande del país, Televisa, contestó a la solicitud: «he ganado tanto dinero en estos años, que me comprometo a aportar una cantidad mayor».²¹⁸

De nueva cuenta, estas relaciones van más allá de lo anecdótico. Incluso uno de los grandes empresarios protagonistas de tales interacciones socioestatales, Sánchez Navarro, era capaz de observar las consecuencias que podrían tener tales relaciones entre los grandes empresarios y el gobierno. Después de la cena de recolección de fondos convocada, entre otros, por Pedro Aspe, Sánchez declaró que, como resultado de las aportaciones empresariales a la campaña priista,

*Habrá una interinfluencia obvia, interacción entre el poder político y el poder económico. La ha habido, pero ahora ya más clara. ¿Es bueno o es malo? Eso es otro problema. Para gente de la extrema izquierda es el triunfo de la oligarquía y, por consiguiente, tiene un signo negativo. Quizás los que pensamos de otra manera digamos que el pensamiento de los empresarios pueda ser útil para el desarrollo de una sociedad.*²¹⁹

Este fragmento de las declaraciones de uno de los empresarios más influyentes del CMHN deja claro que, incluso desde el punto de vista de los actores involucrados en las relaciones socioestatales, se estaba construyendo una relación de mutua constitución entre los grandes empresarios y el estado. Unos años después, en 2003, Aspe se convirtió en miembro del consejo de administración de Televisa y socio de Emilio Azcárraga Jean (quien sucedió a su padre en la dirección de Televisa) en la aerolínea Volaris. A la vez, varios de sus discípulos se convirtieron en funcionarios relevantes en la Secretaría de Hacienda, como veremos más adelante.

Por su parte, Francisco Gil Díaz también había tenido relaciones familiares cercanas con los grandes empresarios. Gil Díaz provenía de una familia de banqueros relevantes: su abuelo materno, Alfonso Díaz Garza (que se había encargado de criarlo después de que murió su padre) fue fundador, director y presidente ejecutivo del Banco Internacional (Bital) y socio de Luis Montes de Oca, uno de los financieros más influyentes del siglo XX en México. Esa condición le permitió al abuelo

²¹⁸ Rafael Rodríguez Castañeda, «Detalles de la cena en Tres Picos No. 10, mansión de Ortiz Mena. Borrego, 29 magnates y el Presidente de la República», *Proceso*, 8 de marzo de 1993, 7-8.

²¹⁹ Rafael Rodríguez Castañeda, «“Habrá una interinfluencia obvia, una interacción entre el poder político y el poder económico”: Juan Sánchez Navarro», *Proceso*, 8 de marzo de 1993, 11. Énfasis añadido.

de Gil Díaz ser en dos ocasiones presidente de la Asociación de Banqueros de México, primero entre 1949 y 1950 y después entre 1953 y 1954.²²⁰ Debido a las relaciones del abuelo con los banqueros, la familia de Gil Díaz tenía acceso al Club Deportivo Chapultepec, que como se mencionó, era uno de los puntos de confluencia entre los grandes financieros y los altos burócratas de la Secretaría de Hacienda.²²¹ Díaz Garza intentó que su nieto Gil Díaz se convirtiera en banquero, razón por la cual lo puso en contacto con el círculo de banqueros nacionales e internacionales.²²²

Ahora bien, los funcionarios cuyos antecedentes acabamos de revisar, principalmente Aspe y Gil Díaz, resultan relevantes no solamente porque habían desarrollado relaciones cercanas con actores sector privado, sino también porque, como se verá más adelante, actuaron como intermediarios para facilitar el tránsito de funcionarios públicos, subordinados suyos, al sector privado. En este sentido, actuaron como intermediarios entre el sector público y el privado y, en este sentido, como *vínculos puente* entre ambos ámbitos. Como se puede observar, esos puentes no surgieron espontáneamente, sino que fueron tendidos a través de las relaciones socioestatales que fueron cultivadas de manera estratégica por parte de los integrantes de élite económica mexicana.

3.2.1. *Las estrategias empresariales ante el cambio político*

Hacia finales de la década de 1990 fue posible comenzar a percibir signos de un inminente cambio político, tales como la entrada de nuevos actores políticos en escena. El ejemplo más claro es del de Vicente Fox, quien habría de convertirse en presidente en el año 2000. Como señala Briz Garizurieta, algunos empresarios del CMHN, que habían sido tan cercanos a los gobiernos del PRI, particularmente a Carlos Salinas y a su secretario Pedro Aspe, comenzaron a acercarse a los nuevos actores políticos. Por ejemplo, los empresarios Alfonso Romo Garza, Federico Sada González, José Antonio Fernández Carvajal y Lorenzo Zambrano apoyaron abiertamente a Fox durante su campaña presidencial. Además, Valentín Diez Morodo y Romo Garza formaron parte de su equipo de

²²⁰ ABM, «Presidentes de la Asociación de Bancos de México», 2020, <https://www.abm.org.mx/descargas/Presidentes.pdf>.

²²¹ Estos testimonios pueden encontrarse en una entrevista dada por Rodolfo Díaz, tío de Gil Díaz, sobre la familia Díaz; véase Eugenia Acevedo, «Rodolfo Díaz Percha. Su lucha contra el cáncer», *Médicos de México*, 2004, 5.

²²² Bibiana Belsasso, «El que realmente es un muy buen Head Hunter... soy yo». Entrevista con Francisco Gil Díaz», *La Razón*, 15 de octubre de 2016, edición electrónica, sec. México, <https://www.razon.com.mx/mexico/el-que-realmente-es-un-muy-buen-head-hunter-soy-yo/>.

transición una vez que se lo nombró presidente electo. También se sabe que algunos de ellos apoyaron económicamente la campaña de Vicente Fox a través del esquema conocido como «Amigos de Fox», tal como revelaron investigaciones realizadas por el Instituto Federal Electoral.²²³

Quizá una de las relaciones más cercanas entre Fox y los grandes empresarios fue la que ocurrió entre el presidente electo y Roberto Hernández, presidente del consejo de administración de Banamex-Accival. Hernández y Fox se conocían desde la juventud, pues coincidieron en la licenciatura en administración de empresas en la Universidad Iberoamericana.²²⁴ Posteriormente, Hernández puso en práctica una estrategia de acercamiento con Fox una vez que este ya era presidente electo. Como señala Briz Garizurieta, «Roberto Hernández, presidente actual de Banamex-Citigroup, a quien primero se le consideró un personaje muy allegado a Carlos Salinas de Gortari, fue uno de los empresarios cercanos a Vicente Fox: Hernández puso a disposición de Vicente Fox una de sus residencias en las Lomas de Chapultepec para ocuparla como oficinas privadas en su calidad de presidente electo».²²⁵ Hernández, además, desarrolló sus vínculos Fox a través de invitaciones a sus propiedades en Quintana Roo, tal como fue confirmado en su momento por la vocería de la oficina de la Presidencia. En un reportaje de la revista *Proceso* fue posible documentar tal estrategia de acercamiento al realizar entrevistas con empleados de tal propiedad:

En Punta Pájaros, la isla caribeña propiedad de Roberto Hernández, Vicente Fox no sólo vacacionó al lado de su familia, sino que se reunió con el presidente Ernesto Zedillo, según testimonios de empleados de ese exclusivo centro turístico. Hernández, presidente del grupo financiero Banamex-Accival, mantiene una estrecha amistad con Zedillo, a quien acompaña en sus frecuentes prácticas de buceo en los arrecifes del Caribe y de la costa yucateca.

Con Vicente Fox, Roberto Hernández mantiene una amistad de juventud. Ambos fueron compañeros en la preparatoria y en la Universidad Iberoamericana. Los lazos se estrecharon a partir de que el banquero tiene como socio en Yucatán a Alejandro Patrón Laviada, hermano de Patricio Patrón, expresidente municipal de Mérida, excoordinador de «Amigos de Fox» en esa entidad y recién elegido senador por Alianza por el Cambio. Por si fuera poco, María Elena Hernández, hermana de Roberto, está casada con Íñigo Laviada, tío de Alejandro y Patricio.²²⁶

²²³ Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo», 297-298.

²²⁴ Fernando Ortega Pizarro y Agustín Vargas Medina, «El banquero consentido del priísmo, Roberto Hernández, se convierte a la foximanía...», *Proceso*, 24 de julio de 2000, <https://www.proceso.com.mx/188351/biennale-de-ladanse-en-francia>.

²²⁵ Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo», 298.

²²⁶ Antonio Callejo y Martín Morita, «Punta Pájaros, un lugar de fantasía. En su exclusiva isla del Caribe, Roberto Hernández alojó a Zedillo y a Fox», *Proceso*, 24 de julio de 2000, <https://www.proceso.com.mx/188349/1968-para-restar-la-herida>.

Aunque no es posible establecer un vínculo causal inequívoco entre la estrategia de proximidad política de Hernández y los nombramientos de funcionarios en la Secretaría de Hacienda, resulta interesante observar que, luego de que Hernández pusiera en marcha tales estrategias, un empleado suyo y compañero en el consejo de administración de Banamex-Accival, Gil Díaz, fuera nombrado como secretario de Hacienda, y otros dos de sus empleados fueran nombrados al frente del SAT y de la Procuraduría Fiscal de la Federación. Aunque estas trayectorias burocráticas se analizarán con más detalle en la siguiente sección, por ahora conviene aclarar que la cercanía entre Gil Díaz y Roberto Hernández ha sido reconocida por el propio exsecretario de Hacienda. En un perfil sobre Roberto Hernández, que Gil Díaz escribió para la revista *Expansión*, el exfuncionario dice del empresario:

A través de Banamex constituyó la telefónica Avantel, a la que me invitó como director cuando renuncié al Banco de México. Por mis antecedentes en el sector público, *le dije que no sabía de telecomunicaciones y que nunca había manejado una empresa. Me respondió que por eso me invitaba.* Quería a alguien fresco. En ese trabajo comprobé que Roberto delega. No fue un jefe, sino un miembro colaborador del consejo de administración.²²⁷

Aunque no se puede establecer una relación causal inequívoca entre tal política de proximidad y el nombramiento de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda, la evidencia muestra, como veremos a continuación, que la formación de la Secretaría de Hacienda de Fox estuvo fuertemente influida por la relación de Gil Díaz con Banamex y, particularmente, con Roberto Hernández.

²²⁷ Francisco Gil Díaz, «Roberto Hernández, por Francisco Gil», *Expansión*, 22 de octubre de 2010, <https://expansion.mx/100-empresarios-2010/2010/09/23/roberto-hernandez-presidente-banamex>. Énfasis añadido

3.3. La Secretaría de Hacienda foxista

Una vez que se han revisado los antecedentes de algunos funcionarios hacendarios en el periodo foxista, a continuación se analizará la estructura de relaciones de los demás altos cargos de la Secretaría. Se hará un énfasis particular en las relaciones que estos burócratas establecieron con empresarios miembros del CMHN a través de la circulación público-privada. En el cuadro 3.1 se muestran los cargos relevantes de la Secretaría de Hacienda, así como los burócratas que ocuparon esos puestos.²²⁸

Cuadro 3.1. Empleados superiores de Hacienda, 2000-2006

Cargo y funcionario	Año
Secretario de Hacienda	
Francisco Gil Díaz	2000-2006
Jefatura de oficina de la coordinación de asesores	
Mario Gabriel Budebo	2000-2003
Alejandro Werner Wainfeld	2003-2006
Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público	
Agustín Carstens	2000-2003
Alonso García Tamés	2003-2006
Unidad de Crédito Público	
Alonso García Tamés	2000-2003
Andrés Conesa Labastida	2003-2004
Gerardo Rodríguez Regordosa	2005-2011
Subsecretaría de Ingresos	
Rubén Octavio Aguirre Pangburn	2000-2006
Fernando Sánchez Ugarte	2006
Unidad de Política de Ingresos Tributarios	
Gabino Valentín Villa Blanco	2000-2005
Unidad de Legislación Tributaria	
Rafael Sandoval Giles	2001-2009
Subsecretaría de Egresos	
Carlos Hurtado López	2000-2006

²²⁸ Tómese en cuenta que las fuentes difieren respecto a la fecha en que Fernando Sánchez Ugarte ingresó a la SHCP. La información oficial registra que este funcionario comenzó a ser subsecretario de ingreso en diciembre de 2006, en el gobierno de Felipe Calderón (véase Contreras Licea, *SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria 2006-2012*, 8. Sin embargo, su currículum personal registra que ingresó a la SHCP en 2005. Debido a que probablemente comenzó a colaborar en la Secretaría de manera informal o extraoficial, se incluyó en este listado de empleados superiores de Hacienda. Véase Fernando Sánchez Ugarte, «Currículum vitae», 2020, <https://mx.linkedin.com/in/fernando-sanchez-ugarte-3a02a520>.

Oficialía Mayor	
Luis Manuel Gutiérrez Levy	2000-2006
Procuraduría Fiscal de la Federación	
Juan Carlos Tamayo Pino	2001-2005
Luis Felipe Mancera de Arrigunaga	2005-2008
Jefatura del Servicio de Administración Tributaria	
Rubén Octavio Aguirre Pangburn	2000-2003
José María Zubiría Maqueo	2003-2008

Fuente: elaboración del autor con base en fuentes oficiales y hemerográficas

Para analizar las relaciones estructurales entre ellos, se construyó una base de datos bimodal en que, con base en fuentes oficiales, hemerográficas y en el diccionario biográfico de Camp,²²⁹ se relacionó a cada personaje con los eventos en los que había estado presente (tal como se indicó en el apartado metodológico). En el caso de los eventos utilizados para construir la red de relaciones burocráticas de los miembros de la élite hacendaria, se toma en cuenta la presencia en puestos gubernamentales relevantes anteriores a la ocupación del cargo en el periodo 2000-2006. En algunos casos, también se tomaron en consideración otros eventos, tales como la formación académica en ciertas universidades. La relación entre los eventos y los actores está representada en el grafo presentado en el anexo 1.

A partir de una red bimodal, en que se establecen relaciones entre actores y eventos, es posible imputar relaciones entre actores para construir una red unimodal, es decir, entre actores, tal como se especificó en el apartado metodológico. En el grafo 3.1 se observan las relaciones estructurales de los empleados superiores de Hacienda entre 2000 y 2006.²³⁰ Los nodos (o puntos) corresponden a los funcionarios que ocuparon los puestos burocráticos en ese periodo. Las líneas representan las relaciones previas que existían entre tales actores, establecidas a través de la copertenencia a gabinetes, es decir, la ocupación de posiciones relevantes en gobiernos federales previos. El grosor de las líneas indica el número de coincidencias que cada individuo había tenido con los demás en periodos previos. Los colores indican de qué espacio burocrático provenía cada actor. El tamaño de los nodos se refiere a su *centralidad de intermediación*: cuando dos actores de la red no tienen un vínculo directo entre sí y tienen que comunicarse a través de otro y otros actores, esos actores

²²⁹ Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*.

²³⁰ En ese grafo (y en los siguientes) no se incluyó al jefe de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios, pues no se encontró información del funcionario.

intermediarios cobran centralidad porque intermedian entre la comunicación de aquellos que no tienen un vínculo directo. Cuantas más veces un nodo (en este caso, un funcionario) actúe como intermediario entre otros individuos de la red que no tienen relación directa, mayor es su centralidad en términos de intermediación.²³¹

La mayoría de ellos provenía de la Secretaría de Hacienda de administraciones pasadas, mientras otros provenían del Banco de México o de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Dos de ellos provenían del sector privado. Además, Gil Díaz había ocupado cargos en los tres espacios: había sido funcionario en el Banco de México desde la década de 1970, después formó parte de la Secretaría de Hacienda, donde fue Subsecretario de Ingresos entre 1988 y 1994. Posteriormente fue miembro del Consejo de administración de Banamex-Accival y director general de Avantel, subsidiaria de Banamex-Accival.

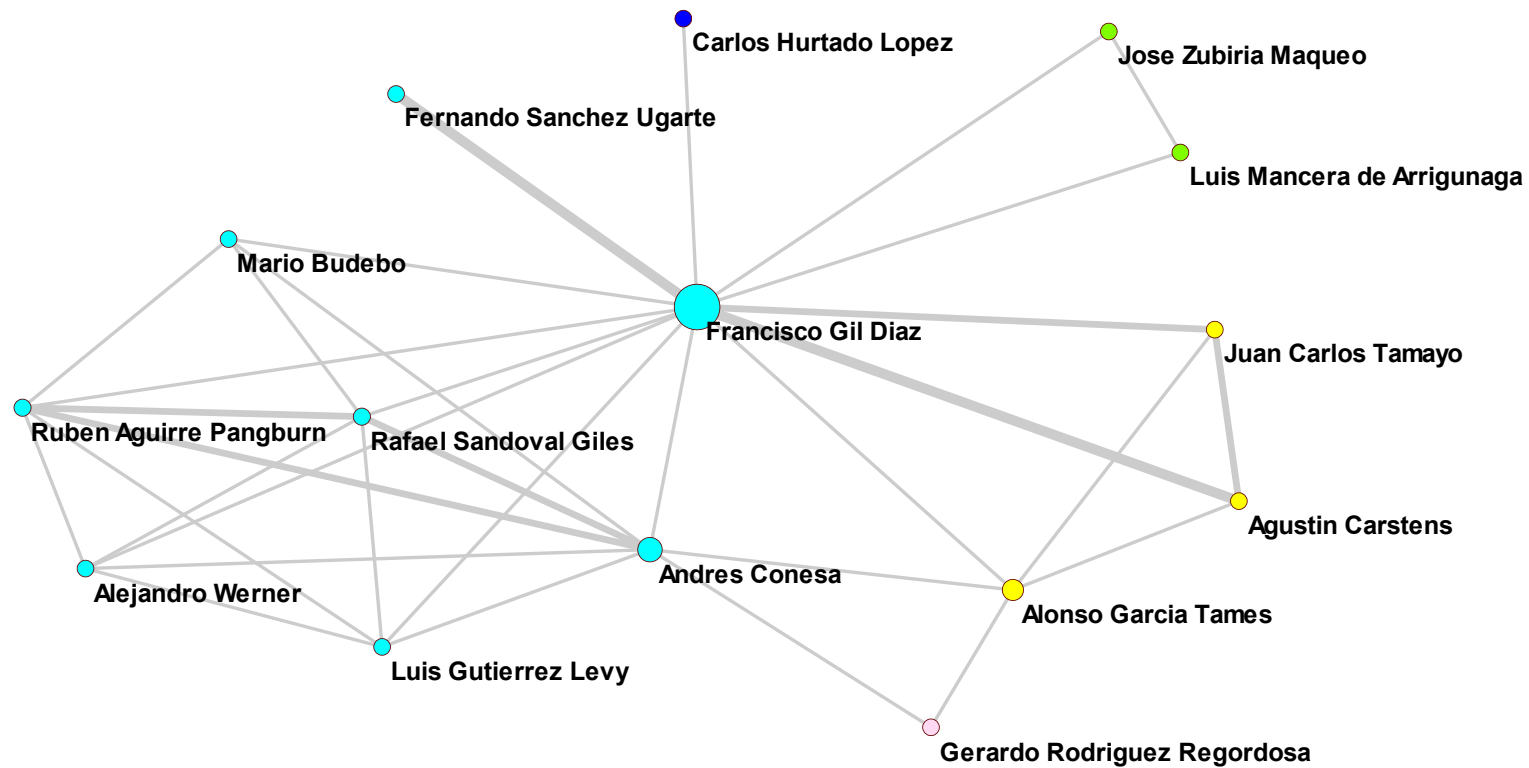
Así, el primer punto que llama la atención es la continuidad en la formación de la Secretaría. Prácticamente todos los empleados superiores de hacienda habían ocupado cargos relevantes en administraciones pasadas. La única excepción es la de Gerardo Rodríguez Regordosa, quien fue titular de la Unidad de Crédito Público y comenzó a tener cargos relevantes en la Secretaría de Hacienda a partir del año 2000 (había sido subordinado de Andrés Conesa y de Alonso García antes de ocupar la titularidad de la Unidad de Crédito Público, razón por la cual en el grafo aparecen reflejadas esas relaciones previas).

La continuidad en la formación de la Secretaría de Hacienda contrasta con las expresiones de campaña de Fox durante su campaña, pues había dicho que de llegar a la presidencia expulsaría del poder a los funcionarios priistas «que tanto daño le habían hecho al país», diciendo, con el estilo coloquial que lo caracterizó, que sacaría del poder a las «tepocatas, víboras prietas y sanguijuelas».²³²

²³¹ Más técnicamente, la centralidad de intermediación de un vértice se define como «la proporción de todas las geodésicas [es decir, los caminos más cortos posibles] entre pares de otros vértices que incluyen este vértice». Véase Nooy, Mrvar, y Batagelj, *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*, 159.

²³² Juan Manuel Venegas y Roberto Garduño, «El fin de 7 décadas del PRI en la Presidencia se consuma», *La Jornada*, 1 de diciembre de 2012, edición electrónica, sec. Política, <https://www.jornada.com.mx/2000/12/01/009n1pol.html>.

Grafo 3.1. Empleados superiores de Hacienda, 2000-2006



Actores que ocuparon posiciones relevantes en gobiernos federales previos:

- Secretaría de Hacienda
- Banco de México
- Secretaría de Programación y Presupuesto

Actores que ocuparon puestos en el sector privado:

- Ejecutivos de Banamex-Accival
- Actores sin cargos burocráticos previos

El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

Gil Díaz ha explicado que su nombramiento como Secretario de Hacienda se realizó por las coincidencias ideológicas entre el entonces presidente electo, Fox, y él mismo:

Me visitaron algunos *Head Hunters* y no les hice ningún caso, porque *estaba en Avantel, muy contento, era la primera vez que estaba ganando dinero*, y ya daba por descontado que no iba a regresar al gobierno; es más, ya había estado muchos años en el gobierno. Y les decía a los *Head Hunters*, si no estoy buscando empleo. Me llevaban formas para que las llenara y les decía, no se las voy a llenar. Pero un día me invita a platicar el presidente electo, era noviembre, le faltaba menos de un mes para la toma de posesión del gobierno; no me conocía, y me invita a platicar, estaba en el Fiesta Palace de Colón [...].

Llego a platicar con él, pasan unos días, me invita a una segunda conversación, regreso a la casa y le digo a Margarita [White, esposa de Gil Díaz], por el contenido de la conversación: en una de éstas me invita al gabinete y a Hacienda y ya tomé una decisión, le dije, y le di (a Margarita) muchas razones por las cuales le iba a decir que no. Y, ¿qué crees que me dice mi mujer? Primero me pregunta, ¿tienes alguna diferencia de fondo en política económica con él, después de estas dos largas conversaciones que has tenido? *Le dije, no, no tengo ninguna diferencia*. Entonces, se me queda viendo muy seria y me dice: ‘entonces tienes la obligación moral de aceptar’.²³³

Sin embargo, como vimos más arriba, no puede pasarse por alto el hecho de que Gil Díaz era un actor sumamente cercano al ámbito empresarial. Tanto así que, sin tener experiencia en las empresas privadas, fue invitado por Roberto Hernández para incorporarse al consejo de Banamex y a la dirección de Avantel. A su vez, como se revisó, Hernández era un personaje que había cultivado vínculos cercanos con el presidente electo Fox. En este caso no hay un testimonio claro que permita establecer una conexión causal entre tales acercamientos y el nombramiento de un subordinado de Hernández en la Secretaría de Hacienda.²³⁴ Sin embargo, sí puede colegirse que la cercanía entre el presidente Fox y Roberto Hernández tuvo alguna influencia en los nombramientos de la Secretaría. La ocupación de ese puesto, a su vez, consolidó los puntos de acceso que la élite económica tenía en Hacienda.

Además, el nombramiento de Gil Díaz permitió a los empresarios con los cuales este tenía vínculos ampliar su red de relaciones dentro de la Secretaría, debido a que el secretario tuvo libertad

²³³ Belsasso, «“El que realmente es un muy buen Head Hunter... soy yo”. Entrevista con Francisco Gil Díaz». Énfasis añadido

²³⁴ En otras ocasiones sí ha habido testimonios inequívocos de que los grandes empresarios se han acercado con los candidatos presidenciales con el fin de influir en los nombramientos de las secretarías. El primer secretario de Hacienda del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2024) declaró que el empresario Alfonso Romo trató de usar su vínculo con el presidente electo para influir en varios nombramientos importantes en ese órgano. Véase *infra*, nota 401.

plena para realizar los nombramientos del cuadro hacendario. Como condición a su nombramiento, Gil Díaz exigió tener control de los nombramientos de la Secretaría:

Siento que con el equipo que formé, porque [Fox] me lo permitió, pues se lo pedí, no podía entrar con esa responsabilidad, para que me nombraran a los subsecretarios, a los directores generales, al responsable del SAT, etcétera [sic]. *Tenía que ser yo quien formara ese equipo y eso fue lo que nos permitió trabajar muy bien, porque el equipo fue formidable, extraordinario. El que es realmente un muy buen Head Hunter soy yo.*²³⁵

En otras palabras, debido a que Gil Díaz tenía relaciones cercanas con los grandes empresarios del CMHN, particularmente con Roberto Hernández, y a su vez pudo nombrar a sus subordinados dentro de la secretaría, esos funcionarios tenían *vínculos indirectos* con los empresarios, a través de la intermediación de Gil Díaz. Como veremos más adelante, esas relaciones se ampliaron con el paso del tiempo, pues varios miembros de ese cuadro de Hacienda también terminaron por desarrollar sus carreras profesionales en el sector privado.

La capacidad para nombrar a los miembros de su equipo se refleja en la centralización de la intermediación en la estructura de relaciones de la Secretaría. La *centralización de intermediación* de una red toma en cuenta en qué medida un solo nodo concentra el papel de intermediario entre actores que no están comunicados directamente; es decir, en una red en que un solo actor es necesario para que todos los demás se comuniquen, porque no tiene vínculos directos entre ellos, la centralización es igual a 1, porque se trata de una red totalmente centralizada. En cambio, en una en la que cada miembro puede comunicarse con todos los demás sin ningún intermediario, la centralización es de 0, porque se trata de una red totalmente descentralizada.²³⁶

Uno de los aspectos más destacados de la red mostrada más arriba, en el grafo 3.1, es su grado relativamente alto de centralización (con valor de 0.635). En otras palabras, debido a que Gil Díaz hizo los nombramientos de la Secretaría según su voluntad, seleccionó a personas que habían colaborado anteriormente con él, pero que no siempre tenían vínculos previos entre ellos. Debido a que Gil Díaz era el único que tenía vínculos previos con todos los miembros de su equipo, él fungía como intermediario entre los miembros de su equipo que no tenían relaciones anteriores. El elevado nivel de centralización contrasta con la idea según la cual la continuidad en la burocracia puede explicarse debido a su carácter de ser un cuerpo técnico especializado y con *esprit de corps* sólido.

²³⁵ Belsasso, «“El que realmente es un muy buen Head Hunter... soy yo”. Entrevista con Francisco Gil Díaz».

²³⁶ Una definición más técnica de *centralización de intermediación* de una red puede encontrarse en Nooy, Mrvar, y Batagelj, *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*, 159.

La formación de la secretaría se explica, más bien, por la centralidad de la figura de Gil Díaz. Dos casos que demuestran este punto son los de Zubiría Maqueo y Mancera Arrigunaga, que ocuparon respectivamente los cargos de la jefatura del Servicio de Administración Tributaria (SAT), el órgano encargado de recaudar los impuestos, y de la Procuraduría Fiscal de la Federación, que es el órgano encargado de representar a la Secretaría de Hacienda en disputas jurídicas o administrativas en controversias con actores privados. En ambos casos, los funcionarios habían sido empleados de Gil Díaz en Banamex-Accival (y, como se verá más adelante, regresaron al sector privado, en ese mismo banco, después de dejar el servicio público). Además, el nombramiento de los funcionarios tampoco se puede explicar con base en su calidad profesional. El ejemplo más claro es precisamente el de Zubiría, quien no solamente no tenía experiencia en el sector público antes de ser nombrado titular del SAT, sino que además su formación profesional era como ingeniero mecánico.²³⁷

Otro aspecto que resulta preciso tomar en cuenta es que no se trata de un grupo particularmente denso, es decir, cohesionado. Una red en la que todos los actores están vinculados con todos los demás tiene un valor de densidad igual a 1 (y se le llama una *red completa*), mientras que una en la que los actores no tienen ningún vínculo con los demás tiene un valor de 0. En el caso de la mostrada en el grafo 2.1, no se trata de un grupo muy cohesionado, pues su valor de densidad es de 0.3142.²³⁸ Este hecho contrasta con las afirmaciones, mencionadas más arriba, de que el grupo de funcionarios especializados en cuestiones económicas (los llamados *tecnócratas*) está conformado por una red muy cohesionada y con un *esprit de corps* muy desarrollado.

3.3.1. La importancia de las relaciones latentes

Otro aspecto importante que conviene considerar para analizar la formación de la Secretaría de Hacienda en el gobierno foxista son las relaciones que esos funcionarios tenían con actores del pasado. Debido a que, como ya se mencionó, la mayoría de los burócratas hacendarios había ocupado posiciones relevantes en periodos anteriores, durante los gobiernos priistas, habían establecido también relaciones significativas con otros funcionarios de esos periodos. Así, por ejemplo, de los empleados hacendarios mostrados en el cuadro 3.1, al menos siete habían desarrollado su

²³⁷ Fundación Unam, «José María Zubiría, integrante del patronato de la Unam», 2018, <https://www.fundacionunam.org.mx/rostros/jose-maria-zubiria-patronato-de-la-unam/>.

²³⁸ Esta medida de densidad se basa en el supuesto de que los actores no pueden tener relaciones consigo mismos o, más técnicamente, que en esa red no hay *loops*.

carrera durante el sexenio de Salinas (Gil Díaz, Werner, Budebo, Conesa, Aguirre, Levy y Sandoval) y seguían manteniendo vínculos con actores tales como Pedro Aspe. Estas relaciones arrojan luz sobre los vínculos de los empleados hacendarios del gobierno foxista con aquellos de gobiernos anteriores, pero también con actores del sector empresarial. Como se verá más adelante, varios funcionarios económicos desarrollaron carreras en el sector privado, por lo cual estaban en condiciones de actuar como vínculos entre el ámbito público y el privado.

Oliver define la estructura de relaciones latentes como «la red de relaciones establecida entre los altos cargos elegidos para gobernar y una serie de personas con las que dichos elegidos se relacionaron en determinadas instituciones o grupos de poder» en el pasado. Esta estructura de relaciones «remite a un espacio relacional que supera el ámbito de las relaciones gubernamentales; con ello, esta herramienta permite comprender mejor la estructura y el papel de determinados miembros de las élites gubernamentales».²³⁹

La evidencia cualitativa muestra que las relaciones latentes eran importantes para la toma de decisiones de política económica por parte de los burócratas de la Secretaría de Hacienda. Como vimos, un ejemplo claro está en la reunión (o reuniones) que sostuvieron Gil Díaz y su equipo con el expresidente Salinas para discutir los detalles de la reforma.²⁴⁰ Además de ese ejemplo, puede documentarse que las reuniones entre funcionarios y exfuncionarios hacendarios fueron recurrentes por lo menos hasta 2018, y a tales reuniones solían asistir altos mandos tanto de gobiernos priistas como panistas. De estas reuniones han quedado registros documentales, tanto en la prensa²⁴¹ como en los mensajes personales de los funcionarios.²⁴²

Siguiendo la estrategia metodológica desarrollada por Oliver, al analizar los datos biográficos de los empleados superiores de Hacienda se buscó a aquellos personajes con los cuales estos fun-

²³⁹ Andrés Villena Oliver, «La constitución de un gobierno como acumulación de poder relacional. Estudio de dos ejecutivos en España», *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales* 25, núm. 1 (2014): 21, <https://doi.org/10.5565/rev/redes.478>.

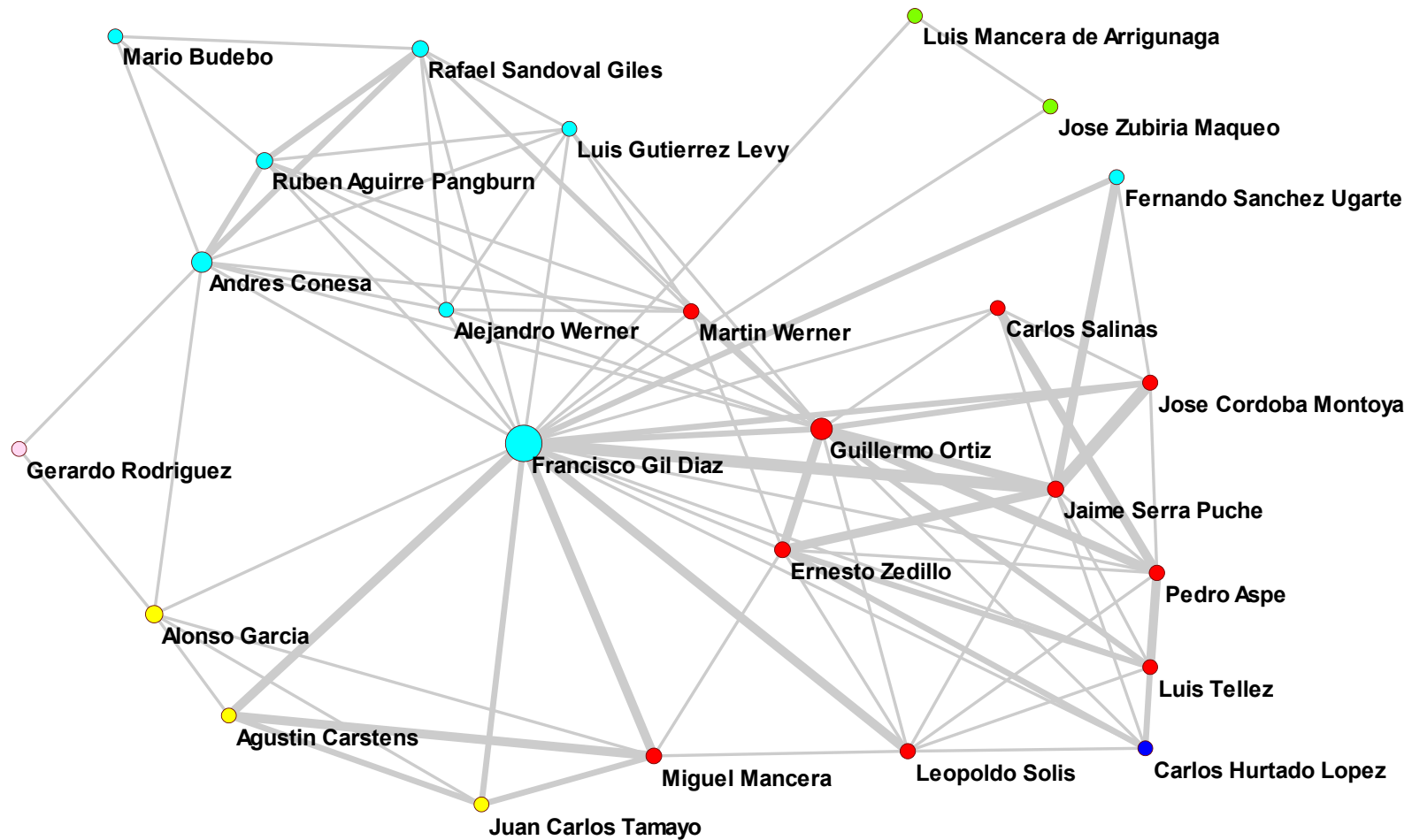
²⁴⁰ La Jornada (Redacción), «Confirma Salinas la reunión en su casa para pactar la reforma fiscal».

²⁴¹ Véase, por ejemplo, Redacción AN, «30 años de secretarios de Hacienda en una foto», *Aristegui Noticias*, 5 de diciembre de 2012, sec. México, <https://aristeguinoticias.com/0511/mexico/30-anos-de-secretarios-de-hacienda-en-una-foto/>; Leonor Flores, «Meade se reúne con exsecretarios de Hacienda en Palacio Nacional», *El Universal*, 13 de diciembre de 2016, edición electrónica, sec. Cartera, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/12/13/meade-se-reune-con-exsecretarios-de-hacienda-en-palacio>; Leonor Flores, «González Anaya se reúne con ex secretarios de Hacienda», *El Universal*, 10 de enero de 2018, edición electrónica, sec. Nación, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/gonzalez-anaya-se-reune-con-ex-secretarios-de-hacienda>.

²⁴² José Antonio González Anaya, 10 de enero de 2018, <https://twitter.com/JAGlezAnaya/status/951243744946393089>.

cionarios hubieran establecido relaciones significativas a través del ámbito burocrático en administraciones pasadas. Se consideró que estas relaciones se dieron cuando los funcionarios coincidieron en oficinas gubernamentales de manera directa, es decir, en áreas en las cuales los actores tuvieran relaciones cercanas (por ejemplo, que implicaran que un funcionario realizó el nombramiento de otro o que tenían una relación de subordinación burocrática en puestos jerárquicos inmediatos). Además, para acotar el número de actores que forman parte de esta red, los actores que se tomaron en cuenta para formar parte de la estructura de relaciones latentes se caracterizan por haber sido presidente de la república, secretario de estado o subsecretario. En el grafo 3.2 se muestra a los funcionarios del grupo de empleados superiores de Hacienda y las relaciones latentes. Igual que en el grafo anterior, las líneas representan vínculos adquiridos en el ámbito burocrático y el grosor de las líneas indica el número de espacios en los cuales los actores coincidieron para establecer tales vínculos.

Grafo 3.2. Empleados superiores de Hacienda y su estructura de relaciones latentes, 2000-2006



Actores que ocuparon posiciones relevantes en gobiernos federales previos:

- Secretaría de Hacienda
- Banco de México
- Secretaría de Programación y Presupuesto

Actores que ocuparon puestos en el sector privado:

- Ejecutivos de Banamex-Accival
- Actores sin cargos burocráticos previos
- Actores con relaciones latentes

El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

El primer punto por destacar es que los actores con los cuales los empleados superiores de Hacienda habían tenido relaciones en ámbitos burocráticos son también actores relacionados con administraciones pasadas, es decir, en gobiernos priistas. Entre los miembros de esa estructura de relaciones latentes hay dos expresidentes (Carlos Salinas y Ernesto Zedillo), cinco exsecretarios de estado (Guillermo Ortiz, José Córdoba, Jaime Serra, Pedro Aspe y Luis Téllez), un exgobernador del Banco de México (Miguel Mancera Aguayo, quien además tiene vínculos familiares con Luis Mancera de Arrigunaga, Procurador Fiscal de la Federación en el gabinete foxista, aunque los vínculos familiares no se muestran en este grafo) y dos exsubsecretarios (Leopoldo Solís y Martín Werner, que también es hermano de Alejandro Werner, quien fue coordinador de asesores de Gil Díaz). Todos los actores con relaciones latentes están relacionados con los gobiernos de Salinas (1988-1994) y Zedillo (1994-2000).

Entre los actores con mayor centralidad de intermediación están funcionarios de periodos priistas que forman parte de la estructura de relaciones latentes, como se aprecia en el cuadro 3.2. En otras palabras, los actores que formaban parte de la estructura de relaciones latentes, es decir, *los funcionarios de sexenios previos tenían un papel fundamental para la vinculación dentro de la estructura de la Secretaría de Hacienda foxista.*

Cuadro 3.2. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda, 2000-2006, y su estructura de relaciones latentes

Actor	Valor
Francisco Gil Díaz	0.5054
Guillermo Ortiz*	0.1091
Andrés Conesa	0.0903
Alonso García	0.0368
Rafael Sandoval	0.0220
Rubén Aguirre	0.0220
Jaime Serra*	0.0181
Ernesto Zedillo*	0.0139
Miguel Mancera*	0.0125
Martín Werner*	0.0080
Pedro Aspe*	0.0072
Leopoldo Solís	0.0060
José Córdoba	0.0036

*Actores que forman parte de la estructura de relaciones latentes. Fuente: elaboración del autor

La evidencia de la continuidad en la formación de la Secretaría de Hacienda contribuye a explicar la continuidad de la política tributaria después de la transición del año 2000. Sin embargo, para explicar el sesgo de la reforma tributaria foxista, que favorecía abiertamente a las personas de mayores ingresos, es preciso analizar, adicionalmente, las relaciones entre el ámbito burocrático y el económico, como se verá a continuación.

Como acabamos de ver, al comienzo del gobierno de Fox, algunos de los integrantes de la Secretaría de Hacienda habían tenido vínculos cercanos con los grandes empresarios, particularmente Gil Díaz, José Zubiría y Luis Mancera. Otros exfuncionarios, que seguían siendo relevantes, en la estructura de relaciones del cuadro hacendario, también empezaban a desarrollar relaciones privadas, al ser invitados a formar parte de los consejos de varias empresas del CMHN. Como veremos a continuación, con el paso del tiempo, al dejar sus puestos burocráticos, otros actores también desarrollarían relaciones con el sector privado.

3.4. El estrechamiento de las relaciones público-privadas o la ampliación de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda

A partir de finales del siglo pasado, las relaciones entre funcionarios y empresarios comenzaron a ocurrir a través de la incorporación de los primeros al sector privado. Este fenómeno, conocido como *circulación público-privada*, implica que los actores que se mueven de un ámbito a otro desarrollan relaciones sociales tanto en el sector público como en el privado, y que esos vínculos siguen siendo importantes incluso después de experimentar en tránsito de un sector a otro. Dada la importancia de la formación de lazos sociales, algunos estudios han usado el análisis de redes sociales para estudiar ese fenómeno y tratar de explicar sus causas y consecuencias. Etzion y Davis, por ejemplo, han concluido que en las administraciones de William Clinton y George W. Bush «el servicio gubernamental pudo servir como un conducto para unirse a las filas de la élite corporativa».²⁴³ Langford, por su parte, ha estudiado la circulación de funcionarios en los distintos roles del ámbito del arbitraje internacional (como árbitros, consejeros, testigos y secretarios de los tribunales de arbitraje). El análisis de redes le permite observar la existencia de ciertos actores con una

²⁴³ Dror Etzion y Gerald Davis, «Revolving Doors?: A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials», *Journal of Management Inquiry* 17, núm. 3 (2008): 161, <https://doi.org/10.1177/1056492608316918>.

alta capacidad de intermediación, lo cual los vuelve determinantes en la evolución de las carreras de los funcionarios ligados a ese ámbito.²⁴⁴

Con base en la propuesta de analizar la circulación público-privada usando las herramientas del análisis de redes, a continuación se analizarán las relaciones establecidas entre los miembros de la élite económica y de la élite burocrática de la Secretaría de Hacienda. Debido a que la ocupación de los cargos en ambos ámbitos no ocurrió de manera simultánea (razón por la cual se habla de *circulación*), para visualizar tales vínculos se usará la estrategia utilizada por Etzion y Davis, es decir, mostrar en un mismo grafo relaciones que ocurrieron en distintos momentos en el tiempo.²⁴⁵ Para construir las redes de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y los empresarios del CMHN se tomaron en cuenta distintas fuentes. Para observar las relaciones burocráticas se consideraron los vínculos establecidos a través de la ocupación de cargos previos a la llegada a la Secretaría de Hacienda en el año 2000; es decir, se trata de las mismas relaciones que se describieron en los grafos anteriores (3.1 y 3.2).

Para analizar las relaciones empresariales, se analizó el archivo de la página de la BMV, particularmente de la sección que tiene información de las empresas emisoras y la formación de sus consejos de administración.²⁴⁶ Se estableció que había un vínculo entre empresarios si estos formaban parte de un mismo consejo. Aunque en esta sección me concentraré en analizar solamente los puentes entre el sector público y privado, en el anexo 2 puede encontrarse un análisis más profundo de la red empresarial mexicana en su conjunto, que toma en cuenta las relaciones entre todas las empresas (155) y consejeros (1241) listados en la BMV. En ese anexo se hace un análisis más amplio de estos lazos empresariales y se discuten los hallazgos a la luz de la tradición teórica del estudio de los consejos interrelacionados (*interlocking directorates*).

Entre todos los empresarios de la BMV, en esta sección solamente se incluyó a los integrantes del CMHN. Debido a que se trata de un órgano informal que no proporciona datos oficiales acerca de su integración, para determinar la lista de miembros de sus miembros, se tomó en cuenta el

²⁴⁴ Además, a partir de esa observación, el autor trata de explicar el sesgo que los tribunales tienen a favor de los inversores y en contra de los objetivos de desarrollo tales como la salud pública, la protección ambiental y los derechos humanos. Véase Malcolm Langford, Daniel Behn, y Runar Hilleren Lie, «The Revolving Door in International Investment Arbitration», *Journal of International Economic Law* 20, núm. 2 (2017): 1-6, <https://doi.org/10.1093/jiel/jgx018>.

²⁴⁵ Etzion y Davis, «Revolving Doors?: A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials», 159.

²⁴⁶ BMV, «Empresas emisoras [archivo]», 18 de noviembre de 2000, <http://web.archive.org/web/20001118205200/http://bmv.com.mx/cgi-bin/infogral.cgi?tipo=1&adl=Acciones>.

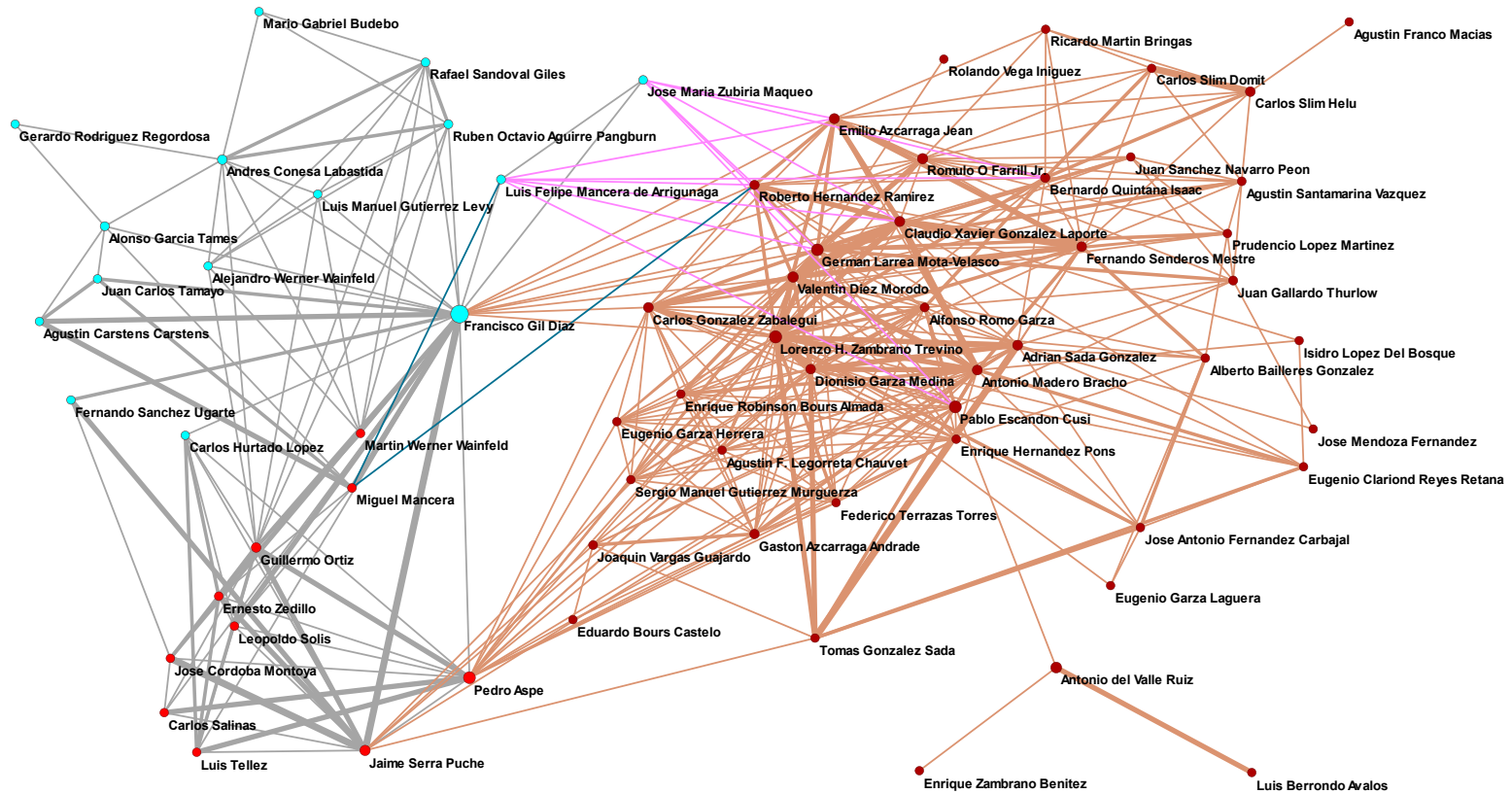
trabajo de Briz, quien realizó una relación de miembros de ese Consejo con base en entrevistas a algunos de ellos.²⁴⁷

Adicionalmente, se observó que algunos funcionarios también se habían relacionado con el sector empresarial a través de la ocupación de cargos directivos, por lo cual también se buscó en la información bibliográfica de los funcionarios si habían formado parte de los comités directivos de las empresas ligadas al CMHN. Por último, también se tomaron en cuenta algunas relaciones familiares que existen entre actores burocráticos y empresariales. De esta manera, en el grafo 3.3 se muestran las relaciones entre los empleados superiores de hacienda (incluyendo sus relaciones latentes) y los miembros del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. A simple vista, en el grafo 3.3 se pueden observar dos subredes relativamente separadas e interconectadas solo por algunas líneas; es decir, hay pocas conexiones entre los actores burocráticos (puntos azules y rojos) y los empresariales (puntos en color granate). Se observa que las relaciones entre el ámbito burocrático y el empresarial se concentraban en unos pocos nodos; en otras palabras, existía solo algunos puentes entre uno y otro lado de la red. El principal era Gil Díaz, además de José Zubiría y Luis Mancera, quienes se habían desempeñado en el sector privado inmediatamente antes de formar parte de la Secretaría de Hacienda foxista. Entre los actores con relaciones latentes, algunos estaban integrados ya en algunos consejos de administración: Pedro Aspe en Televisa y Jaime Serra Puche en Tubos de Acero de México y Vitro.

El tamaño de los nodos indica la centralidad de intermediación de la red, es decir, refleja en qué medida cada personaje es importante para unir a actores que no están vinculados directamente. Esto es importante porque, como veremos más adelante, los intermediarios fueron quienes facilitaron el tránsito de los funcionarios hacia el sector privado, pues eran los vínculos puente entre ambos sectores.

²⁴⁷ Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo», 323-348.

Grafo 3.3. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, 2001



- Relaciones burocráticas
- Relaciones empresariales en consejos de administración
- Relaciones empresariales en consejos directivos
- Relaciones familiares

- Empleados superiores de Hacienda
- Actores con relaciones latentes
- Empresarios del CMHN

El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

En el análisis de las relaciones empresariales de todas las empresas y empresarios que se encuentra en el anexo 2 puede apreciarse que, entre las 155 empresas listadas en la BMV, hay 34 de ellas que concentran un mayor número de relaciones entre sí, es decir, forman un grupo de empresas que tiene relaciones más densas porque comparten un mayor número de consejeros comunes. Un aspecto llamativo es que 33 de esas 34 empresas tenía como consejero, por lo menos, a un miembro del CMHN. Era precisamente con esas empresa y empresarios con los cuales los actores burocráticos habían entablado vínculos sociales. En otras palabras, no solamente es importante destacar que algunos actores burocráticos habían desarrollado relaciones con empresarios, sino que *lo habían hecho con los empresarios más destacados entre toda la red empresarial mexicana*. Visto de otra manera, el análisis de redes nos permite ver que los funcionarios hacendarios no solamente forjaron lazos con el sector privado, sino que lo hicieron con las empresas con relaciones más sólidas entre todas las listadas en la BMV.

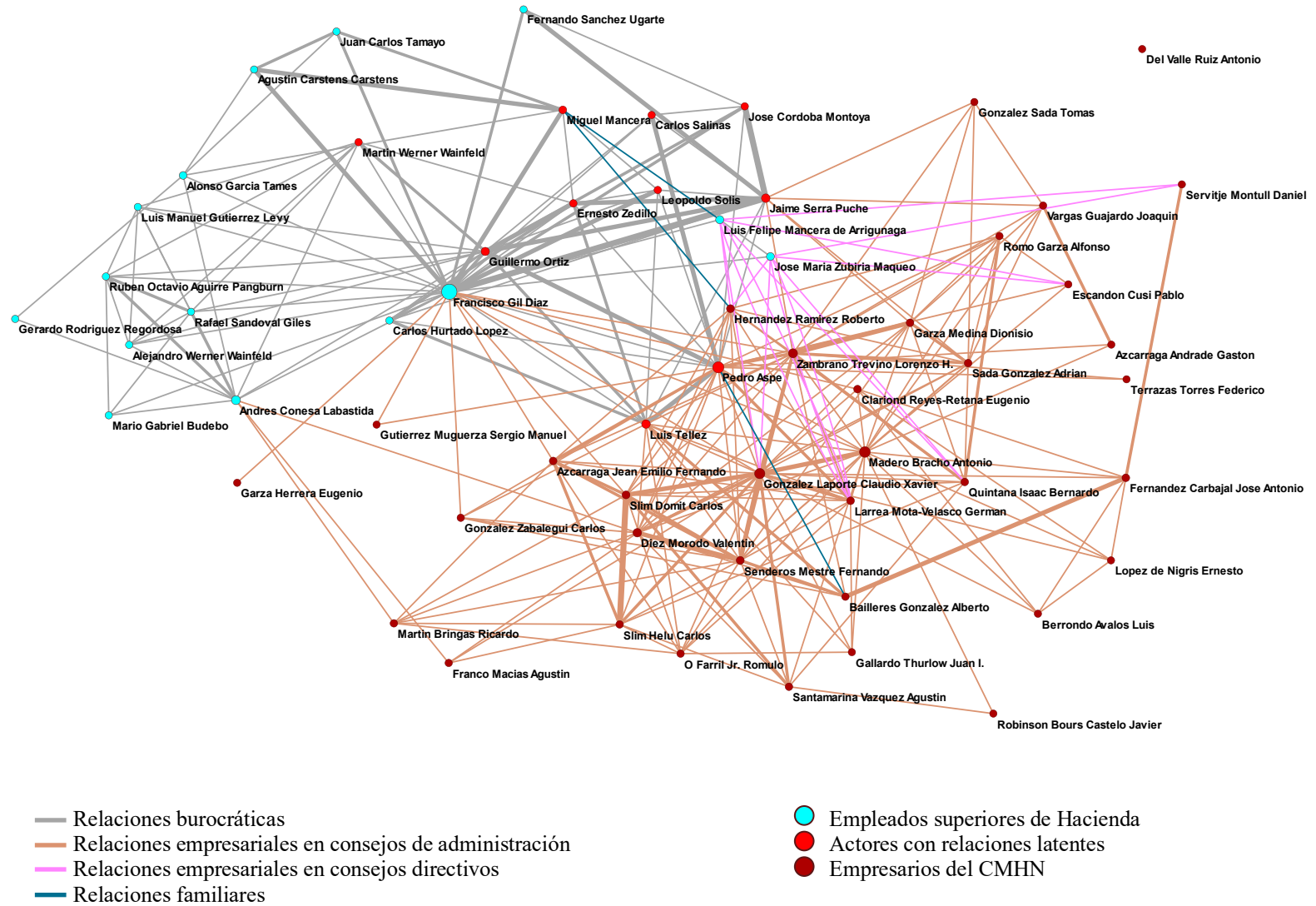
Un ejemplo del punto anterior se puede observar en el cuadro 3.3, donde se muestra a los empresarios miembros del CMHN que cuentan con un número mayor de relaciones con otros de ese grupo. En términos más técnicos, son los actores con mayor centralidad de grado (*degree*) porque tiene más líneas adyacentes a ellos. Los actores con asterisco (*) son aquellos que coincidieron con Gil Díaz en el consejo de administración de Banamex-Accival entre 1997 y 2000, es decir, justo antes de que comenzara a ser Secretario de Hacienda e impulsara la reforma tributaria del gobierno de Fox. Es posible observar que aquellos consejeros con los cuales Gil Díaz coincidió y construyó relaciones eran algunos de los empresarios con más vínculos con otros empresarios en todo el ámbito económico mexicano. Como se mencionó, la relación que tuvo Gil Díaz con Banamex fue tan perdurable que algunos de sus colaboradores ocuparon puestos relevantes en la Secretaría de Hacienda cuando él fue secretario. Además, varios de los funcionarios que fueron sus subordinados en la Secretaría de Hacienda ocuparon luego puestos relevantes en el sector privado en empresas relacionadas con Banamex, como veremos a continuación.

Cuadro 3.3. Empresarios con mayor centralidad de grado del Consejo Mexicano de Negocios, 2001

Nombre	Grado
Lorenzo H. Zambrano Trevino*	27
German Larrea Mota-Velasco*	24
Valentín Diez Morodo*	24
Antonio Madero Bracho	23
Dionisio Garza Medina	22
Carlos González Zabalegui*	21
Fernando Senderos Mestre	19
Alfonso Romo Garza	18
Claudio Xavier González Laporte*	16
Gastón Azcárraga Andrade	16
Rómulo O'Farrill Jr.*	16
Enrique Hernández Pons	16
Pablo Escandón Cusi	16
Adrián Sada González	15
Enrique Robinson Bours Almada	15
Federico Terrazas Torres	14
Eugenio Garza Herrera	14
Sergio Manuel Gutiérrez Muguerza	14
Agustín F. Legorreta Chauvet	14
Emilio Azcárraga Jean*	13
Roberto Hernández Ramírez*	12
Bernardo Quintana Isaac	12

* Empresarios que formaron parte del consejo de administración de Banamex-Accival entre 1997 y 2000. Fuente: elaboración del autor.

Grafo 3.4. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, 2005



El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

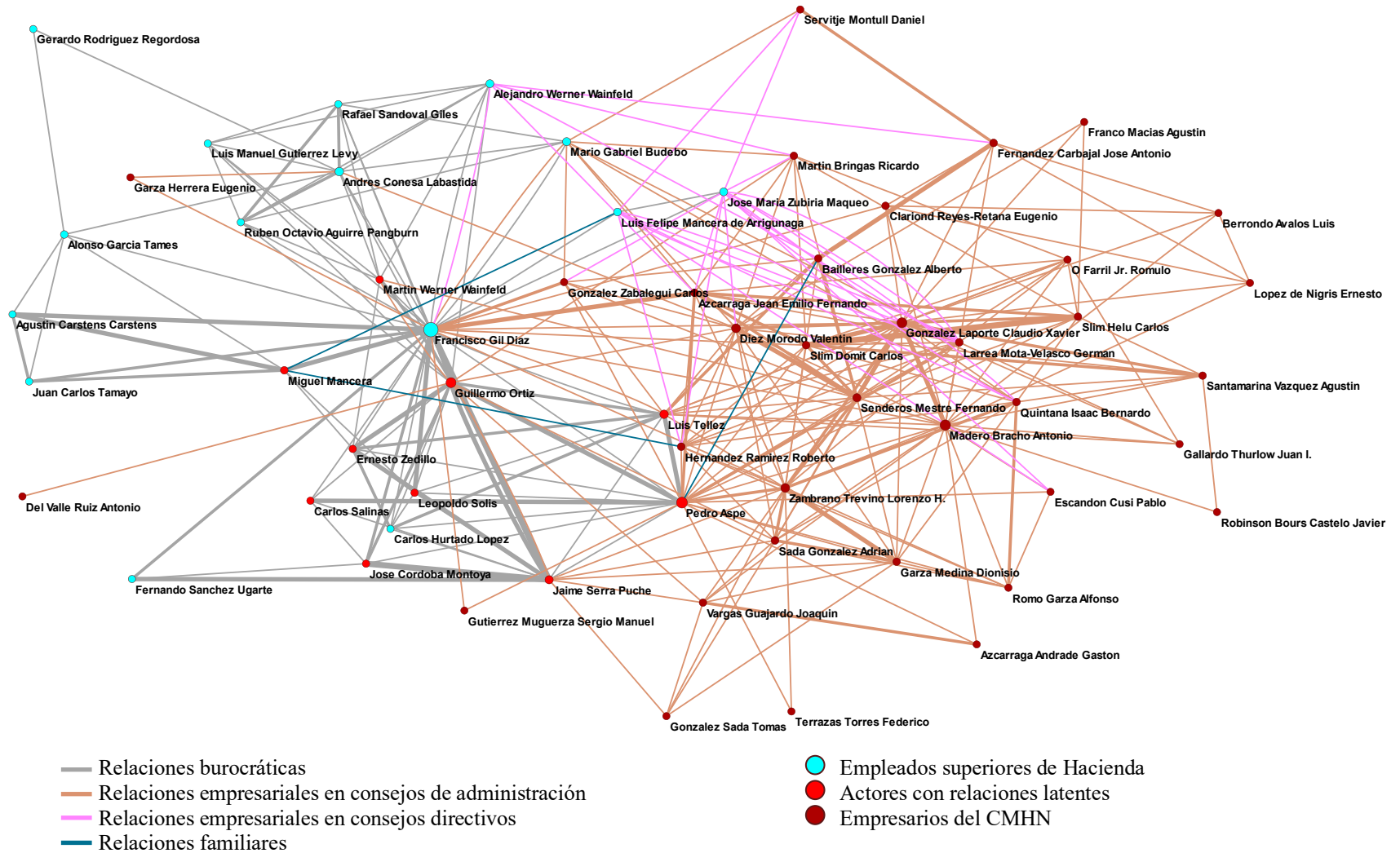
En el grafo 3.4 mostrado en la página anterior se observa la red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y los empresarios del CMHN en 2005.²⁴⁸ En él se observa que las relaciones entre actores burocráticos y empresariales se fortalecieron a lo largo de ese periodo, pues hay más conexiones entre actores burocráticos (azules y rojos) y empresariales (granate). Estas conexiones se dieron a través de la inclusión de funcionarios a los consejos de administración y consejos directivos de las empresas, razón por la cual las líneas que unen a ambos lados del grafo son rosas y cafés. Por ejemplo, Andrés Conesa, que había sido titular de la Unidad de Crédito Público en la primera parte del sexenio, se había unido al consejo de Aeroméxico, una aerolínea privatizada en 2005 y adquirida por un grupo accionario encabezado por Banamex. Luis Téllez, un actor con vínculos latentes, se había incorporado al consejo de varias empresas del CMHN: Grupo Desc, Femsa y Grupo Modelo. De hecho, para 2003 Téllez había desarrollado relaciones tan sólidas con el sector privado, que se encontraba en el puesto número 17 entre los empresarios con más vínculos con otros consejeros, de un total de 1086 consejeros en las empresas listadas en la BMV (véase el anexo 4).

Por su parte, en el grafo 3.5 mostrado en la siguiente página se observa la evolución de las relaciones público-privadas después de 2006. Puede observarse con gran claridad un aumento significativo en el número de puentes que conectan el lado burocrático y el empresarial en la red. En otras palabras, se aprecia un incremento en la densidad de las relaciones público-privadas, a tal grado que las fronteras entre los funcionarios y los empresarios es cada vez menos clara.

Adicionalmente, con base en la observación secuencial de las relaciones mostradas en los grafos 3.3, 3.4 y 3.5 se pueden observar varios patrones empíricos. En primer lugar, que un número cada vez mayor de funcionarios circuló del sector público al privado. En segundo, que los funcionarios con mayor grado de intermediación fueron quienes ayudaron a que sus subordinados se insertaran al sector privado. Más adelante se detallan las trayectorias particulares para resaltar este punto.

²⁴⁸ Para obtener la información de las relaciones empresariales se consideró la información oficial de la BVM. Véase BMV, *Anuario Financiero de la Bolsa Mexicana de Valores* (México, D. F.: BMV, 2003).

Grafo 3.5. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, relaciones posteriores a 2006



El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

Para analizar el papel de los intermediarios entre el ámbito político y económico, a continuación se enlista a los nodos con mayor valor de intermediación. Se toma en cuenta esta medida porque, como se mencionó más arriba, representa a aquellos personajes que actúan como intermediarios para comunicar a dos personajes que no tienen comunicación directa entre sí.

Cuadro 3.4. Actores con mayor centralidad de intermediación en las redes de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios

2001		2005		Después de 2006	
Nombre	Centralidad	Nombre	Centralidad	Nombre	Centralidad
Francisco Gil Díaz	0.3271	Francisco Gil Díaz	0.3352	Francisco Gil Díaz	0.3352
Lorenzo H. Zambrano	0.1044	Pedro Aspe	0.1292	Pedro Aspe	0.1292
Pablo Escandón Cusi	0.0963	Madero Bracho Antonio	0.1108	Madero Bracho Antonio	0.1108
Pedro Aspe	0.0910	González Laporte Claudio	0.0955	González Laporte Claudio	0.0955
German Larrea	0.0860	Zambrano Lorenzo H.	0.0515	Zambrano Lorenzo H.	0.0515
Antonio del Valle Ruiz	0.0592	Andrés Conesa Labastida	0.0510	Andrés Conesa Labastida	0.0510
Valentín Diez Morodo	0.0500	Luis Téllez	0.0352	Luis Téllez	0.0352
Rómulo O'Farrill Jr.	0.0464	Jaime Serra Puche	0.0352	Jaime Serra Puche	0.0352
Jaime Serra Puche	0.0441	Diez Morodo Valentín	0.0344	Diez Morodo Valentín	0.0344
Emilio Azcárraga Jean	0.0381	Guillermo Ortiz	0.0266	Guillermo Ortiz	0.0266
Claudio Xavier González	0.0381	Luis Mancera de	0.0228	Luis Felipe de Arrigunaga	0.0228
Adrián Sada González	0.0349	Senderos Mestre Fernando	0.0174	Senderos Mestre Fernando	0.0174
Antonio Madero Bracho	0.0331	José María Zubiria Maqueo	0.0174	José María Zubiria Maqueo	0.0174
Carlos G. Zabalegui	0.0329	Slim Domit Carlos	0.0161	Slim Domit Carlos	0.0161
Carlos Slim Helú	0.0300	Hernández Roberto	0.0160	Hernández Roberto	0.0160
Fernando Senderos Mestre	0.0288	Larrea Mota German	0.0122	Larrea Mota German	0.0122
Andrés Conesa Labastida	0.0276	Alonso García Tames	0.0114	Alonso García Tames	0.0114

Fuente: elaboración del autor

En primer lugar, se observa que Gil Díaz fue el actor más central en términos de intermediación a lo largo de este periodo. Sin embargo, también se puede ver que otros actores del ámbito político que se integraron a consejos de administración de empresas comenzaron a cobrar centralidad, tales como Pedro Aspe, Andrés Conesa, Luis Téllez o Jaime Serra Puche. Por su parte, otros actores del ámbito empresarial que buscaron un acercamiento directo con los actores burocráticos, como Roberto Hernández, también cobraron más centralidad con el paso del tiempo.

Ahora bien, ¿cuál fue la importancia de esos intermediarios? El análisis cualitativo de las relaciones político-empresariales de este periodo permite ver que esos actores fueron quienes contribuyeron a que funcionarios del ámbito burocrático pasaran a ocupar puestos en el ámbito económico. En otras palabras, fueron estos intermediarios quienes contribuyeron a que la dirección de los intercambios fuera, en mayor medida, en el sentido de lo público a lo privado. Como vimos en

el primer capítulo, para Freitag la direccionalidad en el establecimiento de las relaciones es importante: si el tránsito de los actores es del sector público al privado, las perspectivas laborales de los actores pueden hacer que estos respondan a las demandas del sector privado como anticipación a consideraciones futuras. Este hallazgo es similar a las conclusiones a las que llegó Adolph al analizar las carreras de los cuadros superiores de varios bancos centrales alrededor del mundo, según las cuales la expectativa de los servidores públicos por continuar sus carreras en el ámbito privado condiciona sus decisiones burocráticas, pues estas deben ceñirse a los intereses de sus futuros empleadores para no perder la posibilidad de desarrollar sus trayectorias profesionales.

En el caso de las relaciones analizadas aquí, se encuentra que, en la mayoría de los casos, los funcionarios pasaron del sector público al privado. Por lo tanto, la ocupación de los cargos públicos constituyó, en realidad, un acceso al sector privado. Como se vio en la entrevista a Gil Díaz («... estaba en Avantel, muy contento, era la primera vez que estaba ganando dinero...»), la remuneración en el sector privado es más alta que en el público. Tales diferencias en las retribuciones que reciben los actores en el sector público y en el sector privado no pueden menospreciarse, y han sido expresadas por en varias ocasiones. Así, por ejemplo, el secretario de Hacienda al final del sexenio de Ernesto Zedillo, José Ángel Gurría, declaró en 1999 los problemas que se presentaban para retener a los funcionarios del sector público, incluso a los de alto rango, dentro de sus funciones:

Los funcionarios de alto nivel ganan mucho menos de lo que se paga en el sector privado por responsabilidades de la misma naturaleza; siempre se está yendo la gente, aun de alto nivel. [...] Me están comunicando *funcionarios y empleados que se van a otras opciones simplemente porque ganan cinco o hasta siete veces más*. Tenemos mucha rotación, mucho problema para retener a la gente. Hay que reconocer que, en el otro lado de la escala, en la más baja, los sueldos son muy modestos. Dejan mucho que desear y tendríamos que seguir trabajando para mejorar el nivel de los salarios.²⁴⁹

Así, es posible afirmar que los actores que se identificaron como intermediarios fueron relevantes para promover la ocupación de los cargos privados por parte de los funcionarios de hacienda. Algunos ejemplos muestran claramente esta tendencia. Cuando dejó de ser secretario de Hacienda, en 2006, Gil Díaz volvió al sector privado. Inmediatamente después de dejar el cargo, se desempeñó como consejero del banco HSBC Holdings. Posteriormente, se unió al consejo de administración de Telefónica, del banco BBVA Bancomer, de la BMV y de la empresa constructora Geo.

²⁴⁹ Castellanos, «Estoy enojado y molesto; no soy de palo, afirma José Ángel Gurría».

Además, se incorporó como miembro de los consejos asesores de Chrysler México y de SSA, empresa portuaria. Desde 2012, Gil Díaz es presidente del consejo de México Infrastructure Partners, una compañía administradora de fondos de inversión en el área de energía, cuyo principal inversionista es Banamex.²⁵⁰

Alejandro Werner fue coordinador de asesores de Gil Díaz; se mantuvo en la Secretaría de Hacienda durante el siguiente sexenio, como subsecretario de Hacienda, hasta 2011; siete meses después de dejar el sector público pasó a ser un alto directivo del banco BBVA, como director general de Banca Corporativa, Banca de Inversión y Mercados Globales.²⁵¹ Lo que resulta llamativo es que Werner no solamente transitó del sector público al privado, sino que lo hizo a un banco de cuyo consejo de administración formaba parte, precisamente, Gil Díaz.

Mario Budebó, quien también fue coordinador de asesores de Gil Díaz, ocupó posteriormente otro cargo dentro de la Secretaría de Hacienda, la presidencia de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) entre 2003 y 2006. Posteriormente, fue subsecretario de energía entre 2006 y 2012.²⁵² Pasó al sector privado a través del fondo de inversión México Infrastructure Partners, cuyo consejo estaba encabezado por Gil Díaz, como se acaba de ver. Además, el principal financiador de ese fondo era Banamex, banco con el cual, como ya se vio, Gil Díaz mantenía una relación cercana.²⁵³

García Tamés, quien había sido subsecretario de Hacienda, se incorporó a Citigroup en 2011, como titular de la Dirección de Desarrollo y Valuación de Proyectos de Infraestructura de América latina y la Dirección de Desarrollo de Proyectos de Infraestructura, tres días después de dejar el servicio público.²⁵⁴ Su incorporación a ese grupo financiero (que, como vimos, había adquirido Banamex en 2001) se dio unos meses después de que el expresidente Ernesto Zedillo se uniera a su consejo de administración. Ambos, García Tamés y Zedillo, habían entablado relaciones entre

²⁵⁰ EXI, «Oferta pública de certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo sujetos a llamadas de capital que lleva a cabo Banco Nacional de México», 4 de diciembre de 2014, 243, <https://www.bmv.com.mx/docs-pub/prospect/EXI-TCK-prosp21-05122014-125001-1.pdf>.

²⁵¹ La Redacción, «Werner, a la dirección de negocios globales de BBVA Bancomer», *Proceso*, 14 de abril de 2011, <https://www.proceso.com.mx/268020/werner-a-la-direccion-de-negocios-globales-de-bbva-bancomer>.

²⁵² Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, s. v. Gabriel Budebo, Mario.

²⁵³ EXI, «Oferta pública de certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo sujetos a llamadas de capital que lleva a cabo Banco Nacional de México», 228.

²⁵⁴ CDPQ, «CDPQ appoints Alonso García-Tamés as Managing Director of CDPQ México and Head of Latin America», 29 de marzo de 2016, <https://www.cdpq.com/en/news/pressreleases/cdpq-appoints-alonso-garcia-tames-as-managing-director-of-cdpq-mexico-and-head>.

sí cuando ambos pasaron por el Banco de México, específicamente, en la administración del Fideicomiso de Cobertura de Riesgos Cambiarios (Ficorca).

Otro ejemplo es el de José Zubiría, quien había sido empleado de Banamex y posteriormente jefe del SAT; se reincorporó al sector financiero, al ocupar el puesto de director de Estrategias, Desarrollo Corporativo, Operaciones y Tecnología para América latina en Banamex, y posteriormente como director Corporativo de Administración para Grupo Financiero Banamex y Citi Latam.²⁵⁵ Zubiría y Luis Mancera (quien fue Procurador Fiscal de la Federación) se unieron, además, al despacho de abogados White & Case, especializado en temas fiscales. Como señala una investigación periodística, «White and Case, bajo la conducción de Mancera de Arrigunaga, hizo que la Secretaría de Hacienda le devolviera [...] millones de pesos a grandes contribuyentes, entre ellos a Grupo Televisa».²⁵⁶ Mancera, además, también se convirtió en un alto ejecutivo de Televisa, específicamente en Vicepresidente Jurídico, así como en secretario del consejo de administración de Cablevisión (subsidiaria de Televisa). Cuando ocurrió ese nombramiento, Roberto Hernández y Pedro Aspe formaban parte del consejo de administración de Televisa. Tómese en cuenta que, Además, Luis Mancera de Arrigunaga es primo de Javier Arrigunaga Gómez del Campo, quien fue director general de Grupo Financiero Banamex entre 2002 y 2014 (al mismo tiempo que Luis Mancera era Procurador Fiscal), Presidente de la Asociación de Bancos de México en el periodo 2013-2014, y además colaboró con Alfredo Harp y Roberto Hernández en la evaluación de proyectos de inversión a lo largo de esos años y desde 2015 es miembro del consejo de administración de la aerolínea Aeroméxico.²⁵⁷

Otros casos particularmente reveladores son los de los abogados que, después de haber formado parte de la estructura burocrática de la Secretaría de Hacienda, se integraron en despachos jurídicos especializados en temas fiscales. Un caso notable es el de Fernando Sánchez Ugarte, quien fue

²⁵⁵ Fundación Unam, «José María Zubiría, integrante del patronato de la Unam».

²⁵⁶ Jenaro Villamil, *El sexenio de Televisa: conjuras del poder mediático* (México, D. F.: Grijalbo, 2010), 69. La investigación relativa a las relaciones entre funcionarios hacendarios y el despacho White and Case fue presentada en 2009 por un senador de la oposición; véase Graco Ramírez Garrido Abreu, «Proposición con punto de acuerdo», 3 de septiembre de 2009, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/09/asun_2588203_20090903_1251991388.pdf.

²⁵⁷ Redacción El Economista, «Nombran a Javier Arrigunaga presidente de ABM», *El Economista*, 5 de marzo de 2013, edición electrónica, sec. Sector financiero, <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Nombran-a-Javier-Arrigunaga-presidente-de-ABM-20130305-0034.html>; Bárbara Anderson, «Javier Arrigunaga vuelve a la aerolínea que mejor conoce», *Milenio*, 29 de abril de 2015, edición electrónica, sec. Opinión, <https://www.milenio.com/opinion/barbara-anderson/nada-personal-solo-negocios/javier-arrigunaga-vuelve-a-la-aerolinea-que-mejor-conoce>.

subsecretario de ingresos.²⁵⁸ Inmediatamente después de dejar ese puesto, se incorporó a la empresa Transportación Marítima Mexicana (TMM), desde donde promovió amparos en contra de los cambios fiscales que él mismo había impulsado como funcionario.²⁵⁹ Posteriormente, se unió a la firma de abogados Kuri Breña, Sánchez Ugarte y Aznar, que se especializa en el litigio de asuntos fiscales. Según la información proporcionada por ese despacho, su especialidad es la elaboración de estrategias fiscales en contra de las autoridades tributarias:

*La firma tiene una amplia experiencia asesorando a clientes en la implementación de medidas defensivas contra las autoridades fiscales, incluido el uso de revocaciones, anulaciones, apelaciones y recursos constitucionales. La firma defiende a sus clientes contra disputas derivadas de actividades gubernamentales a través de cualquier agencia pública, incluidas las derivadas de contratos públicos, el otorgamiento de concesiones, autorizaciones o la imposición de multas y otras sanciones. Los servicios de la empresa incluyen el manejo de procedimientos de revisión por parte de las autoridades fiscales o administrativas que dan lugar a acciones que afectan a sus clientes.*²⁶⁰

Rubén Aguirre Pangburn, subsecretario de ingresos y jefe del SAT, ejerció la abogacía en su despacho particular después de dejar el sector público.²⁶¹ Entre otros casos, ha cabildeado en favor de la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (Anatel), con el fin de eliminar los impuestos a las telecomunicaciones.²⁶² Rafael Sandoval Giles, quien fungió como abogado en el Despacho Yáñez Franco et al (*sic*), la cual, como lo indica su página de internet, prestaba sus servicios al empresario Ricardo Salinas Pliego, presidente del consejo de la televisora TV Azteca y miembro del CMHN. También fue abogado del grupo constructor ICA y, posteriormente, asociado de la firma internacional de abogados ECIJA.²⁶³

²⁵⁸ Las fuentes difieren sobre el periodo en el cual Sánchez Ugarte formó parte de la SHCP. Mientras en su currículum se afirma que se incorporó en 2005, otras fuentes de la secretaría sostienen que comenzó a desempeñarse como funcionario desde 2006. No es posible saber si se incorporó a la secretaría como parte del proceso de transición o si la discrepancia se debe a errores contenidos en los documentos. El currículum del funcionario, elaborado por él mismo, puede verse en Sánchez Ugarte, «Currículum vitae».

²⁵⁹ Víctor Cardoso, «Creador del IETU renuncia a la dirección de TMM», *La Jornada*, 10 de febrero de 2010, edición electrónica, sec. Economía, <https://www.jornada.com.mx/2010/02/10/economia/025n2eco>.

²⁶⁰ KSA, «Kuri Breña, Sánchez Ugarte y Aznar, S.C.», 2020, <https://chambers.com/law-firm/kuri-brena-sanchez-ugarte-y-aznar-sc-latin-america-9:1509>.

²⁶¹ Rubén Octavio Aguirre Pangburn, «Currículum vitae», 2020, <https://mx.linkedin.com/in/ruben-octavio-aguirre-pangburn-7a840a56>.

²⁶² Véase el documento elaborado por Aguirre, presentado ante la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en 2013, cuyo fin era cabildear para detener el incremento de impuestos en las telecomunicaciones: Rubén Octavio Aguirre Pangburn, «Telecomunicaciones e Impuestos. Incentivos fiscales para su desarrollo», 2013, http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXII/Hacienda/P/250913/17.pdf.

²⁶³ ECIJA, «Rafael Sandoval Giles», 2020, <https://ecija.com/abogados/rafael-sandoval-giles/>.

Aguirre Pangburn, al igual que Fernando Sánchez Ugarte, aparecen en la lista de «los fiscalistas más importantes de México», elaborada por los editores de la revista *Defensa Fiscal* (revista mexicana de estrategias fiscales), medio especializado en el ámbito de la elaboración de estrategias fiscales en contra de las autoridades tributarias.²⁶⁴ Igualmente, los despachos de Aguirre Pangburn y el de Kuri Breña, Sánchez Ugarte y Aznar están listadas en «Las Grandes Firmas de Fiscalistas en México».²⁶⁵ Según sus editores, esa revista constituye «una referencia oportuna para darse a conocer ante miles de clientes potenciales que encuentran en nuestras páginas todo lo que necesitan saber para elegir a un fiscalista».²⁶⁶

Juan Carlos Tamayo, luego de haber realizado una amplia trayectoria en el ámbito público, tanto en el Banco de México como en la secretaría de Hacienda, y de haber sido Procurador Fiscal de la Federación en el periodo 2001-2005, pasó al sector privado. Fundó un despacho de abogados denominado Tamayo Pino & Tamayo Guzman, Tax & Accountant.²⁶⁷ Tamayo, igualmente, está considerado en el ámbito como uno de los abogados fiscalistas de referencia.²⁶⁸ Conviene recordar que, cuando Tamayo era Procurador Fiscal, y debido a una mala defensa de su parte, la SCJN invalidó los impuestos al consumo de bienes suntuarios.

Como puede apreciarse, esta relación de ejemplos de circulación público-privada no es una mera lista de nombres y trayectorias. Puede identificarse que la gran mayoría de los funcionarios hacendarios del sexenio foxista terminaron ocupando cargos en el sector privado. Además, en ese tránsito resultaron fundamentales los intermediarios que ya tenían relaciones previas con los empresarios. De esta manera, los grandes empresarios, al ofrecer puestos en el ámbito corporativo a los exfuncionarios, pudieron establecer relaciones mutuamente benéficas con ellos y, de esta manera, ampliar su catálogo de relaciones dentro de la Secretaría. En otras palabras, el *cultivo de estas relaciones permitió a los grandes empresarios ampliar la jerarquía y la diversidad de sus puntos de acceso preferenciales*. Como se vio más arriba, al diseñar, negociar e implementar la política tri-

²⁶⁴ Defensa Fiscal, «Los fiscalistas más importantes de México. Listado de fiscalistas 2020», 2020, <https://www.defensafiscal.mx/los-fiscalistas-mas-importantes-de-mexico/>.

²⁶⁵ Defensa Fiscal, «Las grandes firmas de fiscalistas en México. Listado de firmas 2019», 2019, <https://www.defensafiscal.mx/las-grandes-firmas-de-fiscalistas-en-mexico/>.

²⁶⁶ Defensa Fiscal, «Los fiscalistas más importantes de México», 11 de octubre de 2019, <https://www.defensafiscal.mx/wp-content/uploads/2019/10/Press-Kit-Fiscalistas-2020.pdf>.

²⁶⁷ Juan Carlos Tamayo Pino, «Currículum vitae», 2020, <https://www.linkedin.com/in/juan-carlos-tamayo-pino-98a6361b>.

²⁶⁸ Defensa Fiscal, «Los fiscalistas más importantes de México. Listado de fiscalistas 2020».

butaria, todas las áreas de la Secretaría de Hacienda entran en juego: el diseño técnico de las reformas, la redacción de los textos legales, la revisión de la congruencia con la planeación de ingresos, la administración tributaria y el litigio fiscal. Por ello, para los miembros de la élite económica resulta importante diversificar su catálogo de relaciones dentro de ese órgano.

En el cuadro 3.5 se presenta de manera resumida la configuración de los puntos de acceso que los grandes empresarios desarrollaron en la Secretaría de Hacienda. Como se estableció en el segundo capítulo, los vínculos de entrada se refieren a aquellos que desarrollaron los funcionarios que pasaron del sector privado al público; los de salida, a aquellos que transitaron del ámbito privado a las empresas o despachos. Por su parte los vínculos directos se refieren a aquellos que los funcionarios tenían con los empresarios, establecidos a través de la pertenencia a consejos de administración o de altos puestos ejecutivos. Los vínculos indirectos se refieren a aquellos que los funcionarios desarrollaron a través de despachos jurídicos o consultorías (los denomino *indirectos* debido a que no es posible saber con precisión datos exactos de los casos que trataron y los clientes que atendieron). En el rubro de vínculos indirectos también se encuentran aquellos funcionarios que no formaron parte del ámbito privado, que en realidad son la minoría, pero que podían entablar relaciones con los empresarios a través de intermediarios; es decir, que tenían relaciones con burócratas que a su vez desarrollaron vínculos directos con el sector privado. Como puede observarse, los grandes empresarios tendieron puentes con prácticamente todos los puestos de la alta jerarquía hacendaria y con puestos relacionados con todas las áreas de las cuales se encarga la Secretaría.

Cuadro 3.5. Jerarquía y diversidad de los vínculos entre miembros del CMHN y los empleados superiores de Hacienda, 2000-2006

	Coordinación de la secretaría	Programación presupuestal	Legislación tributaria	Planeación de ingresos	Administración tributaria	Litigio fiscal
Secretaría	Francisco Gil Díaz (entrada, salida)					
Coordinación de asesores	<i>Mario Budebo (salida)</i> <i>Alejandro Werner (salida)</i>					
Subsecretaría de Hacienda	<i>Agustín Carstens</i> <i>Alonso García (salida)</i>					
Subsecretaría de ingresos			<i>Rubén Aguirre Pangburn (salida)</i> Fernando Sánchez Ugarte (salida)			
Subsecretaría de egresos		<i>Carlos Hurtado López</i>				
Unidad de crédito público				Alonso García (salida) Andrés Conesa (salida) Gerardo Rodríguez (salida)		
Unidad política de ingresos						
Unidad de legislación tributaria			<i>Rafael Sandoval (salida)</i>			
Oficialía mayor	<i>Luis Levy</i>					
Procuraduría Fiscal			<i>Juan Carlos Tamayo (salida)</i> Luis Mancera (entrada, salida)			
Órganos desconcentrados					<i>Rubén Aguirre (salida)</i> José Zubiría (entrada, salida)	

Entrada: circulación del ámbito privado al público

Salida: circulación del ámbito público al privado

Negritas: vínculos directos con empresarios (en consejos de administración o comités ejecutivos)

Cursivas: vínculos indirectos (a través de despachos, consultorías u otros funcionarios)

Fuente: elaboración del autor.

No solamente se puede apreciar que la mayor parte de la alta burocracia de Hacienda desarrolló relaciones en el sector privado, sino que, además, en la mayoría de los casos este vínculo fue de salida. Por otra parte, los casos de entrada están asociados a un vínculo de salida, es decir, pasaron del sector privado al público gracias a la intermediación de un actor que antes había pasado del público al privado (es decir, Gil Díaz). Es posible ver, entonces, que la circulación público-privada es un proceso complejo que no puede entenderse solamente desde el punto de vista de los actores particulares, sino como parte de una dinámica más amplia en la cual los intermediarios tenían un papel fundamental.

3.5. La disminución de la capacidad de influencia de otros actores

Como se mencionó más arriba, Skocpol sostiene que, así como la estructura de las instituciones políticas provee acceso e influencia a ciertos grupos, a la vez este acceso e influencia son menores para otros actores sociales. En ese mismo sentido, Gurza *et al.* afirman que, cuando un actor tiene un punto de acceso a la formulación de una política, otros actores que tratan de influir sobre la misma área de política reducen su capacidad de concurrencia. En el caso de la política tributaria, es posible ver que otros actores que también elaboraron demandas en torno a la política tributaria no lograron que sus intereses se vieran reflejados en la política tributaria en la misma medida que los empresarios del CMHN.

Desde la oposición partidaria se formuló una propuesta de reforma que, aunque no terminó de ser una iniciativa acabada en los detalles técnicos y no pasó de ser una serie de intenciones, sí permite observar la expresión de las demandas de otros actores, incluyendo algunos empresarios medianos y pequeños. En abril de 2001, poco después de que se publicaron los lineamientos de la nueva hacienda pública distributiva, los diputados del PRD organizaron un foro denominado «Reforma Fiscal Integral». Las ponencias se publicaron en un libro que permite analizar sus posturas.²⁶⁹ Si bien algunos legisladores del PRD formularon críticas importantes a la iniciativa de reforma foxista,²⁷⁰ lo que resulta más importante es que en ese foro también fue posible observar que no todos empresarios estaban de acuerdo con la propuesta del gobierno. Por ejemplo, los representantes de la industria editorial no concordaban con la aplicación del IVA a los libros, por razones

²⁶⁹ Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar, eds., *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista* (México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001).

²⁷⁰ Martínez, «Intervención en la Mesa I: Política de ingreso y gasto público, impuesto sobre la renta e impuesto al activo», 37-38.

obvias: «en la Cámara Nacional de la Industria Editorial, nos percatamos hace tiempo de la posibilidad de que el libro y las publicaciones periódicas fueran gravadas con el impuesto del IVA».²⁷¹

Por su parte, el representante de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Cana-cintra) afirmó que los miembros de ese órgano se oponían a la instrumentación de un IVA homogéneo. También les parecía inadecuado que ciertas concesiones, como la deducción inmediata de inversiones en activos no fuera aplicable para las pequeñas empresas.²⁷² Sin embargo, la crítica más dura en contra de la reforma foxista era que esta no atacaba uno de los problemas estructurales del sistema tributario: su complejidad jurídica. Como se mencionó en el primer capítulo, la complejidad tributaria es una herramienta utilizada para facilitar la elusión de impuestos. Esto es aprovechado sobre todo por los contribuyentes de mayores ingresos, que tienen recursos para contratar despachos de abogados fiscalistas y consultorías. Además, como acabamos de ver, esos abogados y consultores suelen ser exfuncionarios hacendarios que conocen a la perfección la legislación tributaria porque participaron en su elaboración. Por el contrario, los empresarios medianos y pequeños se ven afectados por los trámites engorrosos que implica el cumplimiento de sus obligaciones tributarias:

Pero creemos que la simplificación [de la reforma foxista] es aún muy insuficiente, sobre todo si tomamos en cuenta, de acuerdo a [*sic*] una encuesta, que en la mitad de las pequeñas y medianas empresas los trámites más problemáticos están relacionados con los problemas fiscales, entendiendo éstos como aclaraciones tributarias, requerimientos, devoluciones, compensaciones, declaraciones de impuestos, auditorías y pago de contribuciones. La pérdida de negocios por tratar de resolver estos trámites ha sido mayor en la micro-empresa, llegando al 70 %.²⁷³

Queda claro, entonces, que la política tributaria impulsada por la Secretaría de Hacienda no tenía un sesgo proempresarial en términos generales, porque no beneficiaba a todos los empresarios por igual. Esa política favorecía solamente a los empresarios de mayor tamaño, aquellos que habían tenido éxito en dirigir a su favor la selectividad del sistema tributario a través de su relación con los altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda. A lo largo de este capítulo hemos visto cómo las características regresivas del sistema tributario, que se acentuaron aún más durante el sexenio

²⁷¹ Antonio Ruano Fernández, «Intervención en la Mesa 2: Impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS)», en *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, ed. Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar (México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001), 77.

²⁷² Alfredo Camahi, «Intervención en la Mesa 2: Impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS)», en *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, ed. Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar (México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001), 60-61.

²⁷³ *Ibid.*



de Vicente Fox, no pueden explicarse sin considerar la importancia de los vínculos entre actores del sector público y del privado. ¿Es posible esperar que los burócratas impulsen cambios en el sistema tributario, si han desarrollado una expectativa de que mantener el estado de cosas les puede beneficiar en el futuro?

4. La consolidación de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda: las reformas tributarias de Felipe Calderón

En 2006, cuando comenzó el siguiente sexenio presidencial, encabezado por Felipe Calderón, las finanzas públicas se encontraban en una situación igual de precaria que a comienzos de siglo, en gran medida como resultado de la política tributaria del gobierno foxista. Durante el sexenio de Felipe Calderón hubo dos reformas que proponían cambios menores en la legislación tributaria, sobre todo reformas a impuestos al consumo (en 2006 y 2010) y una reforma de mayor calado, que propuso dos nuevos impuestos que, aparentemente, pretendían aumentar la recaudación del ISR empresarial y gravar las actividades informales (en 2007). Esta propuesta sorprendió a algunos observadores, que creyeron que se trataban de propuestas progresivas de reforma tributaria. Sin embargo, al no realizar cambios de fondo en el sistema tributario, la reforma de 2007 terminó afectando a los empresarios pequeños y medianos y, de hecho, disminuyendo la recaudación a través de impuestos directos.

Por su parte, fue posible observar una continuidad muy clara en la integración de la Secretaría de Hacienda respecto al sexenio anterior. La mayor parte de los cuadros de la secretaría del nuevo sexenio había formado del equipo encabezado por Gil Díaz. Por ejemplo, los exempleados de Banamex y Avantel siguieron haciéndose cargo de la Procuraduría Fiscal de la Federación y del Servicio de Administración Tributaria. Por esta razón, como se verá al analizar la estructura de relaciones burocráticas de los funcionarios hacendarios, Gil Díaz y otros exfuncionarios seguían siendo, durante el sexenio de Calderón, figuras centrales en la red de relaciones burocráticas. A la vez, el fenómeno de circulación público-privada se volvió cada vez más relevante. En otras palabras, *los puntos de acceso que los grandes empresarios del CMHN habían construido en la Secretaría se mantuvieron y consolidaron.*

En este capítulo, al igual que en el anterior, se analizará, en primer lugar, las características de los cambios tributarios propuestos por el gobierno calderonista. Gracias a las fuentes documentales provenientes de la embajada estadounidense en México, así como de las memorias oficiales de la Secretaría de Hacienda, es posible ver con más detalle el papel de los funcionarios hacendarios en la elaboración de las propuestas técnicas y en su negociación con otros actores políticos, tales como

gobernadores y legisladores. Después, se observarán los resultados de los cambios tributarios. Posteriormente, se revisará la estructura de la red social de la secretaría para observar la continuidad en su formación y las relaciones que los burócratas seguían manteniendo con los funcionarios hacendarios del pasado. Al final, se analizará la estructura de relaciones de estos actores con el ámbito económico. Al reforzar sus vínculos con los burócratas, los accesos de los grandes empresarios a la Secretaría de Hacienda mantuvieron su configuración, tanto en la jerarquía de los puestos como en la diversidad de sus funciones.

4.1. Características de las reformas calderonistas

Al llegar al gobierno, luego de una elección cuyos resultados fueron controvertidos, el gobierno de Calderón hizo un primer intento de aumentar los ingresos tributarios hacia finales de 2006. Como sostiene Fairfield, después de un triunfo electoral obtenido por un margen muy pequeño, y cuestionado por gran parte de los actores políticos nacionales, tratar de insistir en gravar con IVA alimentos y medicinas resultaba una alternativa inviable.²⁷⁴ Sin embargo, en la iniciativa de la Ley de Ingresos para 2007 la Secretaría de Hacienda propuso aumentar la recaudación a través de incrementos en impuestos indirectos: por una parte, un impuesto a las bebidas azucaradas con una tasa de 5 % y, por la otra, una reducción a las deducciones permitidas en el ISAN sobre la adquisición de vehículos nuevos, para bajar la deducción de los automóviles de 300 mil a 150 mil pesos.

Como se mencionó más arriba, el cabildeo de empresarios de sectores específicos ante el poder legislativo resulta relevante y puede influir en la política tributaria. Sin embargo, este tipo de prácticas solo logra tener influencia en algunos detalles de la recaudación, tales como los relativos a impuestos a consumos específicos, y no en la orientación general de la política tributaria. El caso de las modificaciones de 2006 es un buen ejemplo de ello. Respecto a la primera propuesta, la Asociación Nacional de Productores de Refrescos y Aguas Carbonatadas (Anprac) expresó sus propuestas en los medios de comunicación y tuvo acercamientos con el presidente de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, el priista Jorge Estefan. Como resultado, este «advirtió que el impuesto sobre las bebidas tendría que discutirse más con la industria de bebidas para determinar en qué medida se puede absorber el impacto de este impuesto».²⁷⁵ Respecto a la segunda, la

²⁷⁴ Fairfield y Garay, «Redistribution Under the Right in Latin America», 15-16.

²⁷⁵ Leslie Bassett, «Mexico Economic Notes, December 7 - December 13 2006», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO6933_a, Unclassified (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 14 de diciembre de 2006), § 5, 7, https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO6933_a.html.

Asociación Mexicana de Distribuidores de Automotores (Amda) y la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (Amia), también se acercaron con Estefan para argumentar que la disminución en las exenciones del ISAN traería como consecuencia una disminución de 20 % en la producción de automóviles. A pesar de esos esfuerzos la propuesta de gravar las bebidas azucaradas fue aprobadas en la cámara de Diputados, aunque posteriormente rechazadas en el Senado. La propuesta de disminuir el valor mínimo para el cual era deducible la compra de un automóvil se modificó, para pasar de la propuesta original de 150 mil pesos a 175 mil,²⁷⁶ lo cual seguía teniendo repercusiones sobre todo para los consumidores de clase media.

A pesar de que el tema del incremento al IVA había quedado fuera de la agenda luego de que fue rechazado tres veces en el sexenio anterior, en estas propuestas puede verse, una vez más, la tendencia de la Secretaría de Hacienda de proponer incrementos en impuestos indirectos. En este caso, tanto el impuesto a bebidas azucaradas como la disminución en la deducibilidad del ISAN afectaban a los individuos de ingresos medios: consumidores de refrescos y de automóviles de valores bajos. Cabe destacar que el impuesto a bebidas azucaradas no tenía como propósito inhibir el consumo y promover la salud, sino que tenía claros fines recaudatorios y no contemplaba medidas que contrarrestaran la regresividad del impuesto.²⁷⁷ En segundo lugar, estos impuestos a consumos específicos encontraban la oposición de los empresarios de los sectores específicos afectados, más no de la comunidad empresarial en general, ni de los grandes empresarios del CMHN en particular, dado que no afectaba la orientación de la política tributaria, al tratarse de cambios marginales.

También puede observarse que las autoridades hacendarias no promovían cambios tributarios de fondo a pesar de que sus integrantes reconocían que el sistema tributario mexicano se caracterizaba por problemas más profundos: en una conferencia en diciembre de 2006, el subsecretario de ingresos Fernando Sánchez Ugarte «reconoció que el sistema tributario en México es complicado y que debe simplificarse». Por su parte, el secretario Carstens reconocía que los cambios propuestos

²⁷⁶ Leslie Bassett, «Mexico Economic Notes, December 14 - December 20 2006», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO7032_a, Unclassified (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 21 de diciembre de 2006), § 4-5, https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO7032_a.html.

²⁷⁷ De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, un impuesto a bebidas azucaradas debe ser de al menos 20% para tener un impacto en la obesidad y en las enfermedades cardiovasculares, además de verse acompañado de medidas que contrarresten el efecto regresivo de la medida, tales como el aumento en la accesibilidad de agua potable, la promoción de alternativas saludables y destinar los recursos obtenidos al área de atención a la salud. Véase OPS, «Los impuestos a los refrescos y a las bebidas azucaradas como medida de salud pública», 2018, https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=627:los-impuestos-refrescos-bebidas-azucaradas-medida-salud-publica&Itemid=499.

significarían un aumento marginal de la recaudación, aunque defendió la propuesta de modificaciones elaborada en su secretaría. En esa misma conferencia, representantes del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas (IMEF, una asociación civil que agrupa a financieros medianos), argumentaron que las propuestas de impuestos planificadas por el Poder Ejecutivo solo se dirigían «a los mismos contribuyentes honestos» que ya pagaban y que tendrían un impacto negativo en la inversión y la creación de empleos.²⁷⁸

4.1.1. La reforma de 2007

La reforma más importante del sexenio ocurrió en 2007. Es posible conocer detalles importantes del proceso de elaboración de las propuestas técnicas y su negociación a través de las memorias oficiales de la secretaría de Hacienda de ese sexenio. De manera similar a lo que ocurrió con las reformas del gobierno de Fox, el diseño de la iniciativa de reforma correspondió a la Subsecretaría de Ingresos y a su equipo. En este caso, quien ocupaba el puesto era Fernando Sánchez Ugarte.²⁷⁹ Posteriormente, conforme los planteamientos originalmente esbozados fueron detallándose, otros sectores de la Secretaría comenzaron a participar en su elaboración. La subsecretaría de ingresos, la Unidad de Política de Ingresos y la de Legislación Tributaria diseñaron las bases legales de una de las principales propuestas de la reforma, el impuesto empresarial a tasa única (IETU), como se verá más adelante. La subsecretaría de Hacienda, a cargo de Alejandro Werner, y la Unidad de Planeación Tributaria, encabezada por Miguel Messmacher, verificaban que las propuestas tuvieran consistencia macroeconómica y se encargaban de elaborar el balance de las finanzas públicas según los cambios proyectados. La Procuraduría Fiscal de la Federación, al frente de la cual seguía estando Luis Mancera de Arrigunaga (como vimos, un ex alto ejecutivo de Banamex), se encargaba de verificar la legalidad, constitucionalidad y seguridad jurídica de la propuesta. La Subsecretaría de Egresos también intervenía para ajustar el gasto público acorde a la estimación de nuevos ingresos, mientras el SAT realizaba propuestas de modernización tributaria. Por su parte, la negociación con las entidades federativas corría cargo de la Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas.²⁸⁰ Este testimonio refleja la complejidad que implica la elaboración de una reforma

²⁷⁸ Bassett, «Mexico Economic Notes, December 14 - December 20 2006», § 5.

²⁷⁹ Contreras Licea, *SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria 2006-2012*, 63.

²⁸⁰ *Ibid.*, 65.

tributaria, incluso una de tan poco alcance como esta. Además de la discusión técnica de las propuestas, otros actores de la secretaría se encargaban de realizar negociaciones con distintos actores sociales:

De modo simultáneo, se tejía un gran proceso de cabildeo con diferentes actores y frentes. Mientras cada responsable de los pilares de la reforma se encargaba de la negociación y el diálogo con los sectores asociados a su subsecretaría o unidad, la coordinación del entramado de las negociaciones correspondió a José Antonio Meade, entonces coordinador de asesores del secretario de Hacienda.²⁸¹

Finalmente, en junio de 2007 se formalizó la entrega de la iniciativa, cuyos cambios principales eran, en primer lugar, una contribución empresarial mínima, que tenía como fin servir como un impuesto de control para reducir los espacios a la evasión y que sería acreditable en el pago del ISR empresarial. Originalmente, se le denominó contribución empresarial a tasa única (CETU). La tasa originalmente propuesta era de 16 % en 2008 y 19 % para 2019. Según las estimaciones, se esperaba aumentar la recaudación en 1.8 % del PIB a través de la CETU. En segundo lugar, se proponía crear un impuesto a los depósitos en efectivo (IDE), que gravaría con una tasa de 2 % esas transacciones cuando fueran mayores a 20 mil pesos, con el fin de combatir la evasión fiscal. Este impuesto no afectaría a los contribuyentes formales, pues su pago se podría acreditar en el pago del ISR. Por otra parte, la iniciativa de reforma no modificaba la tasa del ISR empresarial ni personal.

Cuando el gobierno de Calderón presentó la iniciativa de reforma en mayo de 2007, el PAN tampoco contaba con mayoría en el Poder Legislativo, por lo cual, para su aprobación, se requería el apoyo de la oposición, principalmente del PRI. Aunque las consideraciones electorales pesaban en gran medida en el apoyo de este partido a la propuesta, no eran el factor más importante en la negociación de la reforma. Según los observadores, la elección que tendría lugar en Yucatán en mayo de 2007 sería determinante para saber si los diputados del PRI apoyaban o no la propuesta de Calderón.²⁸² En general, los legisladores priistas estaban de acuerdo con la propuesta, ya que no incluía impuestos a alimentos y medicamentos.²⁸³ Desde el principio, el PRI anunció (con excepción de algunos diputados pertenecientes a las centrales obreras) su conformidad con la propuesta y su deseo de apoyarla.

²⁸¹ *Ibid.*

²⁸² Garza, «Mexico's Government Building Support for Fiscal», § 5.

²⁸³ *Ibid.*, § 7.

Sin negar la importancia de tales consideraciones electorales, en este caso también es posible apreciar la importancia del papel desempeñado por la Secretaría de Hacienda en la discusión de esta reforma. Por ejemplo, es posible observar la manera en que la recaudación local se ve afectada por negociaciones políticas nacionales en las cuales interviene primordialmente Hacienda: Marcos Oviedo Cruz, entonces director general de planeación económica,²⁸⁴ afirmó que «el gobierno acepta que los estados necesitan más recursos, pero agregó que quiere que los estados muestren más transparencia en cómo gastan los fondos públicos. El secretario de Finanzas Carstens ha dicho públicamente que no quiere dar a los estados más dinero del presupuesto federal o aumentar su capacidad de recaudar fondos por su cuenta sin garantías de que el dinero se gastará de manera responsable».²⁸⁵ Según los informantes, el secretario de Hacienda, Carstens, era quien se encargaba de las negociaciones para la aprobación de la reforma con otros actores políticos,²⁸⁶ incluyendo a los gobernadores.²⁸⁷

La relevancia de los funcionarios hacendarios también puede apreciarse en el hecho de que los actores del sector privado acudían a negociar con ellos antes que con los legisladores. Por ejemplo, el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME) se reunió con miembros de la Secretaría de Hacienda para expresarles su inconformidad respecto a la CETU, pues argumentaban que los propietarios de las maquiladoras estarían sujetos a doble tributación, pagando impuestos en México y en los Estados Unidos porque el costo de los insumos procedentes de los Estados Unidos no sería totalmente deducible.²⁸⁸ Según los representantes de la CNIME, el CETU aumentaría la carga fiscal de las empresas en 600 %, puesto que no permitiría a las empresas deducir de los ingresos «el costo de la mano de obra, la nómina, las contribuciones a la seguridad

²⁸⁴ Oviedo Cruz no forma parte de la red de empleados superiores de Hacienda, pero su caso no deja de ser interesante: luego de ocupar el cargo, ocupó el de Director General Adjunto de Deuda Pública de la Secretaría (2008-2011) y Jefe de Asesores Económicos del Presidente de la República (2011-2012) y posteriormente como economista en Jefe para América Latina del banco británico Barclays y miembro del consejo de administración de Consejo de Administración De Arandas Premium Spirits. Véase Tequila General Gorostieta, «Consejo de administración de Arandas Premium Spirits, S.A.P.I de C.V.», 2020, <https://www.tequilagg.com/inversionistas/>.

²⁸⁵ Garza, «Mexico's Government Building Support for Fiscal», § 6.

²⁸⁶ Antonio Garza, «Fiscal Reform: Current Status», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4280_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 10 de agosto de 2007), § 2, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4280_a.html.

²⁸⁷ Leslie Bassett, «Mexico Economic Notes, May 26 - June 1 2007», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO2837_a, Unclassified (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 1 de junio de 2007), § 4, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO2837_a.html.

²⁸⁸ Isiah Parnell, «Mexico Economic Notes, June 22 - July 13», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO3703_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 13 de julio de 2007), § 1, 2, 5, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO3703_a.html.

social, las pensiones y otras prestaciones».²⁸⁹ Como se verá más adelante, esta estrategia de acercamiento directo a los burócratas hacendarios dio resultado, pues, una vez aprobada la reforma, la Secretaría de Hacienda otorgó, de manera discrecional, amplias exenciones a este sector.

Algunos empresarios estadounidenses también negociaron directamente con los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y tuvieron éxito en sus propósitos. Según lo que informó el subsecretario de ingresos Alejandro Werner, gracias a esas acciones se cambió el nombre de la CETU, para llamarse impuesto empresarial a tasa única (IETU). Esta modificación tenía el fin de que ese impuesto fuera similar al impuesto corporativo estadounidense y así volverlo deducible ante el sistema tributario estadounidense. Entre las empresas que habían negociado estos cambios con los burócratas de Hacienda estaba Citibank, el banco que había comprado a Banamex en 2001.²⁹⁰

Otro aspecto en que es posible observar la importancia de la Secretaría de Hacienda en su papel como negociador con actores económicos y políticos es en el uso que le puede dar a las herramientas de negociación. Como se mencionó en el segundo capítulo, Fairfield argumenta que los gobiernos astutos pueden vencer la oposición empresarial si negocia estratégicamente con ellos. Uno de los recursos a los que pueden acudir los burócratas es apelar a la legitimidad de los cambios tributarios y a los beneficios sociales de las reformas.²⁹¹ Sin embargo, los funcionarios no usaron ninguna de estas estrategias.

Las asociaciones empresariales afirmaron a los informantes de la embajada que, aunque creían que «una reforma fiscal era necesaria», esta solo resultaría aceptable si el gobierno se comprometía a usar los recursos adicionales para el combate a la pobreza y no para el gasto corriente. Igualmente, empresas internacionales agrupadas en el Consejo Ejecutivo de Empresas Globales (CEEG), tales como Citibank, Procter & Gamble, Daimler Chrysler y otras treinta y tres multinacionales, enviaron una carta al gobierno afirmando que, para hacer la reforma más aceptable, era necesario mejorar el control y la transparencia de los gastos del gobierno.²⁹² Los representantes del CEEG afirmaron

²⁸⁹ Antonio Garza, «Further Reaction to Mexican Fiscal Reform Plan», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4151_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 3 de agosto de 2007), § 2, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4151_a.html.

²⁹⁰ Antonio Garza, «EEB A/S Sullivan Discusses Fiscal and Pemex Reform with Mexican Finance U/S Werner And AmCham», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4815_a, Confidencial (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 6 de septiembre de 2007), § 2, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4815_a.html.

²⁹¹ Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*, 53-54.

²⁹² Garza, «Further Reaction to Mexican Fiscal Reform Plan», § 6.

que los inversores necesitaban la certeza de que los recursos del gobierno se gastarían en programas sociales como la salud, la educación, la vivienda y la infraestructura.²⁹³

Como era claro, los empresarios estaban dispuestos a pagar más impuestos si se les aseguraba que esos recursos serían usados con fines sociales y productivos. A pesar de ello, el gobierno de Calderón no hizo uso de ese argumento como herramienta de negociación: en lugar de apelar a la legitimidad de las reformas y a sus beneficios sociales, varios actores políticos sostuvieron que los ingresos que se obtendría con la reforma se destinarían casi exclusivamente al gasto corriente. Uno de esos personajes era Pedro Aspe:

El exsecretario de Hacienda Pedro Aspe, que ahora dirige una de las principales empresas de consultoría de México, dijo a los miembros de la oficina económica [de la embajada] que casi todo el aumento de los ingresos fiscales se destinaría a financiar los sueldos adicionales de los maestros acordados por el Presidente Fox con el sindicato nacional de maestros en octubre/noviembre de 2006, un acuerdo ratificado discretamente por el Gobierno de Calderón en mayo de 2007. Como parte del esfuerzo por resolver la huelga de maestros en Oaxaca, Fox acordó aumentar los salarios de los maestros para eliminar el sistema de tres niveles que hacía que los maestros del sur y otras partes del norte de México ganaran menos que sus homólogos de las zonas más prósperas del país.²⁹⁴

A pesar de los temores expresados por algunos sectores, el alcance tan limitado de la reforma no dejaba de reconocerse. Aunque algunas empresas estadounidenses argumentaron que «los impuestos pagados en virtud del Impuesto sobre la Renta de Tasa Única para las empresas o la propuesta de la CETU no serán deducibles en un país extranjero»,²⁹⁵ la respuesta del gobierno de Estados Unidos fue que los temores de los inversionistas estadounidenses no estaban fundados, pues la CETU se trataba de un impuesto mínimo: «para muchas empresas probablemente sería posible ajustar las deducciones para asegurar que los impuestos sobre la renta normales sean mayores que el mínimo dictado por la CETU, y deducibles de los impuestos de los Estados Unidos».²⁹⁶

El equipo de la oficina económica de la embajada estadounidense mostró su sorpresa por el alcance tan limitado de los cambios propuestos. Según ellos, la propuesta no era «tan amplia ni tan

²⁹³ Garza, «Fiscal Reform: Current Status», § 6.

²⁹⁴ Garza, «Further Reaction to Mexican Fiscal Reform Plan», § 5.

²⁹⁵ Antonio Garza, «Mexico: U.S. Investors Ask for Intervention on Tax Policy Reform», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4236_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 9 de agosto de 2007), § 3, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4236_a.html.

²⁹⁶ *Ibid.*, § 3, 15.

audaz como a muchos les habría gustado, dado que México tiene la segunda peor tasa de recaudación de impuestos de América latina, después de Guatemala». Los analistas concluían que la iniciativa no modificaba los problemas estructurales del sistema tributario mexicano, pues no lograba simplificar el sistema tributario de manera significativa y, por el contrario, mantenía muchos regímenes fiscales especiales, medidas que el gobierno había identificado previamente como componentes clave de una reforma fiscal.²⁹⁷ En otras palabras, la discusión de una reforma de fondo del sistema tributario, que enfrentara los problemas estructurales del sistema tributario estaba, de nueva cuenta, fuera de la agenda política:

Las medidas para mejorar la administración fiscal son útiles, pero podrían haber ido más lejos. Además, la reforma no aborda la transparencia y la eficiencia del gasto en el nivel local. *Se necesitará una mayor reforma fiscal para proporcionar al gobierno el flujo constante de ingresos que necesita para hacer frente a la pobreza y otras necesidades sociales crecientes, y para evitar una posible crisis fiscal en el futuro.*²⁹⁸

Incluso aquellos que se quejaron de la reforma fiscal, como la Cámara de Comercio de los Estados Unidos, señalan que el peor de los casos sería que la reforma fracasara. Los mercados financieros «estarían decepcionados por el fracaso de México en hacer incluso una solución moderada a su *régimen fiscal fallido*». ²⁹⁹ Adicionalmente, si la reforma no tenía éxito debilitaría la credibilidad del presidente Calderón. Por si fuera poco, era posible observar entre los mismos burócratas hacendarios una gran desconfianza de que pudieran lograr los objetivos que ellos mismos habían planteado, pues incluso habían preparado planes alternativos para el caso de que la reforma tributaria fuera aprobada pero no incrementara la recaudación como se esperaba.³⁰⁰

Finalmente, la reforma fue ratificada por el legislativo en septiembre de 2007. Se aprobó que la tasa del IETU fuera de 16.5 % para 2008, 17 % para 2009 y de 17.5 % para 2010. Además, se aceptó que fueran deducibles los salarios y otros costos laborales, tales como las cuotas de seguridad social. También se ratificaron, por una parte, el impuesto a depósitos en efectivo, pero se subió el monto gravable de 20 mil a 25 mil pesos; por la otra, un aumento de 5.5 % en los precios de las

²⁹⁷ Antonio Garza, «Mexico's Calderon Unveils Tax Reform Proposal», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO3246_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 21 de junio de 2007), § 2, 3, 7, 9, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO3246_a.html.

²⁹⁸ *Ibid.* Énfasis añadido.

²⁹⁹ Garza, «Fiscal Reform: Current Status», § 10. Énfasis añadido.

³⁰⁰ Antonio Garza, «Mexico's 2008 Budget Process», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4552_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 24 de agosto de 2007), § 5, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4552_a.html.

gasolinas.³⁰¹ Se esperaba que la recaudación se incrementara 1.1. % para 2008 y en 2.1 % para 2012. Al igual que con la iniciativa presentada por el ejecutivo, la opinión de los observadores era que el alcance de la reforma aprobada era muy limitado.³⁰² Adicionalmente, como se verá más adelante, incluso una meta tan modesta no pudo lograrse.

Una vez ratificada la reforma, la Secretaría de Hacienda hizo uso de sus facultades discrecionales para otorgar beneficios fiscales, pues sus funcionarios emitieron un decreto que tenía como fin otorgar deducciones a maquiladoras y a concesionarios de los sistemas de autopistas. Según las declaraciones de un burócrata de Hacienda, tales cambios por parte tenían como fin «refinar algunos detalles» de lo aprobado por el Congreso.³⁰³

Poco después de la sanción de la reforma de 2007, el secretario Agustín Carstens dio un discurso en una reunión que congregó a funcionarios, exfuncionarios y empresarios cercanos al exsecretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena. Estas declaraciones reflejan fielmente las posturas del equipo hacendario durante la negociación de estos cambios:

Antonio [Ortiz Mena] sigue siendo una guía para la Secretaría de Hacienda. Una de las frases que más he utilizado en los últimos 10 meses u 11 meses, como Secretario de Hacienda, fue una frase que acuñó Antonio Ortiz Mena y que fue muy efectiva. Cuando yo entré en funciones una pregunta que siempre me hicieron fue: «¿cuál va a ser la Reforma Fiscal que el gobierno del Presidente Calderón va a impulsar?» y yo siempre respondía, usando las palabras de Antonio Ortiz Mena, que «*la mejor reforma fiscal es aquella que sea posible*». Realmente fue una frase que expresó muy bien lo que buscamos y lo que logramos, porque dentro de lo posible se obtuvo la mejor reforma.³⁰⁴

Los estudios comparativos han concluido que, contrariamente las opiniones de Carstens, la mejor reforma tributaria no es la posible, sino *la que se vuelve posible* a través del uso de herramientas de negociación adecuadas. Como ha sido claro al revisar el proceso de la reforma tributaria de 2007, la Secretaría de Hacienda se negó a hacer uso de esas herramientas.

³⁰¹ Antonio Garza, «Mexico's Tax Reform Bill Nearing Adoption», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4970_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 14 de septiembre de 2007), § 1, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4970_a.html.

³⁰² Antonio Garza, «Mexican Congress Approves Long-Sought Tax Reform», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO5044_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 18 de septiembre de 2007), § 2-4, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO5044_a.html.

³⁰³ Leslie Bassett, «Corrected Copy - Fiscal Reform and Other Economic Developments in Mexico», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO5419_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 11 de octubre de 2007), § 2-4, https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO5419_a.html.

³⁰⁴ Carstens, «Palabras del Dr. Agustín Carstens, Secretario de Hacienda y Crédito Público», 19.

4.1.2. Los cambios tributarios de 2010

Para 2010, era claro que los resultados de la reforma de 2007 no habían sido los esperados. A pesar de los cambios legales, los analistas de la embajada consideraban que la debilidad de la recaudación de impuesto continuaba: «históricamente, la recaudación de impuestos ha sido difícil en México, y una reciente reforma tributaria que aumentó los impuestos a las empresas se ha estancado».³⁰⁵ En otras palabras, a pesar de que la reforma de 2007 tenía un alcance muy corto (y como veremos más adelante, recayó sobre todo en los empresarios medianos y pequeños), sus metas no se cumplieron.

Aunado a lo anterior, en el país se experimentaban las consecuencias de la crisis económica mundial que había comenzado el año anterior. En este contexto, en septiembre de 2009 se presentó una nueva iniciativa de cambios fiscales, cuyas principales propuestas eran las siguientes: en primer lugar, un impuesto general a las ventas (incluyendo a alimentos y medicinas) de 2 %; en segundo, un impuesto de 4 % a las telecomunicaciones (excepto las rurales); en tercero, elevación de la tasa máxima del ISR de 28 a 30 %, y, por último, un incremento del impuesto a los depósitos en efectivo de 2 a 3 %, disminuyendo el monto mínimo para el cobro del impuesto, de 25 mil a 15 mil pesos.³⁰⁶ Es preciso considerar que, en realidad, el impuesto de 2 % al consumo era una sobretasa al IVA. En otras palabras, el IVA general pasaría a ser de 17 % y el de alimentos y medicinas de 2 %.

En esta ocasión, en el diseño de la reforma realizado por la secretaría de Hacienda se incluyeron algunos elementos que pretendían facilitar su aprobación pero que no resultaron verosímiles. Como una herramienta de negociación, a la sobretasa del IVA se le llamó «impuesto antipobreza». La razón por la cual se le llamaba así era que se esperaba, de esta manera, vencer las resistencias a los incrementos al IVA, provenientes principalmente del PRI.³⁰⁷ A pesar del nombre, en realidad solo

³⁰⁵ Carlos Pascual, «Mexico: Budget, Economic Issues Likely to Dominate the New Congress», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2637_a, Confidencial (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 4 de septiembre de 2009), § 3, https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2637_a.html.

³⁰⁶ Carlos Pascual, «GOM Proposes 2010 Economic Plan», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2709_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 15 de septiembre de 2009), 7, https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2709_a.html.

³⁰⁷ John Feeley, «The GOM's 2010 Revenue Proposal», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2832_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 30 de septiembre de 2009), https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2832_a.html.

se proponía destinar 36 % de lo recaudado por ese impuesto a un programa de transferencias condicionadas (Oportunidades). Otras de las herramientas de negociación planteadas en la iniciativa era la disminución del gasto corriente del gobierno; sin embargo, esta propuesta resultaba poco creíble. Se anunció, como una «medida política espectacular», la eliminación de tres secretarías de estado. A juicio de los informantes de la embajada, en realidad se trataba de una medida «relativamente menor en términos del dinero ahorrado».³⁰⁸

Finalmente, en noviembre de 2009 el poder legislativo aprobó parcialmente las propuestas del ejecutivo. En primer lugar, se rechazó la aplicación de la sobretasa de 2 % al consumo y en su lugar el IVA general se aumentó de 15 a 16 %. En segundo, se aceptaron los cambios en el IDE tal como se presentaron, es decir, la tasa aumentó de 2 a 3 % para depósitos mayores a 15 mil pesos mensuales; en tercero, se ratificó el impuesto al consumo de telecomunicaciones de 3 %. En esta ocasión, una vez más es notoria la influencia de las consideraciones electorales para el rechazo a la aprobación en la sobretasa del IVA: «el rechazo al aumento del IVA mostró claramente que el PRI no está dispuesto a arriesgarse a una acción tributaria audaz, temeroso de que sus posibilidades de recuperar la presidencia en 2012 se vean comprometidas».³⁰⁹ Sin embargo, es preciso notar que estas consideraciones no fueron las determinantes para mantener el estado de cosas del sistema tributario ni son suficientes para dar cuenta del alcance tan limitado de las reformas.

4.1.3. *Los resultados de la reforma*

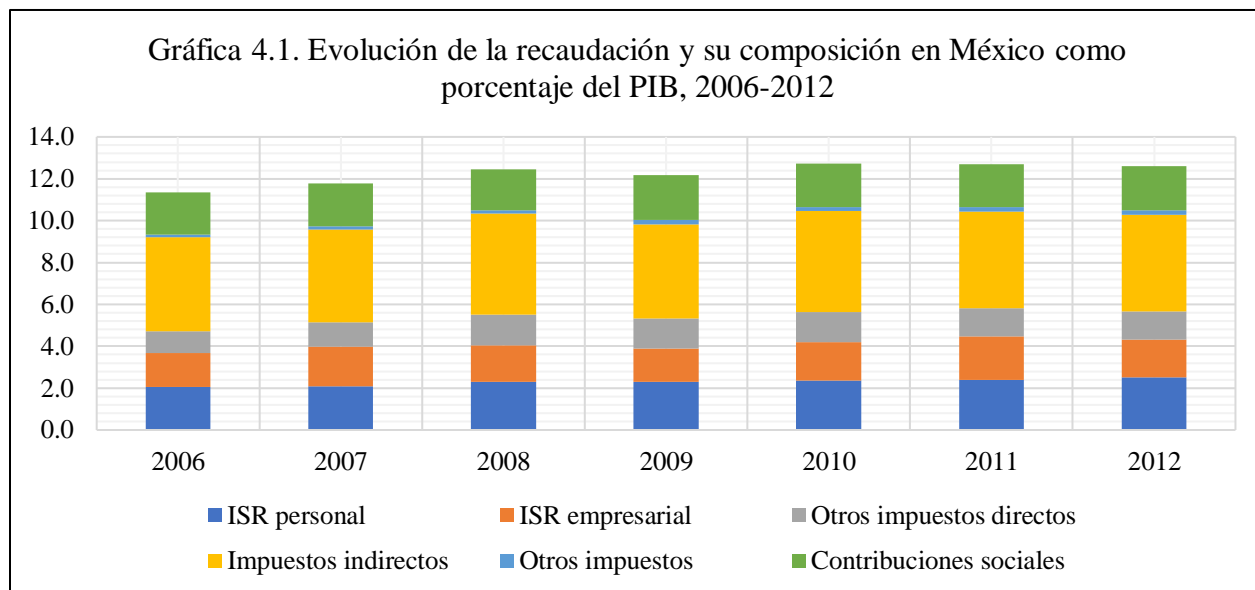
Como pudo observarse, los cambios tributarios impulsados durante el gobierno calderonista eran considerados modestos y poco ambiciosos, tanto por partidarios como por opositores. Quienes veían las reformas con más optimismo argumentaron que, aunque con el IETU solo se recaudaría 1 % del PIB, «en el contexto mexicano, esto constituye un aumento de impuestos modesto pero significativo».³¹⁰ Sin embargo, los resultados no dejan lugar a dudas sobre la poca eficacia de las reformas calderonistas: en 2008, primer año de aplicación del IETU, la recaudación a través del ISR empresarial (donde se contabilizó ese impuesto) disminuyó de 1.9 a 1.7 % del PIB. Para 2011, este monto significaba 2.1 % del PIB y para 2012 era de 1.9 %. A lo largo del sexenio, como se

³⁰⁸ *Ibid.*

³⁰⁹ Carlos Pascual, «Congress Approves Most 2010 Revenue Legislation», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO3205_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 10 de noviembre de 2009), https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3205_a.html.

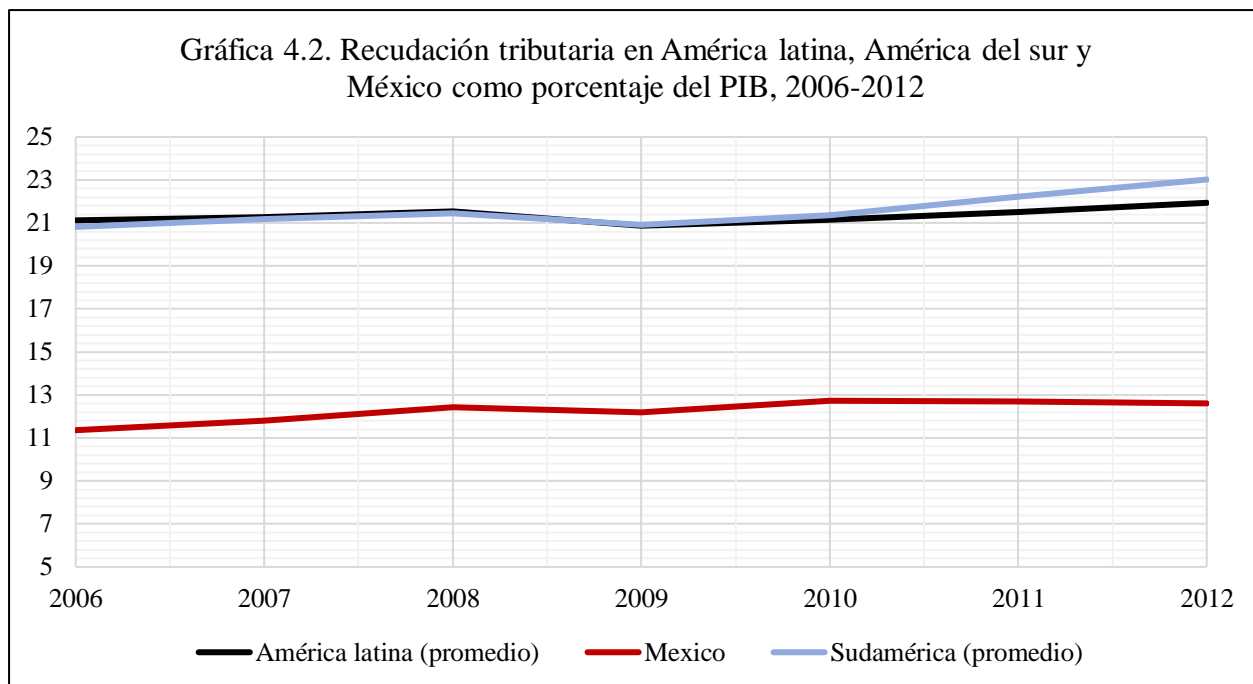
³¹⁰ Fairfield y Garay, «Redistribution Under the Right in Latin America», 17.

puede ver en la gráfica 4.1, la recaudación total pasó de 11.8 a 12.6 % del PIB. De ese aumento, la mayor parte provino del incremento a impuestos al consumo, que se contabilizan en los impuestos indirectos.



Fuente: elaboración del autor con base en datos de la Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>.

Ahora bien, si se toman en cuenta las tendencias de recaudación en México y América latina, se observa que, si bien entre 2006 y 2008 la brecha existente entre ambos parecía cerrarse, a partir de 2010 esa distancia volvió a acentuarse. Esto se debió a que, por una parte, la recaudación en América latina, particularmente en los países sudamericanos, comenzó a aumentar a partir de 2009. Mientras tanto, por otra parte, en México la tendencia comenzó a mostrar un descenso, como puede observarse en la gráfica 4.2.



Fuente: elaborado con base en datos de OECD *et al.*, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2017* (Paris: OECD, 2019), 36 (datos de América latina y América del Sur); Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (datos de México). El promedio de América latina representa el promedio no ponderado de 24 países de América latina incluidos en el informe de la OECD *et al.* y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. América del Sur incluye nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay).

Al analizar los procesos de reforma tributaria de este sexenio puede observarse una gran continuidad respecto a los periodos anteriores. En primer lugar, una gran reticencia por parte de la Secretaría de Hacienda a proponer cambios de fondo en el sistema tributario. En segundo, una tendencia a tratar de aumentar la recaudación a través de impuestos indirectos. Incluso cuando se logró implementar un impuesto mínimo al ingreso empresarial, este no tuvo ningún efecto en la recaudación. Estos cambios, además, no tuvieron la oposición de los grandes empresarios, pues no afectaba sus intereses. Por el contrario, como se verá más adelante, las reformas de este sexenio afectaban sobre todo a los sectores de clase media (a través de los impuestos al consumo) y a los empresarios pequeños y medianos. Esta continuidad coincide, como se verá a continuación, con la permanencia de un número importante de funcionarios del sexenio anterior. En otras palabras, el acceso preferencial que los grandes empresarios habían construido desde hacía varias décadas se consolidó cada vez más gracias al cultivo constante de relaciones con los funcionarios, que tendían cada vez más puentes entre el sector público y el privado.

4.2. La Secretaría de Hacienda en el sexenio de Calderón

En 2006, cuando la elección ya había pasado y el gobierno de Felipe Calderón aun no entraba en funciones, los informantes de la embajada estadounidense entrevistaron a varios actores con el fin de «dar a las agencias de Washington una mejor idea de los debates económicos [en México]». Uno de los personajes entrevistados era Fausto Hernández, economista del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a quien la embajada consideraba un experto digno de considerar, pues su opinión y experiencia proporcionaban perspectivas útiles sobre la viabilidad de aprobar una reforma fiscal que resultaba «necesaria en el corto plazo».³¹¹ En opinión de Hernández, resultaba muy difícil realizar cambios en el sistema tributario mexicano debido a la presencia de «muchos grupos de interés que se oponen a cualquier cambio», entre los cuales había varios empresarios. Según Hernández, estos «gozaban de una alta estima entre muchos funcionarios del gobierno, incluyendo al Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz». Además, según Hernández, «Agustín Carstens, posible candidato a ser el próximo Secretario de Hacienda, también pertenece a este grupo de interés».³¹²

En efecto, el cambio de gobierno no causó grandes cambios en la formación de la Secretaría. Esta continuidad no es tan sorprendente como la que ocurrió en el año 2000, pues se trató de un cambio de gobierno entre presidentes del mismo partido, el PAN. Lo que sí llama la atención es la permanencia en sus puestos de los funcionarios que provenían de gobiernos priistas, empezando por el mismo secretario Agustín Carstens, que había sido un colaborador cercano de Gil Díaz, como se vio en el capítulo anterior. Aunque la continuidad en los altos mandos de la secretaría se revisará más adelante, conviene considerar el testimonio de un funcionario hacendario, Rodrigo Barros, quien fue Director General Adjunto de Análisis de Políticas Públicas entre 2010 y 2013 y jefe de la Unidad de Política de Ingresos Tributarios entre 2013 y 2017. Hacia finales del gobierno de Calderón, Barros escribió en un artículo de opinión que, así como el cambio de gobierno había dejado prácticamente intactos los cuadros de la Secretaría de Hacienda en la transición del año 2000,

³¹¹ Leslie Bassett, «Leading Mexican Economist on Tax and Fiscal Reform Issues», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO4189_a, Confidencial (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 27 de julio de 2006), § 11, https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO4189_a.html.

³¹² *Ibid.*, § 9. Adviértase que, como se ha argumentado en esta tesis, las relaciones público-privadas no constituían tan solo de un grupo de interés, sino de un entramado de relaciones más extenso y de larga data, con dinámicas más complejas que aquellas descritas en la bibliografía pluralista.

De forma más predecible, lo mismo sucedió con el cambio de gobierno de 2006. Gracias a lo anterior, el proceso de conformación de un equipo técnico, que ya venía en marcha, pudo proseguir a lo largo de los últimos 12 años. Ello se refleja hoy, por ejemplo, en el hecho de que tanto el Secretario como los Subsecretarios se formaron profesionalmente al interior de la Secretaría o de órganos pertenecientes al ámbito de responsabilidad de esta. Algo similar sucede con los mandos inmediatos inferiores.³¹³

La continuidad de los cuadros en la Secretaría de Hacienda difícilmente puede interpretarse como un proceso de fortalecimiento burocrático. Como han dejado claro los estudios sobre modernización administrativa de la burocracia federal en México, el desarrollo de mecanismos de profesionalización ha sido lento y se ha topado con numerosos obstáculos. Si bien desde la década de 1990 se intentó poner en práctica un servicio civil de carrera en todas las áreas del gobierno federal, este no pudo ponerse en marcha sino hasta 2003, y solo de manera parcial.³¹⁴ En 2003 se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera [SPC] de la Administración Pública Federal que, sin embargo, solo regulaba el ingreso y la promoción de los puestos inferiores del escalafón y, por el contrario, preveía «la incorporación de funcionarios de libre designación para ocupar puestos de mando superior, cargos con una clara vinculación política, como el personal de la Presidencia de la República, los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y titulares de cargos homólogos».³¹⁵ Durante las administraciones posteriores al gobierno de Calderón, «no todos los subsistemas del servicio profesional se lograron poner en marcha de forma oportuna», y el nombramiento discrecional de funcionarios se utilizó de manera excesiva. Debido a ello, Pardo concluye que «la profesionalización de los servidores públicos por medio este sistema (SPC) tampoco fue una prioridad para el gobierno del presidente Felipe Calderón».³¹⁶ La situación en el órgano encargado de recaudar los impuestos, el SAT, no es muy diferente. Según Sobarzo «en materia de formación de funcionarios, [...] el servicio civil de carrera no se ha institucionalizado al interior del SAT».³¹⁷

³¹³ Rodrigo Barros Reyes Retana, «Doce años después: SHCP. Aciertos y desaciertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público», *Letras Libres*, 5 de diciembre de 2012, <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-shcp>.

³¹⁴ María del Carmen Pardo, «La propuesta de modernización administrativa en México. Entre la tradición y el cambio», *Foro Internacional* 50, núm. 2 (2010): 407-411.

³¹⁵ *Ibid.*, 411.

³¹⁶ María del Carmen Pardo, «La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón. Entre la austeridad y la reforma.», *Foro Internacional* 55, núm. 1 (2015): 101-102, <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>.

³¹⁷ Sobarzo Fimbres, *Reforma fiscal en México. Una asignatura pendiente*, 77.

En ese mismo sentido, como señala el mismo testimonio de Barrios, en la Secretaría de Hacienda no se había establecido un mecanismo institucional de profesionalización del personal, razón por la cual existía «un margen de mejora en esta tarea [de fortalecimiento de la Secretaría]: sería deseable contar con procesos institucionales de captación de personal y de formación de cuadros».³¹⁸ En lugar de interpretar la continuidad de personal advertida por Barrios como una forma de profesionalización, aquí propongo que es más adecuado entenderla como producto de la influencia de ex-funcionarios que, por una parte, tenían lazos sociales con los burócratas en activo y, por la otra, estaban cada vez más vinculados con el ámbito privado. Debido a ello, los puntos de acceso que los grandes empresarios habían construido en la Secretaría se multiplicaron y consolidaron.

Así como en el sexenio anterior Gil Díaz tuvo facultades amplias para nombrar a su equipo, en el caso de Carstens esto no fue así. Fuera por deseo personal o por restricciones burocráticas, Carstens no pudo formar un equipo propio, sino que era más bien un legado del cuadro formado el sexenio anterior. Así, aunque Gil Díaz ya no formaba parte de la Secretaría, seguía manteniendo vínculos con la mayoría de los funcionarios que participaron en la elaboración de las reformas tributarias del periodo calderonista. Adicionalmente, como se verá más adelante, el establecimiento de relaciones a través de la circulación público-privada no hizo más que incrementarse, con lo cual la diversidad y jerarquía de los puntos de acceso también se amplió.

4.2.1. La consolidación de los puntos de acceso preferenciales a la formulación de la política tributaria en la Secretaría de Hacienda

En esta sección, revisaré las trayectorias de los funcionarios hacendarios para mostrar la continuidad en la formación de la secretaría. Posteriormente, analizaré las redes de relaciones de estos actores. Para ello, tomaré en cuenta a los mismos cargos que se consideraron en el sexenio de Fox; adicionalmente, se toma en cuenta la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas ya que, como acabamos de ver, desempeñó un papel importante en la negociación con los estados. Se incluirá en el análisis a los burócratas que ocuparon los cargos en los momentos específicos de las reformas (2007 y 2009). En el cuadro 4.1 se enlista tanto los cargos como los actores analizados.

El primer punto que se destaca al analizar la formación de la Secretaría en este periodo, como se mencionó, es la continuidad de los funcionarios del sexenio previo. La muestra principal es el

³¹⁸ Barros Reyes Retana, «Doce años después: SHCP. Aciertos y desaciertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público».

secretario de Hacienda, Agustín Carstens. Este había iniciado su carrera en el Banco de México, reclutado del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM, una universidad privada propiedad de la familia de empresarios Baillères) por el entonces director general del Banco de México, Miguel Mancera. Este, a su vez, era amigo cercano del padre de Carstens. Como vimos más arriba, Mancera fue un funcionario con vínculos muy cercanos a los grandes empresarios, lazos establecidos a través de su pertenencia al Club de Banqueros. Mancera también es tío del empresario Roberto Hernández. Carstens llegó a ser jefe de asesores de asesores de Mancera³¹⁹ y posteriormente, como vimos, fue subsecretario de Hacienda la primera mitad del sexenio de Fox, puesto en el cual fue nombrado por Gil Díaz.

El coordinador de asesores de Carstens, que, como acabamos de revisar, se encargó de negociar los detalles de la reforma de 2007 con otros actores políticos, fue José Antonio Meade. Hijo de un prominente priista, Meade había iniciado su carrera burocrática a finales de los años noventa, ocupando varios puestos medios en la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) y en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Gil Díaz lo nombró director general del banco de fomento agrícola Financiera Rural en 2002, cargo en el cual se desempeñó hasta 2006, cuando se convirtió en coordinador de asesores de Carstens y, posteriormente, subsecretario de ingresos.

³¹⁹ Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, s. v. Carstens Carstens, Agustín Guillermo.

Cuadro 4.1. Empleados superiores de Hacienda en 2007 y 2009

Cargo y nombre	Años
Secretario de Hacienda	
Agustín Carstens Carstens	2006-2009
Ernesto Cordero Arroyo	2009-2011
Jefatura de oficina de la coordinación de asesores	
José Antonio Meade Kuribreña	2006-2007
José Antonio González Anaya	2009-2010
Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público	
Alejandro Werner Wainfeld	2006-2010
Unidad de Planeación Económica	
Miguel Messacher Linartas	2006-2012
Unidad de Crédito Público	
Gerardo Rodríguez Regordosa	2005-2011
Subsecretaría de Ingresos	
Fernando Sánchez Ugarte	2005-2007
José Antonio Meade Kuribreña	2008-2010
Unidad de Política de Ingresos Tributarios	
Juan Manuel Pérez Porrúa	2007-2011
Unidad de Legislación Tributaria	
Rafael Sandoval Giles	2001-2009
Mikel Arriola Peñalosa	2009-2011
Subsecretaría de Egresos	
Ernesto Cordero Arroyo	2006-2008
Dionisio Pérez Jácome	2008-2011
Oficialía Mayor	
Sergio Hidalgo Monroy Portillo	2006-2010
Procuraduría Fiscal de la Federación	
Luis Felipe Mancera de Arrigunaga	2005-2008
Javier Laynez Potisek	2008-2012
Jefatura del Servicio de Administración Tributaria	
José María Zubiría Maqueo	2003-2006
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena	2008-2012
Unidad de Inteligencia Financiera	
Luis Urrutia Corral	2007-2010
Unidad de coordinación con entidades federativas	
José Antonio González Anaya	2006-2010

Fuente: elaboración del autor con base en fuentes oficiales y hemerográficas

El siguiente coordinador de asesores de Carstens fue González Anaya, quien además fue titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y se encargó de negociar con ellas durante la reforma de 2007. Su caso resulta particularmente llamativo: si bien ingresó a la Secretaría de Hacienda durante el sexenio de Fox, cuando Gil Díaz era secretario, sus vínculos con funcionarios del pasado pueden remontarse más atrás, pues es concuño del expresidente Carlos Salinas. Además, inició su carrera burocrática en la Oficina de la Presidencia en 1990, durante el sexenio de Salinas. González Anaya ha declarado que Salinas «es un gran amigo, y yo no niego a mis amigos».³²⁰ Colaboró con el expresidente en la redacción de su libro *México. Un paso difícil a la modernidad*.³²¹

El caso de Sánchez Ugarte, subsecretario de ingresos, también es peculiar. Como vimos en el capítulo anterior, no queda claro en qué momento se incorporó a la Secretaría debido a la discrepancia de las fuentes. En todo caso, es claro que Sánchez había formado parte de los cuadros superiores de Hacienda desde la década de 1970, donde coincidió en varias ocasiones con Gil Díaz³²² y, como revisamos, terminó en el sector privado donde presentó amparos contra las reformas en las cuales participó como funcionario.

Otro caso notable es el de Alejandro Werner, quien había sido coordinador de asesores de Gil Díaz y director de la Unidad de Política Económica y se convirtió en Subsecretario de Ingresos. Además, como se subrayó más arriba, es hermano de Martín Werner, otro exfuncionario relevante durante el sexenio de Ernesto Zedillo y que a partir de 2001 ingresó Goldman Sachs, la agencia que negoció la venta de Banamex al grupo Citibank. Por su parte, Miguel Messmacher, jefe de la Unidad de Planeación Económica, comenzó su carrera burocrática de la mano de Martín Werner, como su coordinador de asesores cuando este era subsecretario de Hacienda en la parte final del

³²⁰ Redacción El Financiero, «Salinas es un gran amigo y yo no niego a mis amigos: González Anaya», *El Financiero*, 22 de junio de 2017, edición electrónica, sec. Nacional, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/salinas-de-gortari-es-un-gran-amigo-y-yo-no-niego-a-mis-amigos-gonzalez-anaya>.

³²¹ Salinas afirma en la introducción de su libro: «José Antonio González Anaya revisó con esmero las partes relativas a la situación económica, y su talento de economista profesional permitió avanzar en la precisión de los textos conducentes y documentar los alegatos particulares»; véase Carlos Salinas de Gortari, *México. Un paso difícil a la modernidad* (México, D. F.: Plaza Janés, 2000), XXII.

³²² Sheryl Walter, «Government of Mexico Tax Policy Official to Visit Washington», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, 1979MEXICO04253_e, Unclassified (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 13 de marzo de 1979), https://wikileaks.org/plusd/cables/1979MEXICO04253_e.html.

sexenio de Zedillo, en 1999. Entre 2000 y 2002 trabajó como investigador del Banco de México, bajo las órdenes de Alejandro Werner.³²³

Pérez Porrúa, jefe de la Unidad Política de Ingresos Tributarios, también había sido funcionario en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México, donde había igualmente coincidido con Gil Díaz en varias ocasiones. A partir de 1997, se incorporó al sector privado, pues trabajó en Banamex e Inverlat. Entre 1994 y 1997 formó parte de grupo Televisa y Grupo BAL (el consorcio de la familia Baillères), en este último como Director de Finanzas Corporativo y Director de Proyectos Especiales. Entre 1997 y 2003 dirigió la empresa Focus Consultores, que manejaba un portafolio de inversión de 500 millones de dólares de inversiones en el área tecnológica.³²⁴ Para 2001, era parte de los consejos de administración de Grupo Peñoles y del Grupo Palacio de Hierro, ambos encabezados también por Baillères.

Monroy Portillo, el oficial mayor, también había desarrollado experiencia en la Secretaría de Hacienda en el sexenio salinista. Fue Subdirector de Crédito entre 1989 y 1991 y Director General de Crédito Público entre 1991 y 1994, cuando Aspe era secretario de Hacienda. También había pasado por el sector privado, donde se desempeñó como abogado de la constructora ICA (del empresario Quintana, del CMHN) y sirvió en despachos privados entre 1984 y 1987.³²⁵ Otro caso relevante de continuidad en el equipo hacendario es Sandoval Giles, jefe de la Unidad de Legislación Tributaria, es decir, el funcionario encargado de detallar los aspectos jurídicos relativos a los cambios tributarios y leyes de ingresos y egresos para presentarlos ante el Congreso. Estuvo en el puesto desde comienzos de la presidencia de Fox hasta mediados del sexenio de Calderón.

Quizá los casos más notables de continuidad sean los de Luis Mancera de Arrigunaga y José Zubiría, que habían sido empleados de Gil Díaz en Banamex, y cuya trayectoria se analizó en el capítulo anterior. El sucesor de Mancera en la Procuraduría Fiscal de la Federación fue Javier Laynez, quien había desarrollado una trayectoria burocrática ligada a la administración del expresidente Ernesto Zedillo: fue Director de Legislación y Normatividad cuando Zedillo era titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre 1991 y 1992; posteriormente, ocupó el cargo de

³²³ Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado, «Versión estenográfica de Reunión de Trabajo», 4 de diciembre de 2012, 5, https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/reu/docs/version_041212.pdf.

³²⁴ Karla Yee, «Ceremonia de entrega de los premios carrera al universo y mérito profesional 2013», *Conexión ITAM*, enero de 2014, 11.

³²⁵ Camp, *Mexican Political Biographies, 1935-2009*, s. v. Monroy Portillo, Sergio Hidalgo.

Director de Normatividad cuando Zedillo fue secretario de educación, entre 1997 y 2005; después, fue Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal cuando Zedillo fue presidente.³²⁶

El sucesor de Zubiría en el SAT fue Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Además de ser nieto del exsecretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, había desarrollado una carrera en el sector privado como abogado de firmas relacionadas con asuntos tributarios de grandes empresas. Particularmente, fue socio del despacho White & Case,³²⁷ al igual que Zubiría. De hecho, fue Zubiría quien introdujo a Ortiz Mena al SAT, cuando lo invitó a ocupar el cargo de Administrador General de Grandes Contribuyentes. Como vimos en el capítulo anterior, White & Case fue un despacho de abogados polémico por asesorar a algunas grandes empresas en litigios tributarios, tales como Televisa.

Un caso peculiar es el de Dionisio Pérez Jácome Friscione. Hijo de un prominente político priista del mismo nombre, comenzó su carrera en 1995 como consejero de política social en la Oficina de la Presidencia, bajo las órdenes de Luis Téllez, titular de esa oficina. En 1997, fue nombrado por el presidente Zedillo como titular de la Unidad de Promoción de Inversiones de Pemex. Ahí también trabajó bajo las órdenes directas de Luis Téllez.³²⁸ A pesar de su carrera en administraciones priistas, a partir de 2006 se unió al equipo de Calderón.

Hay dos personajes que no han desarrollado vínculos directos con el sector privado. En el caso de Urrutia, titular de la Unidad de Inteligencia Financiera, su carrera se ha desarrollado completamente en el ámbito burocrático, tanto en el Banco de México como en la Secretaría de Hacienda.³²⁹ El otro es Ernesto Cordero. Aunque había coincidido en el ITAM con personajes como José Antonio Meade, no tenía vínculos burocráticos con los funcionarios hacendarios del equipo de Gil Díaz, sino que había hecho su carrera en la Fundación de Miguel Estrada Iturbide, una institución ligada al PAN. Debido a su filiación panista de larga trayectoria, era considerado un funcionario muy cercano a Calderón. En diciembre de 2009, Calderón nominó a Carstens como gobernador del Banco de México y eligió a Cordero como Secretario de Hacienda. El nombramiento de Cordero se interpretó como un intento de Calderón por poner a alguien más cercano a él en la Secretaría.

³²⁶ SCJN, «Javier Laynez Potisek», 2020, <https://www.scjn.gob.mx/ministro/javier-laynez-potisek>.

³²⁷ OECD, «Alfredo Gutierrez Ortiz Mena. Professional Biography», 2009, <http://www.oecd.org/mcm2009/43065947.pdf>.

³²⁸ Dionisio Pérez Jácome Friscione, «Currículum vitae», 2020, <https://www.linkedin.com/in/dionisio-p%C3%A9rez-j%C3%A1come-f-b3a41111/?originalSubdomain=mx>.

³²⁹ Luis Urrutia Corral, «Declaración de información curricular del Banco de México», 31 de mayo de 2019, <https://www.banxico.org.mx/apps/deptel/arboll/curricula/deptel/declaracion-curricular074.html>.

Sin embargo, incluso cuando ocurrió ese cambio, se mantuvo la continuidad en el equipo hacendario: varios observadores de ese proceso consideraron «que Cordero podría ser efectivo *si mantiene el cuadro de tecnócratas en su lugar; a saber, el poderoso Subsecretario de Hacienda Alejandro Werner*». ³³⁰

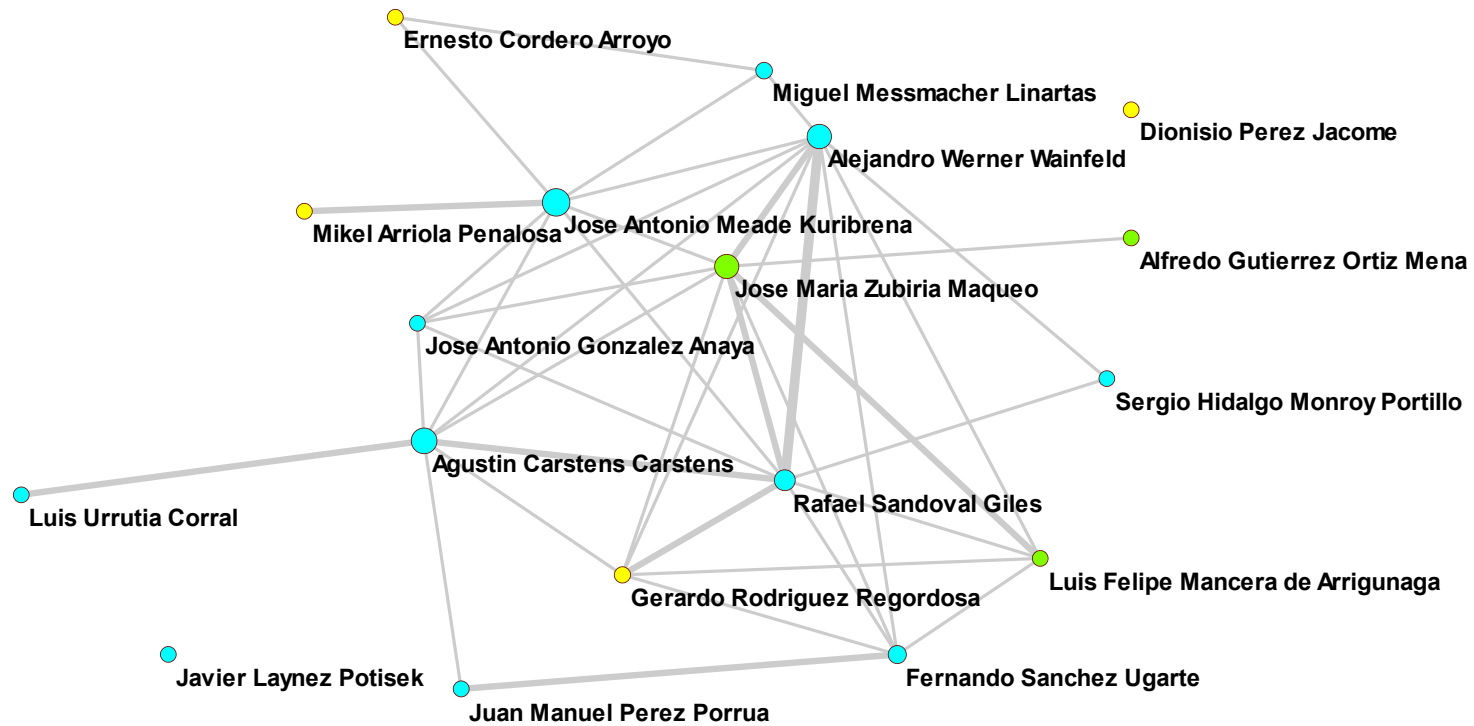
En el grafo 4.1 se puede apreciar la estructura de relaciones de los empleados superiores de Hacienda durante el periodo que estamos analizando. Al igual que en el capítulo anterior, para realizarlo se construyó una base de datos con los personajes enumerados en el cuadro 4.1. Se determinó que los personajes estaban relacionados entre sí cuando habían estado en contacto a través de la pertenencia común a espacios burocráticos comunes, y esa copertenencia hubiera sido significativa (por ejemplo, si habían convivido en la misma oficina o habían tenido relaciones de subordinación burocrática). Como se especificó en el apartado metodológico, a partir de las relaciones entre actores y evento (redes bimodales) se construyeron redes de relaciones entre actores (redes unimodales).

Como se acaba de revisar, la mayoría de los actores provenía de administraciones pasadas: la mayoría había iniciado sus carreras en gobiernos priistas (once funcionarios) y solo cuatro durante la administración foxista. Además, tres venía del sector privado: los dos casos ya analizados, Zubiría y Mancera y, además, el sucesor de Zubiría, Ortiz Mena. Además, Monroy Portillo también contaba con experiencia tanto en el sector burocrático durante el periodo priista como en el sector privado.

El primer punto relevante al analizar la estructura de esta red es su densidad. Como se revisó, la densidad de una red indica qué tan cohesionados están sus miembros. Cuando cada uno de los actores de una red tienen vínculos con todos los demás, el valor de la densidad es igual a 1. Cuando ninguno tiene vínculos con los demás, la densidad es igual a 0. En el caso de la red mostrada en el grafo 4.1, la densidad es un poco menor que la del periodo de Fox (que fue de 0.31). En este caso, la densidad de la red es de 0.255. Esta disminución se puede atribuir al hecho de que, a pesar de la continuidad de la mayoría de los burócratas de Hacienda, en 2006 también se incluyó a otros funcionarios que no estaban tan relacionados con los funcionarios hacendarios foxistas, sino con el presidente Calderón; es decir, Ernesto Cordero y Dionisio Pérez Jácome.

³³⁰ Carlos Pascual, «Bank Governor Appointment Sparks Cabinet Reshuffle», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO3486_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 11 de diciembre de 2009), 8, https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3486_a.html. Énfasis añadido.

Grafo 4.1. Empleados superiores de Hacienda en 2007 y 2009



- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos priistas (antes de 2000)
- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos panistas (después de 2000)
- Funcionarios provenientes del sector privado

El tamaño de los nodos indica la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de valor 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

Otra diferencia notable respecto a la red de empleados hacendarios del sexenio foxista es la centralización de intermediación de la red. Conviene recordar que la medida de centralización de intermediación indica en qué medida un solo actor actúa como intermediario para vincular a otros que no están vinculados directamente. Cuando un solo personaje es necesario para que los demás se puedan vincular con otros, el valor de la centralización de intermediación de la red es igual a 1. Cuando los actores pueden vincularse directamente con todos los demás, sin intermediarios, ese valor es igual a 0. La centralización de la red mostrada en el grafo 4.1. es de 0.171, lo cual es un valor relativamente bajo. Esto se debe a que la formación de la Secretaría en el periodo de Calderón, a diferencia del sexenio anterior, ya no se explica por la convocatoria realizada por el secretario, sino por la continuidad de funcionarios previos.

Cuadro 4.2. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda, 2007 y 2010

Actor	Centralidad
José Antonio Meade Kuribreña	0.204
Agustín Carstens Carstens	0.166
Alejandro Werner Wainfeld	0.139
José María Zubiria Maqueo	0.135
Rafael Sandoval Giles	0.075
Fernando Sánchez Ugarte	0.032
Miguel Messmacher Linartas	0.011
Gerardo Rodríguez Regordosa	0.007
Juan Manuel Pérez Porrúa	0.003

Fuente: elaboración del autor

En el cuadro 4.2. se aprecia a los actores con mayor centralidad de intermediación. A diferencia del sexenio anterior, la figura más central ya no era el Secretario de Hacienda. El hecho de que Carstens no haya formado su propio equipo en la Secretaría se refleja en que *Carstens no era el actor más central de esa red*. De hecho, el actor más central era un funcionario que empezó su carrera burocrática en Financiera Rural, nombrado por Gil Díaz: José Antonio Meade (quien, además, terminaría siendo Secretario de Hacienda a finales del sexenio de Calderón y durante el sexenio de Enrique Peña Nieto). Otros actores con centralidad alta habían sido funcionarios bajo las

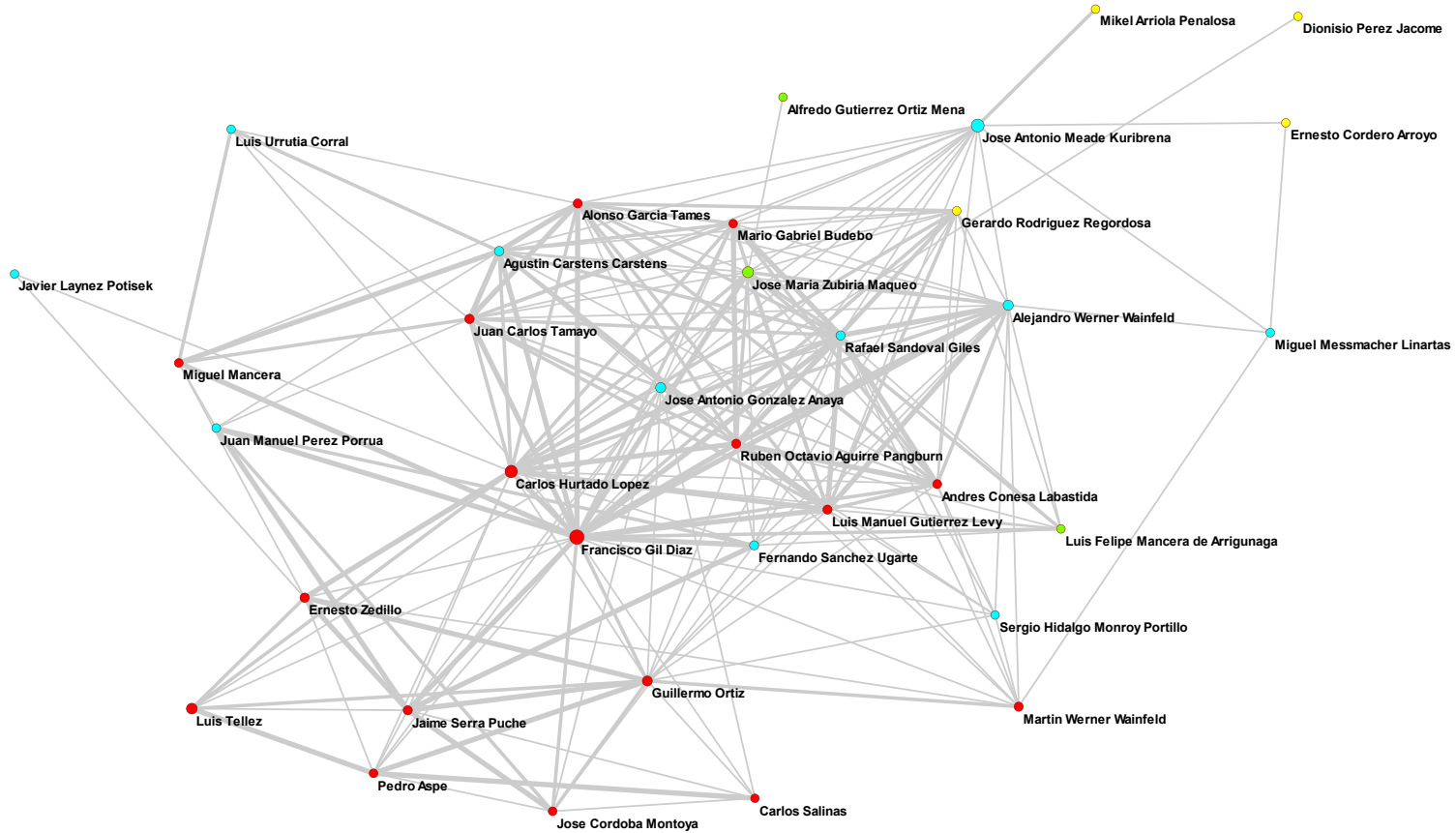
órdenes de Gil Díaz: Alejandro Werner, Rafael Sandoval, Fernando Sánchez, Miguel Messmacher y Gerardo Rodríguez.

De la misma manera que se hizo en el capítulo anterior, a continuación, se muestra la red de relaciones de los empleados superiores de Hacienda y a sus relaciones latentes, es decir, se incluye en la red a aquellos funcionarios con los que los actores del grafo 4.1 habían tenido relaciones en el pasado y que seguían siendo relevantes. Así, aunque estos personajes ya no sean burócratas activos, siguen teniendo vínculos sociales con los empleados superiores de Hacienda. La estructura de sus relaciones se muestra en el grafo 4.2.

Como consecuencia lógica de la continuidad entre los funcionarios del sexenio foxista y los del periodo de Calderón, la gran mayoría de los empleados hacendarios seguía manteniendo relaciones con burócratas de gobiernos priistas. Otro punto importante, de gran relevancia para entender la estructura de la red mostrada en el grafo 4.2, es que esta tiene una densidad más elevada que la red que solo muestra a los burócratas hacendarios del periodo calderonista.

Como acabamos de ver, la densidad de la red de los empleados superiores de Hacienda es de 0.255. Por su parte, la densidad de la red que incluye a los actores con relaciones latentes es de 0.343; en otras palabras, si se toma en cuenta a los funcionarios del sexenio de Calderón en conjunto con los actores con los cuales mantenían relaciones latentes, formadas a partir de vínculos burocráticos del pasado, se observa que la red está más cohesionada y que los personajes de épocas anteriores conservaron gran relevancia. Esto quiere decir que *los funcionarios del pasado ayudan a explicar la cohesión de ese grupo burocrático*. Este hecho cobra sentido si se toma en cuenta que, como se vio más arriba, los actores con relaciones latentes ayudan a explicar la entrada de varios empleados hacendarios al ámbito burocrático. Así, por ejemplo, el vínculo entre Gil Díaz y José Antonio Meade es relevante porque el primero nombró al segundo en su primer puesto público relevante, igual que a otros empleados hacendarios. Si este hallazgo es interesante de por sí, se vuelve aún más relevante porque, como se verá más adelante, varios de esos funcionarios del pasado tenían vínculos cada vez más consolidados con actores del sector económico, particularmente con los grandes empresarios del CMHN.

Grafo 4.2. Empleados superiores de Hacienda en 2007 y 2009 y sus relaciones latentes



- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos priistas (antes de 2000)
- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos panistas (después de 2000)
- Funcionarios provenientes del sector privado
- Actores con relaciones latentes

El tamaño de los nodos indica la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de valor 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

En el cuadro 4.3 se muestran los actores con mayor centralidad de intermediación de la red anterior (grafo 4.2). Como puede apreciarse, la figura central de la red no es el Secretario de Hacienda de ese entonces, Agustín Carstens, sino el anterior, Gil Díaz. Otros funcionarios del pasado, identificados con asterisco (*), también están entre las figuras más centrales en términos de intermediación de la red.

Cuadro 4.3. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de Empleados superiores de Hacienda y sus relaciones latentes

Actor	Centralidad
Francisco Gil Díaz*	0.181
José Antonio Meade Kuribreña	0.125
Carlos Hurtado López*	0.110
José María Zubiria Maqueo	0.064
Luis Téllez*	0.059
Alejandro Werner Wainfeld	0.041
José Antonio González Anaya	0.039
Guillermo Ortiz*	0.037
Agustín Carstens Carstens	0.022
Juan Carlos Tamayo*	0.022
Ernesto Zedillo*	0.022
Luis Manuel Gutiérrez Levy	0.016
Rubén Aguirre Pangburn*	0.016
Rafael Sandoval Giles	0.016
Martín Werner Wainfeld*	0.015

* Actores con relaciones latentes. Fuente: elaboración del autor

Así pues, la continuidad en la formación de la Secretaría, que se describió más arriba al revisar las trayectorias de los empleados hacendarios, cobra más sentido cuando se analizan sus redes de relaciones. Queda claro que los funcionarios del pasado dotaban a esa red de una mayor cohesión y que, además, seguían siendo actores centrales incluso cuando no formaran parte de la Secretaría calderonista. La pervivencia de los actores que tenían relaciones con el sector privado, entonces, ayuda a explicar el mantenimiento del punto de acceso preferencial que los grandes empresarios tenían en la formulación de la política tributaria.

4.3. El estrechamiento de las relaciones público-privadas

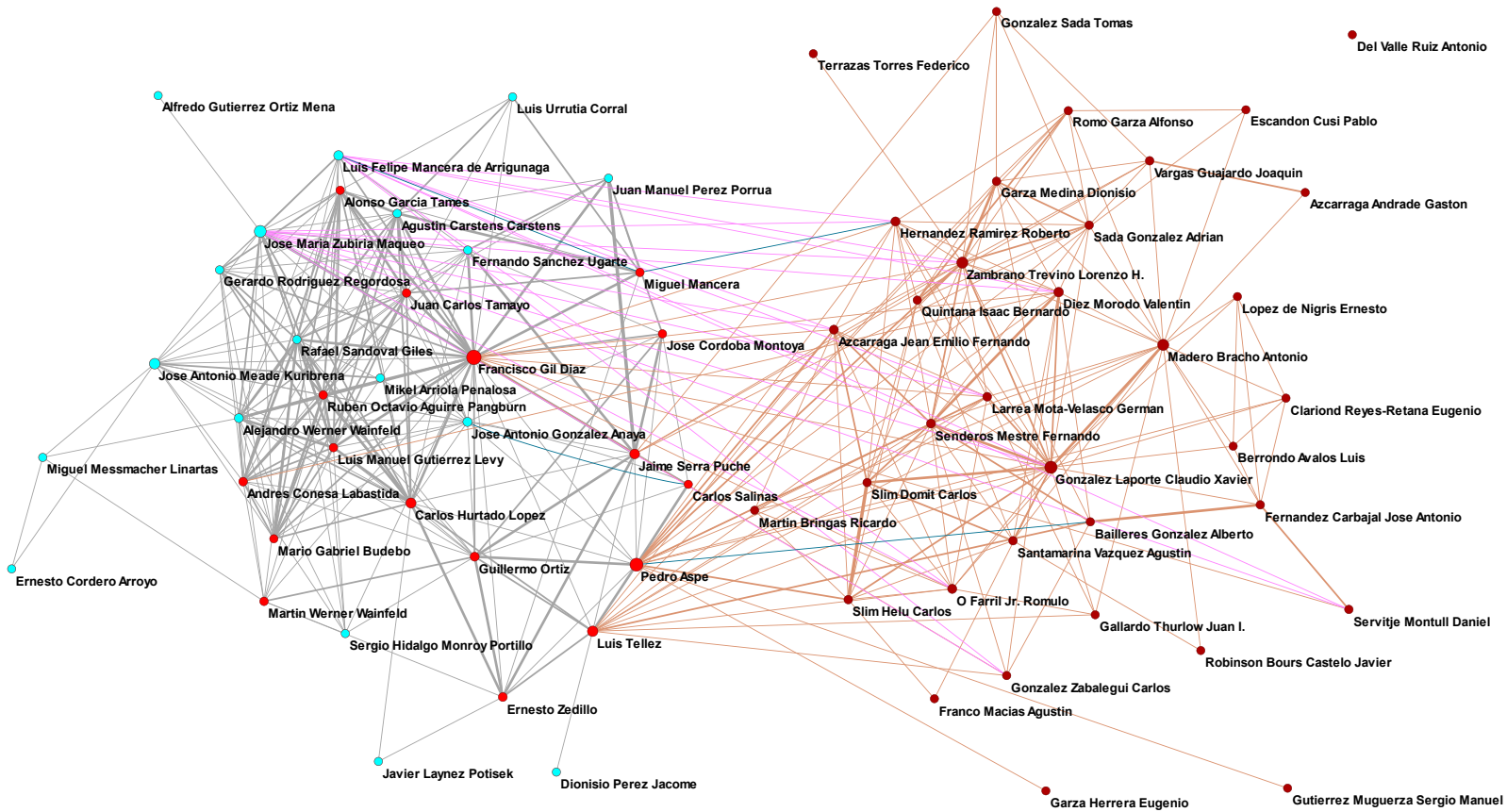
Como se hizo en el capítulo anterior, se mostrará a continuación en una misma red las relaciones entre funcionarios y miembros del CMHN. Las relaciones burocráticas implican, de la misma manera que en el capítulo anterior, vínculos establecidos a través de la pertenencia común a espacios gubernamentales significativos de manera previa a la entrada a formar parte del gabinete calderonista. Por su parte, la información sobre las relaciones empresariales se obtuvo de la información oficial de la BMV.³³¹ La lista de miembros del CMHN fue tomada de la obra de Briz.³³² En el grafo 4.3 se presenta la estructura de las relaciones público-privadas a inicios del sexenio de Calderón, y en él se toma en cuenta a los empleados superiores de Hacienda de los años en que ocurrieron las reformas (2007 y 2010), los funcionarios con vínculos latentes y los empresarios del CMHN.

Puede observarse que, para 2006, ya había relaciones sólidas entre varios exfuncionarios y el ámbito empresarial. De nueva cuenta, el caso más relevante es el de Gil Díaz. Además de haber formado parte del consejo de administración de Banamex inmediatamente antes de ser secretario de Hacienda, Gil Díaz se reincorporó al sector privado justo después de dejar de ser secretario: fue contratado como director de Movistar y como miembro del consejo de administración del banco HSBC. Por su parte, Pedro Aspe, que había sido mentor de José Antonio González Anaya y jefe de Monroy Portillo, seguía formando parte del consejo de Televisa, además de que encabezaba la aerolínea Volaris, que había fundado junto con Carlos Slim y Emilio Azcárraga

³³¹ BMV, *Anuario Financiero de la Bolsa Mexicana de Valores*.

³³² Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo», 323-348.

Grafo 4.3. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, 2006



- Relaciones burocráticas
- Relaciones empresariales en consejos de administración
- Relaciones empresariales en consejos directivos
- Relaciones familiares

- Empleados superiores de Hacienda
- Actores con relaciones latentes
- Empresarios del CMHN

El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

En el cuadro 4.4 se muestra a los empresarios del CMHN con mayor centralidad de grado de la red de empresarios, es decir, aquellos que tenían un mayor número de vínculos a través de los consejos de administración de sus empresas. Se indica con un asterisco (*) a aquellos que tenían relaciones empresariales con funcionarios y exfuncionarios de Hacienda. Como se puede apreciar, la mayor parte de ellos tenía, ya desde 2006, vínculos con actores burocráticos.

Cuadro 4.4. Actores con mayor centralidad de grado en el CMHN, 2003

Actor	Centralidad
González Laporte Claudio*	20
Madero Bracho Antonio*	19
Senderos Mestre Fernando*	16
Zambrano Trevino Lorenzo*	16
Slim Domit Carlos	11
Sada González Adrián*	11
Garza Medina Dionisio*	10
Hernández Ramírez Roberto*	10
Diez Morodo Valentín*	10
Quintana Isaac Bernardo	9
O Farril Jr. Rómulo*	9
Azcárraga Jean Emilio *	9
Larrea Mota German*	9
Slim Helú Carlos*	9
Santamarina Vázquez Agustín	8
Baillères González Alberto*	7

*Empresarios con vínculos burocráticos. Fuente: elaboración del autor

Por su parte, en el cuadro 4.5 se muestra la centralidad de intermediación de la red de relaciones público-privadas. No es de sorprender que, nuevamente, los actores más centrales en la red sean Francisco Gil Díaz y Pedro Aspe. En tercer lugar está Claudio Xavier González, un empresario que, además de ser el actor económico con más conexiones entre los empresarios del CMHN, también tenía claros vínculos políticos, pues coincidía con Aspe, Téllez y Gil Díaz en varios consejos de administración. González también había formado parte del consejo de Banamex, un banco que, como hemos visto, es de gran relevancia en el establecimiento de las relaciones público-privadas. En cuarto lugar está Zubiría, el titular del SAT y expleado de ese banco.

Cuadro 4.5. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de relaciones político-económicas, 2006

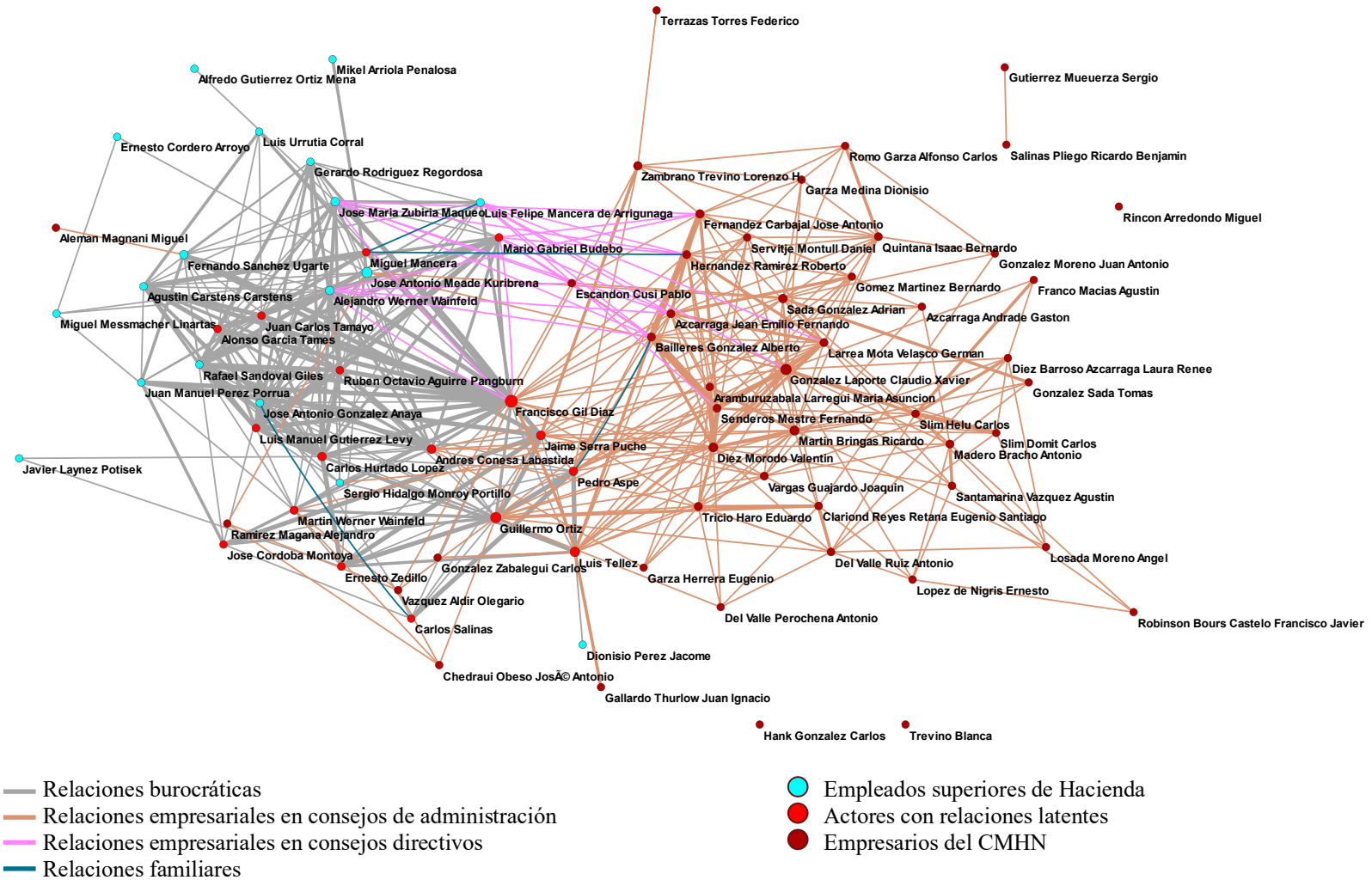
Actor	Centralidad
Francisco Gil Díaz	0.2002
Pedro Aspe	0.1444
González Claudio Xavier	0.1169
José María Zubiría Maqueo	0.1030
Madero Bracho Antonio	0.0793
Zambrano Trevino Lorenzo H.	0.0782
José Antonio Meade Kuribreña	0.0636
Luis Téllez	0.0576
Carlos Hurtado López	0.0481
Jaime Serra Puche	0.0375
Luis Mancera de Arrigunaga	0.0335
Diez Morodo Valentín	0.0316
Hernández Ramírez Roberto	0.0219
José Antonio González Anaya	0.0215
O Farril Jr. Rómulo	0.0212
Senderos Mestre Fernando	0.0187
Alejandro Werner Wainfeld	0.0167
Guillermo Ortiz	0.0165
Azcárraga Jean Emilio	0.0161
Ernesto Zedillo	0.0141

Fuente: elaboración del autor

En el grafo 4.4, se observan las relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y los empresarios del CMHN en 2012. En este caso, la información sobre relaciones entre empresarios se obtuvo de los informes anuales de las empresas emisoras listadas en la BMV. Debido a la falta de información oficial, la lista de miembros del CMHN se obtuvo de notas periodísticas.³³³ Para entonces las relaciones se habían vuelto más estrechas, como se puede apreciar por la en la cantidad de líneas que unen a ambos lados del grafo.

³³³ Redacción El Universal, «¿Qué sabemos del Consejo Mexicano de Negocios, el grupo que AMLO confrontó?», *El Universal*, 4 de mayo de 2018, edición electrónica, sec. Elecciones 2018, <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/que-sabemos-del-consejo-mexicano-de-negocios-el-grupo-que-amlo-confronto>; Arturo Rodríguez, Mathieu Tourliere, y Areli Villalobos, «La élite del poder, colusión de magnates y políticos», *Proceso*, 12 de mayo de 2018, <https://www.proceso.com.mx/534012/la-elite-del-poder-colusion-de-magnates-y-politicos>; Mario Maldonado, «El Consejo Mexicano de Negocios de AMLO», *El Universal*, 23 de noviembre de 2018, edición electrónica, sec. Opinión, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/cartera/el-consejo-mexicano-de-negocios-de-amlo>.

Grafo 4.4. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, 2012



El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

En el grafo 4.4 es posible observar que hay un mayor número de líneas que unen a los actores en color azul y rojo (funcionarios y exfuncionarios) con los de color granate (empresarios) respecto al grafo 4.3. Es decir, las relaciones público-privadas, establecidas a través de la circulación de los exfuncionarios a cargos en el sector privado, se intensificaron a lo largo del sexenio de Calderón. Más adelante se detallarán las trayectorias de los funcionarios que, al circular desde el sector público hacia el privado, contribuyeron a estrechar esas relaciones. Como ya se ha mencionado, estos acercamientos no pueden interpretarse sino como parte de una estrategia más amplia, en la cual los grandes empresarios buscaron tender puentes hacia los órganos de toma de decisiones públicas. Gracias a esas estrategias, tanto los burócratas como los empresarios se veían beneficiados.

Cuadro 4.6. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de relaciones político-económicas, 2012

Actor	Centralidad
Francisco Gil Diaz	0.1531
González Claudio Xavier	0.0963
Guillermo Ortiz	0.0866
José Antonio Meade Kuribreña	0.0816
Luis Téllez	0.0596
Martin Bringas Ricardo	0.0502
Diez Morodo Valentín	0.0433
José María Zubiria Maqueo	0.0356
Jaime Serra Puche	0.0348
Andrés Conesa Labastida	0.0319
Sada González Adrián	0.0313
Zambrano Trevino Lorenzo H.	0.0280
Carlos Hurtado López	0.0276
Pedro Aspe	0.0274
Alejandro Werner Wainfeld	0.0271
Fernández José Antonio	0.0270
Fernando Sánchez Ugarte	0.0253
Baillères González Alberto	0.0171
Madero Bracho Antonio	0.0167
Larrea Mota Velasco German	0.0165

Fuente: elaboración del autor

En el cuadro 4.6 se muestra a los actores con mayor centralidad de intermediación. Además de Gil Díaz y Claudio Xavier González, está Guillermo Ortiz, que se había incorporado a los consejos de cinco empresas justo después de dejar su cargo burocrático. Gracias a ello, Ortiz había desarrollado vínculos con once empresarios del CMHN. Ortiz, a su vez, mantenía vínculos burocráticos latentes con varios funcionarios hacendarios calderonistas, tales como Monroy Portillo, González Anaya, Sandoval Giles, Alejandro Werner y Aguirre Pangburn, con los cuales había colaborado en administraciones previas.

El rápido progreso de Ortiz en el mundo empresarial puede advertirse al observar que, en la base de datos que incluye a todos los consejeros de administración de la BMV de 2011, Guillermo Ortiz ocupó el lugar 19 en la lista de empresarios con mayor número de vínculos con otros miembros de consejos, de un total de 1089 consejeros. Este ascenso ocurrió en solo dos años, pues había dejado el servicio público en 2009. Por su parte, Gil Díaz estaba en el lugar 50 de esa lista (véase el anexo 5).

Al igual el sexenio anterior, la circulación de los burócratas hacia el sector privado no ocurrió de manera casual y espontánea, sino que los funcionarios transitaron hacia empresas relacionadas con el CMHN con las cuales los actores de la red con mayor grado de intermediación tenían contacto. Además de los casos mencionados de Zubiría y Mancera, que regresaron a Banamex, se destacan los casos de otros actores. Alejandro Werner, quien, como vimos, desempeñó un papel destacado en el diseño de las reformas del sexenio de Calderón y su negociación con otros actores, pasó a ser un alto directivo de BBVA Bancomer, donde ocupó el cargo de Director de Negocios Globales. Esto ocurrió justo después de que Gil Díaz fuera nombrado miembro del consejo de administración de ese banco.

Gerardo Rodríguez se unió a la administradora de fondos BlackRock, después de dejar la Secretaría de Hacienda en 2013.³³⁴ Esa empresa está asociada con Afore Banamex y tiene inversiones en 69 empresas en la BMV, lo cual la convierte en «la inversionista más grande del mercado bursátil mexicano».³³⁵ Monroy Portillo formó parte del Consejo de la empresa constructora OHL entre 2013 y 2018 y fue su director general.³³⁶ Ahí, fue compañero de algunos empresarios centrales de

³³⁴ BlackRock, «Gerardo Rodríguez», 2020, <https://www.blackrock.com/institutions/en-us/biographies/gerardo-rodriguez>.

³³⁵ Redacción AN, «BlackRock: así opera en México el gigante financiero desconocido», 13 de julio de 2018, <https://aristeguinoticias.com/1307/mexico/blackrock-asi-opera-en-mexico-el-gigante-financiero-desconocido/>.

³³⁶ Sergio Hidalgo Monroy Portillo, «Currículum vitae», 2018, <https://mx.linkedin.com/in/sergio-hidalgo-monroy-portillo-9818a483>.

la red empresarial mexicana, tales como Valentín Díaz Morodo. Cabe destacar que BlackRock y OHL llevaron a cabo varios proyectos conjuntos de inversión, tales como la construcción de infraestructura en el sector energético, cuando ambos funcionarios, que habían sido compañeros en la Secretaría de Hacienda, formaban parte de esas empresas.³³⁷

Otro caso es el de Sandoval. Como vimos en el capítulo anterior, después de dejar el cargo se convirtió en abogado fiscalista de la constructora ICA y, posteriormente, ingresó al despacho de fiscalistas Yáñez Franco et al (*sic*), que tenía como clientes a varias grandes empresas, tales como el grupo Salinas, del empresario Ricardo Salinas Pliego.³³⁸ Dionisio Pérez Jácome, por su parte, fundó la compañía Altor Capital, un «fondo para invertir en infraestructura y energía principalmente a través de Alianzas Público-Privadas, tanto a nivel federal como subnacional».³³⁹

Los casos de José Antonio Meade, González Anaya y Arriola también son significativos. Estos funcionarios, que iniciaron sus carreras al final de las administraciones priistas, continuaron siendo burócratas durante los gobiernos panistas y, posteriormente, también ocuparon cargos burocráticos durante el sexenio del priista Enrique Peña Nieto, como analizaremos en el siguiente capítulo. Posteriormente, Meade fundó una consultora especializada en temas fiscales, DeFacto, justo después de dejar la secretaría de Hacienda y de terminar la campaña presidencial (fue candidato presidencial priista en 2018). A esta consultora se unieron González Anaya, Mikel Arriola y otros funcionarios de la Secretaría de Hacienda,³⁴⁰ como se analizará en el siguiente capítulo.

Caso de Sánchez Ugarte también es particularmente revelador. Como vimos en este capítulo, fue un actor relevante en el sexenio de Calderón, pues ocupó la subsecretaría de ingresos durante la reforma de 2007 y se encargó de diseñar, junto con Pérez Porrúa, el IETU. Después de dejar la subsecretaría de ingresos, Sánchez fue invitado al consejo de la empresa TMM, desde donde presentó recursos de amparo en contra de ese impuesto que él mismo había impulsado como funcionario.³⁴¹

En este caso, igual que en el sexenio anterior, la gran mayoría de los funcionarios hacendarios relevantes transitó hacia el sector privado. Por lo tanto, durante este sexenio también puede decirse

³³⁷ Mario Maldonado, «Los Ramones y los negocios turbios de Pemex», *El Universal*, 15 de noviembre de 2017, edición electrónica, sec. Opinión, <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/carera/economia/los-ramones-y-los-negocios-turbios-de-pemex>.

³³⁸ ECIJA, «Rafael Sandoval Giles».

³³⁹ Pérez Jácome Friscione, «Currículum vitae».

³⁴⁰ Véase la página de la consultoría en DeFacto Consultoría, «Áreas de especialidad», 2020, <https://defactoconsultoria.com/%C3%A1reas-de-especialidad>.

³⁴¹ Cardoso, «Creador del IETU renuncia a la dirección de TMM».

que el sector público constituyó una puerta de entrada al sector privado. La circulación público-privada se convirtió en un comportamiento sistemático y predecible que puede interpretarse como una estrategia de los grandes empresarios para forjar vínculos con los funcionarios hacendarios, es decir, para tender puentes hacia el órgano con mayores responsabilidades en la formulación de la política tributaria. Estos lazos no hicieron más que fortalecer las relaciones público-privadas, que ya eran muy cercanas a inicios del sexenio de Calderón. De esta manera, los puntos de acceso que los grandes empresarios habían forjado en la Secretaría de Hacienda se consolidaron. En el cuadro 4.7 se resume esta información y se aprecia la configuración de tales puntos de acceso preferenciales a lo largo de la jerarquía burocrática y la diversidad de tareas desempeñadas por los funcionarios de la Secretaría.

Cuadro 4.7. Jerarquía y diversidad de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda, 2006-2010

	Coordinación de la secretaría	Programación presupuestal	Legislación tributaria	Planeación de ingresos	Administración tributaria	Litigio fiscal
Secretaría	<i>Agustín Carstens</i> Ernesto Cordero					
Coordinación de asesores	José Antonio Meade (salida) <i>José Antonio González Anaya (salida)</i>					
Subsecretaría de Hacienda	Alejandro Werner (salida)					
Subsecretaría de ingresos			Fernando Sánchez Ugarte (salida) José Antonio Meade (salida)			
Subsecretaría de egresos		<i>Ernesto Cordero</i> <i>Dionisio Pérez Jácome (salida)</i>				
Unidad de Planeación económica		<i>Miguel Messmacher</i>				
Unidad de crédito público				Gerardo Rodríguez (salida)		
Unidad política de ingresos			Juan Pérez Porrúa (entrada, salida)			
Unidad de legislación tributaria			<i>Rafael Sandoval (salida)</i> <i>Mikel Arriola (salida)</i>			
Unidad de coord. con entidades fed.		<i>José González Anaya (salida)</i>				
Oficialía mayor	Sergio Monroy (entrada, salida)					
Procuraduría Fiscal			Luis Mancera (entrada, salida) <i>Javier Laynez</i>			
Órganos Desconcentrados					José Zubiría (entrada, salida) <i>Alfredo Ortiz Mena (entrada)</i>	

Entrada: circulación del sector privado al público

Salida: circulación del sector público al privado

Negritas: vínculos directos con empresarios (en consejos de administración o comités ejecutivos)

Cursivas: vínculos indirectos (a través de despachos, consultorías u otros funcionarios)

Fuente: elaboración del autor

Con base en las definiciones de la OCDE citadas anteriormente, las relaciones establecidas a través de la circulación público-privada se clasifican en vínculos de *entrada*, de *salida* e *indirectos*.³⁴² Se puede apreciar que prácticamente todos los funcionarios se relacionaron de alguna u otra manera con miembros de la élite económica, la mayoría de ellos experimentando un tránsito del sector público hacia el privado (salida). Incluso los que pasaron del privado al público lo hicieron con la intermediación de otros actores que previamente habían salido al sector público: Mancera y Zubiría, con la intermediación de Gil Díaz; Ortiz Mena, con la intermediación de Zubiría; Monroy, probablemente con la intermediación de Gil Díaz o Aspe, con quienes había colaborado en el sexenio salinista.

Las excepciones son Carstens y Messmacher; sin embargo, los dos se consideran vínculos indirectos pues, al haber sido nombrados por funcionarios que sí tenían vínculos directos con los empresarios, ambos podían tener comunicación con el sector privado a través de la intermediación de los burócratas que sí tenían lazos directos (de entrada o salida). El caso de Carstens es revelador, pues su trayectoria podría cumplir a cabalidad con el estereotipo tecnocrático: tiene una formación económica sólida en universidades de Estados Unidos, ha hecho una carrera exclusivamente en el área de las finanzas públicas y en instituciones financieras internacionales sin haber pasado por el ámbito privado. Sin embargo, como se mencionó más arriba, su perfil tecnocrático no fue suficiente como para nombrar un equipo secretarial propio y, por el contrario, dio continuidad al grupo de funcionarios nombrados por su anterior jefe, Gil Díaz. El caso de Messmacher requiere una consideración aparte. Como veremos el próximo capítulo, este funcionario continuó en la Secretaría durante el siguiente sexenio, con Enrique Peña Nieto. Sin embargo, después de dejar su cargo ha enfrentado acusaciones de corrupción relacionadas con el caso Odebrecht,³⁴³ lo cual quizá ayude a comprender por qué no se ha incorporado al sector privado.

4.4. La reducción en la capacidad de influencia de otros actores

Las reformas impulsadas por el gobierno de Calderón no modificaron las características del sistema tributario mexicano y, de hecho, apenas tuvieron efectos sobre los resultados de la recaudación. Por lo tanto, la selectividad de la política tributaria, favorable a los intereses de los grandes

³⁴² Bertók, *Post-Public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, 17-18.

³⁴³ Redacción AN, «Messmacher (SHCP) le pidió a Lozoya que le enviara 60 mil millones en 2013 y 75 mil en 2014: Coello Trejo», *Aristegui Noticias*, 26 de julio de 2019, sec. México, <https://aristeguinoticias.com/2607/mexico/messmacher-shcp-le-pidio-a-lozoya-que-le-enviara-60-mil-millones-en-2013-y-75-mil-en-2014-coello-trejo/>.

empresarios, se mantuvo sin cambios. Como he argumentado, el mantenimiento de ese *statu quo* puede entenderse en gran medida como resultado de los puentes que la élite económica había construido hacia las instituciones encargadas de diseñar la política tributaria. Se ha mencionado que el concepto de *puntos de acceso* implica también que hay otros sectores o actores sociales que no se benefician en la misma medida o que, más bien, resultan perjudicados por la política, pues tienen una menor capacidad de influir en su elaboración. En el caso analizado en este capítulo, los actores en los que recayó la mayor parte de la carga tributaria siguieron siendo los sectores de clase media y los empresarios medianos y pequeños.

Si bien las propuestas de reforma no despertaron una oposición visible, sí contamos con algunos testimonios que nos permiten observar las opiniones de los empresarios que no tenían puntos de acceso en la formulación de la política y, por lo tanto, no recibían beneficios de manera tan abierta. En 2007, los informantes de la embajada estadounidense entrevistaron a Adolfo Hellmund, director ejecutivo del fondo de inversión de capital de riesgo Pymex, cuyo propósito era financiar proyectos de empresas pequeñas y medianas.³⁴⁴ Además, Hellmund había formado parte del equipo de campaña del candidato Andrés Manuel López Obrador en 2006. En opinión de este empresario, la reforma aprobada de 2007 no significó un cambio benéfico para las empresas medianas y pequeñas, sino todo lo contrario: «*el nuevo régimen fiscal afecta desproporcionadamente a las empresas más pequeñas, porque las grandes empresas tienen abogados que les ayudan a reducir su carga fiscal*». ³⁴⁵ El juicio elaborado por este empresario cobra sentido si se toma en cuenta que los cambios fiscales de este sexenio no hicieron nada por simplificar el sistema tributario. Como se argumentó más arriba, la complejidad legal que favorece a los grandes empresarios y perjudica a los pequeños y medianos.

A juicio de los observadores de la embajada, la reforma de 2010 era demasiado débil como para solucionar los problemas estructurales de la recaudación en México. Con esos cambios, el gobierno buscaba solamente lograr la estabilidad fiscal a corto plazo, «*a través de impuestos regresivos, en lugar de cambiar las deficiencias estructurales mayores, como tratar de eliminar los regímenes especiales, los vacíos legales y los tratamientos especiales*». La realización de estos cambios, a juicio

³⁴⁴ Adolfo Hellmund, «Curriculum vitae», 2020, <https://www.linkedin.com/in/adolfo-hellmund-78763a7>.

³⁴⁵ Antonio Garza, «An Alternative View of President Calderon's Management of the Mexican Economy», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 08MEXICO1271_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 28 de abril de 2008), § 3, https://wikileaks.org/plusd/cables/08MEXICO1271_a.html.

de los observadores, resultaba poco probable, debido a que afectarían los intereses creados que se beneficiaban de los regímenes fiscales especiales. En resumen, «*el gobierno de México ha optado por equilibrar los presupuestos a costa de las empresas pequeñas y medianas y la clase media, en lugar de enfrentarse a los monopolios y las grandes empresas*». ³⁴⁶

A lo largo de este capítulo hemos observado que la continuidad de la política tributaria y la permanencia de los funcionarios durante el sexenio de Felipe Calderón hacendarios no pueden desligarse, como si se tratara de fenómenos separados. Por una parte, el estudio de reformas permite observar, una vez más, la reticencia de los cuadros burocráticos a impulsar reformas amplias y progresivas. Incluso los observadores más inesperados, a quienes no se puede considerar en absoluto como radicales, como los informantes de la embajada estadounidense, calificaban el sistema tributario como un *régimen fallido*. Por la otra, el nombre de Gil Díaz se ha aparecido una y otra vez en estas líneas, a pesar de que para entonces ya no formaba parte de la Secretaría de Hacienda. Según el argumento desarrollado en este capítulo, los intereses de los grandes empresarios se vieron reflejados en la política tributaria debido, precisamente, a la continuidad de esos funcionarios que seguían teniendo vínculos con burócratas del pasado y que también desarrollaron vínculos con los grandes empresarios. La existencia de esos puentes entre lo público y lo privado ayudó, por lo tanto, a que los puntos de acceso que los grandes empresarios habían construido en la Secretaría de Hacienda a lo largo de varias décadas se consolidaran y ampliaran. Por lo tanto, aunque hubiera reformas tributarias, estas no afectaban las características fundamentales del *statu quo* tributario.

³⁴⁶ Carlos Pascual, «Senate Takes Up 2010, with Senators Divided over Proposed Tax Increases; a Debt Downgrade Hangs in the Balance», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO3110_a, Unclassified, for Official Use Only (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 29 de octubre de 2009), https://wiki-leaks.org/plusd/cables/09MEXICO3110_a.html.

5. 2013: La reforma progresiva que no fue

La reforma tributaria más reciente que ha tenido lugar en México es la que en 2013 impulsó el gobierno de Enrique Peña Nieto. Como ya se mencionó, la cantidad de fuentes disponibles para analizar este caso son considerablemente menores que aquellas con las que contamos para estudiar los casos anteriores, en gran medida, quizá, porque ha transcurrido menos tiempo desde entonces. Los documentos oficiales no detallan cómo se desarrollaron los procesos de reforma, particularmente la etapa de diseño técnico de la iniciativa. Las fuentes secundarias son aún pocas, aunque valiosas en el análisis. A pesar de la disparidad en la existencia de las fuentes, a continuación analizaré la reforma tributaria de 2013 siguiendo el mismo orden que en los capítulos anteriores. En primer lugar, estudiaré los cambios propuestos y aprobados, enfatizando el papel desempeñado por los funcionarios hacendarios en este proceso. Al igual que se observó en las reformas previas, en la de 2013 también resulta posible sostener que la Secretaría de Hacienda llevó la voz cantante en el proceso, aunque también se revisarán las modificaciones que el poder legislativo realizó a las iniciativas del ejecutivo.

Posteriormente, se revisarán los resultados de la reforma. En esta ocasión, sí se cumplieron los resultados esperados con las modificaciones legales, pues la recaudación aumentó marginalmente. Sin embargo, la mayor parte de ese incremento provino de impuestos al consumo. Además, el incremento en la recaudación del ISR recayó, nuevamente, en los contribuyentes cautivos. En otras palabras, no se modificó sustantivamente el *statu quo* tributario. Además, no se simplificó el sistema fiscal ni se eliminaron los regímenes tributarios que benefician a los individuos de mayores ingresos. Originalmente se había propuesto derogar el régimen de consolidación fiscal que, como vimos, es particularmente benéfico para las grandes empresas. Sin embargo, luego de que el presidente del CMHN se expresara en contra de esta medida, no fue incluida por la Secretaría de Hacienda en la iniciativa de reforma.

A la par de la continuidad en la política tributaria, en este caso también se observó la permanencia de varios funcionarios hacendarios del pasado y, por lo tanto, de sus vínculos con el sector privado. Además, en este periodo la figura central para explicar la continuidad de la élite hacendaria no fue Gil Díaz, sino quien fuera su jefe durante el sexenio de Carlos Salinas: Pedro Aspe. Debido

a ello, también se analizará la estructura de relaciones dentro de la Secretaría de Hacienda, así como sus vínculos latentes.

En este periodo también fue notoria la prevalencia de relaciones entre actores económicos y políticos a través de la circulación público-privada. De esta manera, los últimos secretarios de Hacienda del sexenio peñista fundaron, seis meses después de terminado el gobierno, una consultoría que prometía ayudar a sus clientes a enfrentarse con las autoridades tributarias. Uno de ellos, además, se unió al consejo de una de las empresas más destacadas del CMHN. Por su parte, los encargados de diseñar la legislación tributaria terminaron en conocidos despachos y consultorías fiscales. Por lo tanto, el cultivo de este tipo de relaciones consolidó el punto de acceso preferencial que los grandes empresarios tuvieron en la política tributaria. El papel de los intermediarios entre los ámbitos económico y político siguió siendo fundamental. De hecho, la intermediación entre los sectores públicos y privados se facilitó por el hecho de que algunos exfuncionarios eran, para entonces, empresarios prósperos y acaudalados. El más notorio de ellos fue, precisamente, Aspe, quien para entonces no solo participaba en varios consejos de administración, sino que incluso había fundado una aerolínea en asociación con los empresarios Carlos Slim y Emilio Azcárraga Jean. Aspe era, a la vez, mentor y jefe del secretario de Hacienda de Peña Nieto y de varios subsecretarios. Su cercanía era tanta que, como veremos, algunos actores del sector privado veían a Aspe como miembro del gobierno de Peña Nieto.

5.1. Características de la reforma

Las principales propuestas de la reforma de 2013 y, como se verá en la siguiente sección, las que tuvieron un mayor impacto en la recaudación, tenían relación con el aumento en impuestos indirectos. La primera propuesta consistía en homologar la tasa del IVA en todo el país, pues en los municipios fronterizos con Estados Unidos se aplicaba una tasa preferencial 11 %, mientras en el resto del país era de 16 %. En segundo lugar, y también relacionado con los impuestos indirectos, también se proponía eliminar las exenciones al IVA que se otorgaban en las operaciones de compraventa de varios productos y servicios, tales como las casas habitación, la educación privada, los espectáculos públicos, chicles, alimentos para mascotas y joyería. Respecto a los impuestos a con-

sumos específicos, se proponía imponer una tasa de 8 % a la venta de bebidas azucaradas y disminuir los subsidios a combustibles (que se reflejaba en aumentos a los precios de las gasolinas), así como imponer un impuesto ecológico a combustibles fósiles según su contenido de carbono.³⁴⁷

En cuanto a los impuestos directos, la propuesta contemplaba eliminar algunos regímenes especiales para el ISR empresarial, por ejemplo, algunos relativos a los sectores agrícola y ganadero. También se proponía eliminar el régimen de consolidación fiscal; en realidad, respecto a este último solo se introducían algunos cambios menores, como se verá más adelante. También se proponía imponer una tasa de 10 % a distribución de dividendos, reducir la deducibilidad de prestaciones laborales, de 100 % a 53 % y eliminar el IETU.³⁴⁸ Respecto al ISR personal, se propuso aumentar la tasa máxima de 30 a 32 % y crear un nuevo régimen de incorporación fiscal, eliminar algunos rubros permitidos para las deducciones personales y establecer una tasa de 10 % para las ganancias por enajenación de acciones en la BMV.³⁴⁹

El poder legislativo aprobó la homologación del IVA en la frontera norte, con lo cual todo el país pasó a tener una tasa homogénea de 16 %. No se aceptó gravar con IVA las colegiaturas, espectáculos, joyería, ni la compra, renta y pagos de hipotecas de casas habitación (con excepción de las casas cuyo valor superara tres millones quinientos mil pesos). Respecto a los impuestos a consumos específicos, se aprobó la creación de una tasa de 8 % para bebidas azucaradas y alimentos con alto contenido calórico, así como la disminución de los subsidios a los combustibles. El legislativo también ratificó los aspectos relativos al ISR personal, pero aumentando la tasa máxima no a 32 % como se proponía originalmente, sino a 35 %. Adicionalmente, se fijó un límite a las deducciones personales en lo que resultara menor: «10% del salario anual de la persona física o cuatro salarios mínimos anuales».³⁵⁰ Se estimaba que, con base en los cambios introducidos, el aumento en la recaudación sería de 1.1 para 2014 y 2.7 para 2018.³⁵¹

Por desgracia, para esta reforma no contamos con fuentes precisas que nos permitan indagar cómo fue el proceso de elaboración del diseño de propuesta y de la negociación, aunque sí tenemos

³⁴⁷ Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 71.

³⁴⁸ Carlos Alba Vega, «Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto», *Foro Internacional* 60, núm. 2 (2020): 566, <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2733>.

³⁴⁹ *Ibid.*

³⁵⁰ Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 70-72.

³⁵¹ Alba Vega, «Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto», 565.

algunos indicios que nos permiten ver que, en este caso, también la Secretaría de Hacienda desempeñó un papel fundamental a lo largo de todo el proceso. El 2 de diciembre de 2012, un día después de la toma de posesión de Peña Nieto como presidente, este y los líderes de los tres partidos mayoritarios firmaron un documento que, según el gobierno de Peña, constituía un acuerdo político nacional al que denominaron «Pacto por México». Su propósito era impulsar reformas que tuvieran una «amplia cobertura para incidir sobre el Estado, la economía y la política, los derechos sociales y la participación de los ciudadanos en las políticas públicas» en áreas como la educación, telecomunicaciones, laboral, energía y fiscal.³⁵² Respecto a esta, el pacto proponía «realizar una reforma hacendaria eficiente y equitativa que sea palanca de desarrollo» y que, entre otras cosas, debía eliminar los privilegios fiscales tales como la consolidación fiscal y «revisar el diseño y la ejecución de los impuestos directos e indirectos».³⁵³

Una vez establecidos esos objetivos, los funcionarios hacendarios comenzaron a entablar comunicación con varios actores del sector privado. Ondetti recogió el testimonio de Luis Foncerrada, entonces director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), órgano que forma parte del Consejo Coordinador Empresarial (CCE). Según Foncerrada, dentro de la Secretaría de Hacienda se comenzaron a entablar negociaciones con algunos líderes empresariales a principios de 2013, aunque estas no continuaron realizándose.³⁵⁴ Como vimos más arriba, si bien la historia del CMHN y del CCE están entrelazadas, ya que el primero apoyó la fundación y financiamiento de segundo, en realidad los objetivos de ambas organizaciones no son siempre coincidentes, ya que el CCE está compuesto por otros organismos de los cuales también forman parte empresarios pequeños y medianos.³⁵⁵ Por lo tanto, que tales reuniones no se siguieran realizando no debe interpretarse como un alejamiento del gobierno respecto al CMHN.

Empresarios de todos los sectores expresaron su inconformidad con la iniciativa de reforma: «lo menos que esperaban de un gobernante respaldado por ellos y cercano a sus intereses, es que alentara una reforma que gravaría más los ingresos, a quienes ganan más, y ciertas comidas y bebidas con altas calorías».³⁵⁶ Como se verá más adelante, las inconformidades de los empresarios no se

³⁵² *Ibid.*, 571.

³⁵³ Redacción Animal Político, «Texto completo del “Pacto por México”», *Animal Político*, 3 de diciembre de 2012, <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>.

³⁵⁴ Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», 61.

³⁵⁵ Véase *supra*, nota 47.

³⁵⁶ Alba Vega, «Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto», 567.

recogieron de la misma manera. La mayor parte de la propuesta de medianos y pequeños empresarios no se tomó en cuenta, mientras que la principal demanda elaborada por el presidente del CMNH fue incluida por la Secretaría de Hacienda en la iniciativa presidencial.

Como se mencionó, uno de los principales objetivos de la reforma tributaria enunciada en el Pacto por México era eliminar el régimen de consolidación fiscal. Este, como se vio en el primer capítulo, permite a las grandes empresas que forman parte de un mismo conglomerado pagar impuestos como una sola entidad (a través de una empresa controladora), acumulando las ganancias y las pérdidas de todas las empresas (conocidas como empresas controladas). Para hacerlo, se requería que la compañía controladora poseyera al menos 50 % de las acciones de las controladas. Además, este régimen permite hacer esta acumulación y diferir el pago a lo largo de cinco años. En la práctica, la consolidación se ha usado para eludir impuestos al usar las pérdidas en algunas empresas para encubrir las ganancias en otras. En febrero de 2003, antes de que se presentara la iniciativa presidencial ante el legislativo, el presidente del CMHN, Claudio Xavier González Laporte, se expresó abiertamente en contra de la propuesta de eliminar ese régimen:

Es una de las áreas en que no estamos de acuerdo. Es un tema muy importante y tendremos que verlo en su momento. Estamos de acuerdo en mucho del Pacto por México y queremos participar en mucho, pero *en el aspecto de consolidación fiscal no estamos de acuerdo*. Es un mecanismo de modernidad, de productividad, de inversión y de creación de empleos muy importante.³⁵⁷

Cuando la Secretaría de Hacienda presentó ante el poder legislativo la iniciativa de reforma, se había eliminado la propuesta de derogar la consolidación fiscal. El proyecto de reforma solamente planteaba algunas modificaciones menores a ese régimen, como aumentar la tenencia accionaria que las empresas controladas debían tener de las empresas controladas para poder hacer la consolidación, de 50 a 80 %. Además, se propuso cambiar el nombre de ese régimen para denominarlo «régimen de integración fiscal».

La defensa de la propuesta y su negociación con el poder legislativo corrió a cargo de funcionarios de alto nivel de la Secretaría de Hacienda. Es posible conocer con más de detalle ese proceso gracias a las minutas de las sesiones en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en

³⁵⁷ Susana González, «La cúpula empresarial impugna la meta fiscal del Pacto por México», *La Jornada*, 3 de febrero de 2013, edición electrónica, sec. Política, <https://www.jornada.com.mx/2013/02/03/politica/007n1pol>. Énfasis añadido.

que se discutió la reforma. Los actores que acudieron ante los legisladores para defender el contenido de la iniciativa fueron el subsecretario de Hacienda, Miguel Messmacher; el titular del SAT, Aristóteles Núñez; el procurador fiscal de la Federación, Javier Laynez, y el coordinador de asesores el Secretario de Hacienda, Osvaldo Santín.³⁵⁸ El cuadro de Hacienda esgrimió argumentos para defender la nueva propuesta de mantener la consolidación fiscal y cambiar su nombre a régimen de integración fiscal.³⁵⁹ Messmacher, particularmente, reconoció que ese régimen era una fuente de pérdidas de ingresos fiscales, pues las grandes empresas hacían uso extensivo de él para eludir impuestos:

También desde el punto de vista de fortalecer el sistema tributario y desde el punto de vista de medidas progresivas, como veíamos, desde el punto de vista del diagnóstico, *uno de los problemas que seguimos identificando en el sistema en el ISR de personas morales es el uso agresivo de las facilidades fiscales* que existen y en ese sentido se está proponiendo eliminar el régimen de consolidación fiscal.³⁶⁰

El subsecretario de hacienda defendió la nueva propuesta del régimen de integración fiscal, al argumentar que era más estricta, al exigir que las empresas controladoras tuvieran 80 % de la tenencia accionaria de las empresas controladas:

En ese sentido se está proponiendo que en su lugar tengamos un régimen nuevo y distinto que le llamamos régimen transparente y de sociedades con elementos de control mucho más fuertes que los que existían en el viejo régimen de consolidación que se está proponiendo eliminar. En el régimen de consolidación actual, una empresa pueda consolidar o a compensar estados con solo el 50 por ciento de la tendencia accionaria de la empresa de la que van a empezar a consolidar pérdidas e ingresos. Ese umbral es extraordinariamente bajo, el estándar internacional, de hecho, tiende a ser un umbral de entre 70 y 80 por ciento, en el nuevo régimen se está proponiendo irnos a la parte alta del umbral que es el 80 por ciento.³⁶¹

En ese mismo sentido, en la misma reunión de la Comisión de Hacienda, un diputado de la oposición, Jonatan Jardines Fraire, del PRD, comentó:

³⁵⁸ Cámara de Diputados, «Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura», 25 de septiembre de 2013, 19-154, <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/316564/1088127/file/25%20de%20septiembre.pdf>.

³⁵⁹ En la iniciativa presidencia, a este régimen se le llamaba «régimen transparente y de sociedades». Posteriormente se adoptó el nombre que finalmente se aprobó, «régimen de integración fiscal». Véase *ibid.*, 37.

³⁶⁰ *Ibid.* Énfasis añadido.

³⁶¹ *Ibid.*

El régimen de consolidación fiscal ha sido una de las grandes batallas y propuestas de la izquierda, por lo menos así se ha mantenido en nuestra agenda legislativa del Partido de la Revolución Democrática; con la explicación que en este momento nos da, de bombo y platillo cuando se hace la presentación por el Ejecutivo federal, se dice que se extingue [*sic*].

Y en realidad lo que estamos leyendo con la misma presentación y los comentarios que usted hace, pues solamente *se tiene un poco más de control, se tiene un poco más de transparencia; sin embargo, propiamente la consolidación no se abate de manera eficaz.*³⁶²

En otras palabras, la reforma elaborada y defendida por la Secretaría de Hacienda no cumplía con el objetivo de derogar la consolidación fiscal, anunciado con bombo y platillo en el Pacto por México. De esta manera, quedaba cumplida la demanda expresada por los grandes empresarios a través del presidente del CMHN, Claudio González.

El papel predominante de la Secretaría de Hacienda en la formulación de la política tributaria también se puede ver en la forma en que se implementaron las medidas sancionadas. Unda considera que los cambios aprobados por el legislativo en la reforma de 2013 quedaron anulados en gran medida, debido a que en diciembre de ese año el ejecutivo emitió dos decretos que otorgaban exenciones a varios sectores empresariales: el «Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa»³⁶³ y el «Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación».³⁶⁴ Como su nombre lo indica, con esos instrumentos el ejecutivo otorgaba privilegios fiscales de manera discrecional. Como se revisó más arriba, esto no resulta extraño, pues la Secretaría de Hacienda tiene facultades expresas para otorgar tales exenciones fiscales.

Según Unda,³⁶⁵ con los decretos el ejecutivo dejó sin efecto parte de los cambios que se habían debatido y aprobado en el legislativo: «lo que había sido discutido y aprobado a la luz pública queda en buena parte sin efecto debido a las modificaciones que significan estos dos decretos para las leyes del ISR, IVA y IEPS». Unda concluye que la Secretaría de Hacienda posee un amplio poder discrecional materia tributaria, pues tiene las «facultades necesarias para ejercer en la práctica un poder determinante en la definición de la política tributaria» y, de esta manera, «moldear la efectividad de las leyes tributarias». Por lo tanto, «el Legislativo está lejos de definir, en la práctica,

³⁶² *Ibid.*, 76. Énfasis añadido.

³⁶³ DOF, «Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación», 26 de diciembre de 2013.

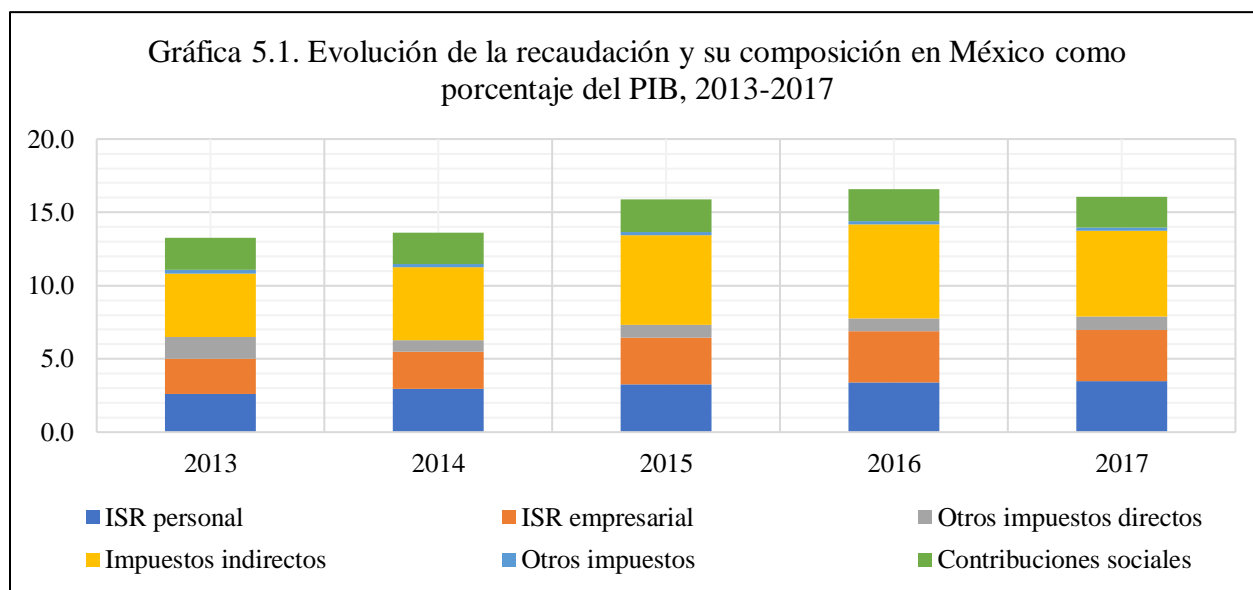
³⁶⁴ DOF, «Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa», 26 de diciembre de 2012, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328028&fecha=26/12/2013.

³⁶⁵ Unda, «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México», 75-76.

la política tributaria, y con esto se pone en entredicho que sea un contrapeso del Ejecutivo en el tema de impuestos». Dos diputados de oposición, entrevistados por Ondetti, señalaron que esos decretos eran, en efecto, concesiones a los empresarios.³⁶⁶

5.1.1. Los resultados de la reforma

A diferencia de las reformas tributarias impulsadas por Fox y Calderón, que no lograron alcanzar sus objetivos, la reforma peñista logró aumentar la recaudación, si bien de manera marginal. A comienzos del sexenio, en 2013, los ingresos tributarios eran de 13.3 % del PIB, mientras para 2018 estos representaban 16.1 %. Este aumento, de 2.8 puntos porcentuales, concuerda con lo estimado en la propuesta. Como ya mencioné, con esta reforma México apenas logró recuperar el nivel de recaudación que había tenido en 1983. En la gráfica 5.1 se puede apreciar la evolución del recaudo y de su composición.



Fuente: elaboración del autor con base en datos de la Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>.

Es conveniente notar un aspecto que resulta claro al observar la gráfica 5.1: la mayor parte del incremento en la recaudación provino de impuestos indirectos, es decir, regresivos. En otras palabras, este aumento recayó en gran medida en los consumidores a través de impuestos que volvían

³⁶⁶ Ondetti, «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico», 62.

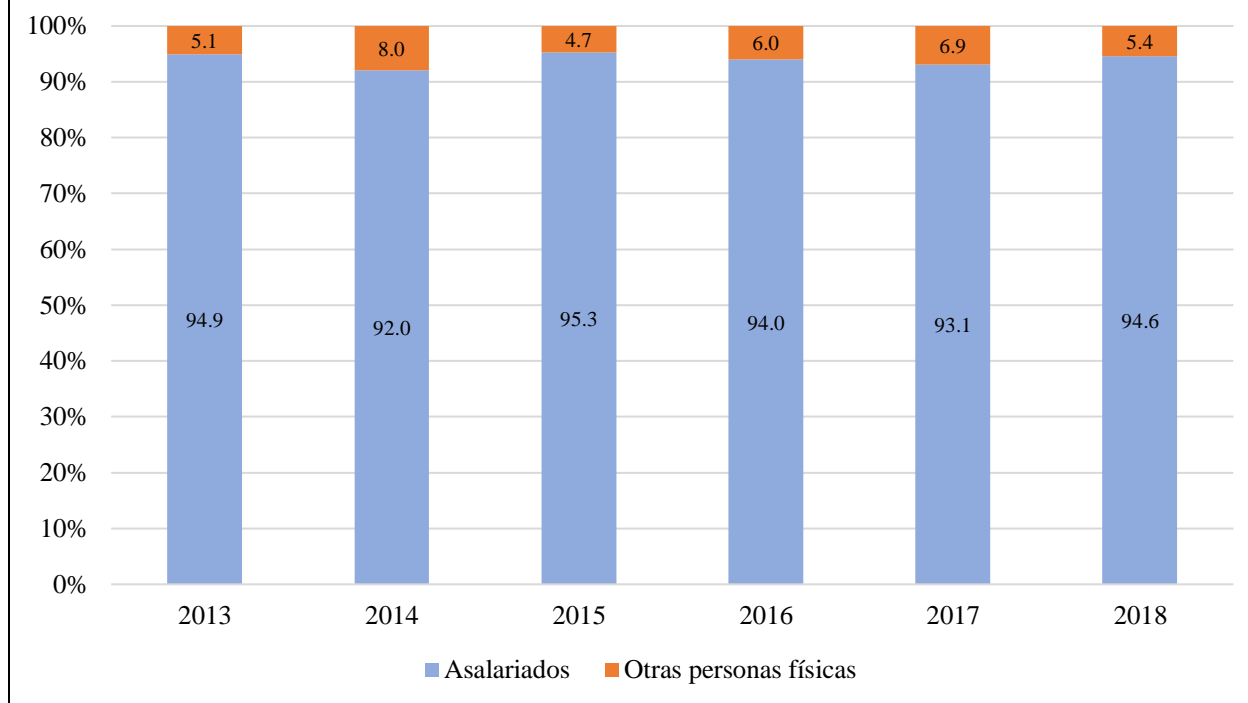
más desigual al sistema tributario. Esto se debe a que las modificaciones tributarias más importantes de la reforma fueron el aumento del IVA en la zona fronteriza, el incremento de impuestos a consumos específicos y la modificación de los subsidios al consumo de combustibles. Un ejemplo claro del carácter regresivo de estos cambios está en el impuesto a las bebidas azucaradas. A pesar de que, con un diseño adecuado, este tipo de gravámenes pueden inhibir el consumo de productos nocivos para la salud, la tasa aprobada en 2013 tenía claramente fines recaudatorios. Como se vio más arriba, para reducir el consumo de este tipo de bebidas, la tasa del impuesto debe ser al menos de 20 %, además de que deben aplicarse medidas que compensen el carácter regresivo de la medida, tales como la provisión de agua potable de manera generalizada a la población.³⁶⁷ Además, el diseño del impuesto, al gravar los productos con base en el criterio de alto contenido calórico, dejó abierta la puerta para que, a partir de 2016, se comenzaran a gravar con también algunos productos que no pueden considerarse como alimentos de bajo aporte nutricional, tales como los lácteos.³⁶⁸

Por su parte, los ingresos provenientes del ISR personal pasaron de 2.6 % del PIB en 2013 a 3.4 en 2016, es decir, un incremento de 0.8 % del PIB. Esto se debió en gran medida al aumento de la tasa máxima, que se estableció en 35 %. Sin embargo, la reforma no corrigió el trato preferencial que se otorga a las ganancias del capital, pues no puso en marcha un sistema eficaz de acumulación de ingresos para las personas físicas. En otras palabras, el peso del ISR personal continuó recayendo desproporcionadamente en los asalariados. Como se aprecia en la gráfica 5.2, en 2014 hubo un ligero incremento en la participación en el ISR personal de ingresos que no provienen de salarios. Probablemente, este incremento se debió a la imposición de una tasa de 10 % a las ganancias obtenidas por enajenación de acciones en la Bolsa. Sin embargo, a partir de 2015 la participación del ISR personal pagado por los asalariados volvió a aumentarse.

³⁶⁷ OPS, «Los impuestos a los refrescos y a las bebidas azucaradas como medida de salud pública».

³⁶⁸ Leonor Flores, «Establecen ahora impuestos a los lácteos», *El Universal*, 19 de diciembre de 2016, edición electrónica, sec. Cartera, <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/12/19/establecen-ahora-impuestos-los-lacteos>.

Gráfica 5.2. Distribución de la recaudación del ISR personal en México, 2013-2018, porcentaje



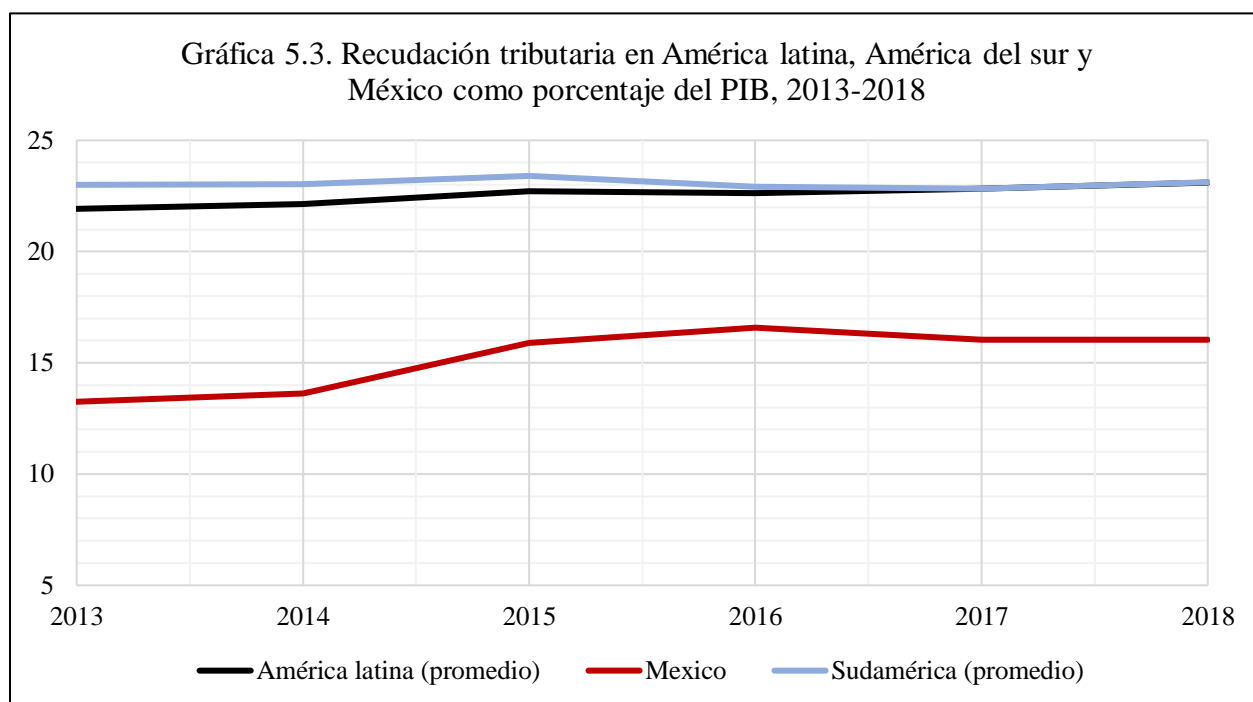
Fuente: elaboración del autor con base en datos de SHCP, «Anexo de Indicadores de recaudación del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública», Informes al Congreso de la Unión (Ciudad de México, 2002-2019), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union, correspondiente a la información del cuarto trimestre de cada año

Respecto al ISR empresarial, en la gráfica 5.1 puede observarse que este tuvo un incremento de 1.1 % del PIB en este periodo. Ante la nula disponibilidad de datos oficiales es imposible saber sobre qué tipo de empresas recayó este aumento; sin embargo, más adelante se verá que los empresarios pequeños y medianos expresaron que serían ellos quienes más sufrirían por estas modificaciones. En cambio, los grandes empresarios pudieron seguir acogidos al régimen de integración fiscal. Una revisión de los informes anuales de las empresas de la bolsa deja ver que la mayor parte de las empresas se adhirió a ese régimen.³⁶⁹

En la gráfica 5.3 se pueden observar las tendencias de la recaudación regionales y de México. Es preciso destacar que, aunque entre 2014 y 2016 la brecha recaudatoria de México respecto a los promedios regionales se cerró ligeramente, a partir de 2016 la distancia ha vuelto a aumentar. En

³⁶⁹ BMV, «Información de emisoras», 2020, <https://www.bmv.com.mx/es/emisoras/informacion-de-emisoras>.

otras palabras, la reforma de 2013 no fue suficiente, ni lejanamente, para iniciar un proceso de convergencia en la recaudación que permitiera a México acercarse al promedio regional.



Fuente: elaborado con base en datos de OECD *et al.*, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2017* (Paris: OECD, 2019), 36 (datos de América latina y América del Sur); Cepal, «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019, <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e> (datos de México). El promedio de América latina representa el promedio no ponderado de 24 países de América latina incluidos en el informe de la OECD *et al.* y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. América del Sur incluye nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay).

5.2. La Secretaría de Hacienda en el sexenio de Peña Nieto. El reforzamiento de las interacciones socioestatales

El testimonio de Rodrigo Barros, alto funcionario de la Secretaría de Hacienda entre 2010 y 2017, citado más arriba, arroja luz también sobre el proceso de formación de los cuadros de la secretaría de Hacienda en 2013. A comienzos del sexenio de Peña, el funcionario se lamentaba de que la secretaría no contaba «con procesos institucionales de captación de personal y de formación de cuadros», mientras que otras «secretarías similares en otros países y otras dependencias en el

país, como el Banco de México, de manera destacada, cuentan con programas de becas y licencias». ³⁷⁰ Como se vio en el capítulo anterior, el SPC creado en 2003 no había logrado cumplir sus objetivos de profesionalización burocrática, en gran medida debido a que se ocupaba solamente de los mecanismos de nombramiento y promoción de los funcionarios de bajo nivel y dejaba un margen amplio de discrecionalidad en las designaciones burocráticas. ³⁷¹ De manera similar a lo que ocurrió en la presidencia de Calderón, en el sexenio de Peña Nieto la continuidad en la formación de la secretaría no respondió a un proceso de consolidación burocrática. Más bien, esta puede entenderse como resultado de la influencia de exfuncionarios que seguían manteniendo vínculos con los burócratas en funciones. Esos actores, a su vez, tenían relaciones cada vez más sólidas con el ámbito empresarial. De esta manera, la construcción de puntos de acceso preferenciales en la Secretaría de Hacienda por parte de los grandes empresarios no hizo sino consolidarse.

Algunos de los exfuncionarios hacendarios que he analizado en los capítulos anteriores, tales como Gil Díaz, Aspe, Téllez y Ortiz Martínez eran ya empresarios consolidados y actores centrales en la red de relaciones empresariales mexicana. A su vez, eran mentores de varios funcionarios en el periodo 2012-2018. En este resulta especialmente importante un personaje que, si bien ya había sido destacado anteriormente, cobró aún más relevancia en el sexenio de Peña: Pedro Aspe.

5.2.1. Los puntos de acceso preferenciales en la Secretaría de Hacienda

En esta sección describiré las trayectorias de los funcionarios de Hacienda involucrados en el proceso de reforma de 2013. Posteriormente, analizaré las redes de relaciones burocráticas, para destacar las continuidades respecto a los funcionarios del pasado. En el cuadro 5.1 se enlistan los cuadros hacendarios en el momento de la reforma tributaria de 2013.

³⁷⁰ Barros Reyes Retana, «Doce años después: SHCP. Aciertos y desaciertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público».

³⁷¹ Véase *supra*, notas 313-317.

Cuadro 5.1. Empleados superiores de Hacienda, 2013

Cargo y funcionario	Año
Secretario de Hacienda	
Luis Videgaray Caso	2012-2016
Jefatura de oficina de la coordinación de asesores	
Osvaldo Santín Quiroz	2012-2016
Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público	
Fernando Aportela Rodríguez	2012-2016
Unidad de Crédito Público	
Alejandro Díaz de León Carrillo	2011-2015
Subsecretaría de Ingresos	
Miguel Messmacher Linartas	2012-2016
Unidad de Política de Ingresos Tributarios	
Rodrigo Barros Reyes Retana	2013-2017
Unidad de Legislación Tributaria	
Jorge Eduardo Kim Villatoro	2012-2013
Luis Arturo Castañeda Rebolledo	2013-2020
Subsecretaría de Egresos	
Fernando Galindo Favela	2012-2018
Oficialía Mayor	
María Fernanda Casanueva de Diego	2012-2016
Procuraduría Fiscal de la Federación	
Javier Laynez Potisek	2008-2015
Jefatura del Servicio de Administración Tributaria	
Aristóteles Núñez Sánchez	2012-2016
Unidad de Inteligencia Financiera	
Alberto Bazbaz Sacal	2013-2018
Unidad de coordinación con entidades federativas	
Marcela Andrade Martínez	2012-2018

Fuente: elaboración del autor

El secretario de Hacienda, Luis Videgaray, fue compañero de José Antonio Meade en el ITAM, donde cursaron juntos la licenciatura en economía. Como vimos, Meade había sido un funcionario relevante en los sexenios de Fox y Calderón. De hecho, Meade también fue secretario de Hacienda, luego de que Videgaray dejara la secretaría en 2016. Videgaray comenzó a trabajar en el servicio público gracias a que entró en contacto con su profesor de economía, Pedro Aspe, quien lo nombró

como su secretario particular en los últimos años del sexenio salinista, entre 1992 y 1994. Como se vio más arriba, tanto Aspe como Videgaray eran asiduos del Club de Banqueros, donde el secretario de Hacienda salinista solía tratar de cuestiones hacendarias con los empresarios. Posteriormente, Videgaray se unió al banco de inversión fundado por Aspe, Protego, en 1998.³⁷² Ahí, ocupó el puesto de director de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Una de sus funciones era la asesorar a estados y municipios para que estos pudieran diseñar estrategias para contratar deuda.³⁷³ En 2002, el gobierno del Estado de México contrató los servicios de Protego para financiar su endeudamiento público. De esta manera, Videgaray entró en contacto con el Secretario de Administración del gobierno estatal, Enrique Peña Nieto, quien más tarde se convertiría en gobernador y después en presidente de México. En 2005, Peña Nieto nombró a Videgaray como su Secretario de Finanzas, cargo que ocupó hasta 2009, cuando fue electo como diputado federal. Cuando Peña Nieto ganó la elección presidencial en 2012, nombró a Videgaray como Secretario de Hacienda.

Como hemos visto, los coordinadores de asesores de los secretarios de Hacienda tienen un papel fundamental en la negociación de la política tributaria con otros actores. El coordinador de asesores de Videgaray fue Santín Quiroz, quien había iniciado su carrera en un alto puesto del IPAB, al lado de José Antonio Meade. Este, a su vez, había sido nombrado en ese puesto por Gil Díaz. Ambos, Santín y Meade, habían coincidido en el ITAM, y muy probablemente ahí conocieron a Gil Díaz. Durante el periodo de Peña Nieto en el gobierno del Estado de México, Santín fue subsecretario de ingresos en el gobierno del Estado de México.³⁷⁴

El subsecretario de Hacienda, Fernando Aportela, tiene una trayectoria similar: entró en contacto con los funcionarios hacendarios desde su formación en el ITAM, donde coincidió con Videgaray, Meade y Santín. Posteriormente trabajó en el Banco de México, bajo las órdenes de Alejandro Werner (cuya trayectoria revisamos en el capítulo anterior, pues fue un funcionario relevante en el

³⁷² Aunque a veces se describe a Protego como una consultoría o empresa de asesoría, en realidad se trata de un banco. Aspe ha explicado así las razones de esa aparente contradicción: «Luego cree mi propia empresa, Protego en 1996. un banco de inversión que no se podía llamar así porque la ley lo prohibía algo que, por cierto, yo había redactado. Fuimos entonces una Empresa de Asesoría Financiera». Véase González Jesús Isaac, «Entrevistados. Momento de evaluar: Pedro Aspe», *Líderes Mexicanos*, 17 de mayo de 2017, <https://lideresmexicanos.com/entrevistas/pedro-aspe-momento-de-evaluar/>.

³⁷³ Sandra Rodríguez Nieto, «Aspe, Videgaray, Aportela: los años dorados Protego/Evercore dejaron al país deuda histórica», *Sin Embargo*, 26 de diciembre de 2016, <https://www.sinembargo.mx/26-12-2016/3128618>.

³⁷⁴ Osvaldo Santín Quiroz, «Currículum vitae», 2020, <https://mx.linkedin.com/in/osvaldo-antonio-sant%C3%ADn-quiroz-52a79438>.

sexenio calderonista) y al lado de Miguel Messmacher. Se unió a Protego, la compañía de Aspe a partir de 2004.³⁷⁵

La trayectoria de Miguel Messmacher ya se describió en el capítulo anterior, pues también fue un personaje relevante en la secretaría de Hacienda calderonista. Luego de haber sido jefe de la Unidad de Planeación Económica entre 2006 y 2012, ocupó la subsecretaría de Hacienda entre 2012 y 2018. Por su parte, el titular de la Unidad de Crédito Público, Díaz de León, también entró en contacto con los funcionarios hacendarios en el ITAM en su época de estudiante. Después, trabajó en el Banco de México entre 1991 y 2007. En la escena política mexicana se le identifica como un funcionario cercano a Meade y Videgaray. Según el testimonio de Jonathan Heath, un economista quien posteriormente se convirtió en subgobernador del Banco de México, Díaz de León «es muy cercano a Meade y a Videgaray desde que fueron compañeros en el ITAM. También se sabe que siempre tuvo la protección e impulso de Agustín Carstens».³⁷⁶

El titular de la Unidad de Ingresos Tributarios, Reyes Retana, también comenzó su carrera en el sexenio de Calderón, al lado de Miguel Messmacher.³⁷⁷ El caso de la titular de la Oficialía Mayor de Hacienda, Fernanda Casanueva, también es llamativo, pues sus vínculos con funcionarios del pasado se remontan a varias décadas atrás; de hecho, su carrera ha corrido paralela a la de Luis Téllez, jefe de la oficina de la presidencia en el sexenio de Zedillo (1994-2000). Casanueva siguió a Téllez tanto en el sector público como en el privado. Su último puesto antes de ser nombrada oficial mayor fue un puesto ejecutivo en la BMV, cuando Luis Téllez era presidente de su consejo de administración.

El subsecretario de egresos, Fernando Galindo, también inició su carrera burocrática en el IPAB, al lado de Meade y Quiroz. Posteriormente, igual que Quiroz, también ocupó un cargo en el gobierno del Estado de México.³⁷⁸ Por su parte, el procurador fiscal del sexenio anterior había continuado en su cargo durante la presidencia de Peña Nieto. Como vimos, la trayectoria de Laynez ha sido muy cercana a la del expresidente Zedillo. A su vez, durante el sexenio de Calderón habían trabajado con él otros dos funcionarios que continuaron durante el sexenio de Peña Nieto: Castañeda Rebolledo y Kim Villatoro. Por último, Aristóteles Núñez, jefe del SAT, había iniciado su

³⁷⁵ Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado, «Versión estenográfica de Reunión de Trabajo», 3, 19.

³⁷⁶ Jonathan Heath, «Alejandro Díaz de León», 3 de agosto de 2017, <https://jonathanheath.net/alejandro-diaz-de-leon-2/>.

³⁷⁷ Barros Reyes Retana, «Doce años después: SHCP. Aciertos y desaciertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público».

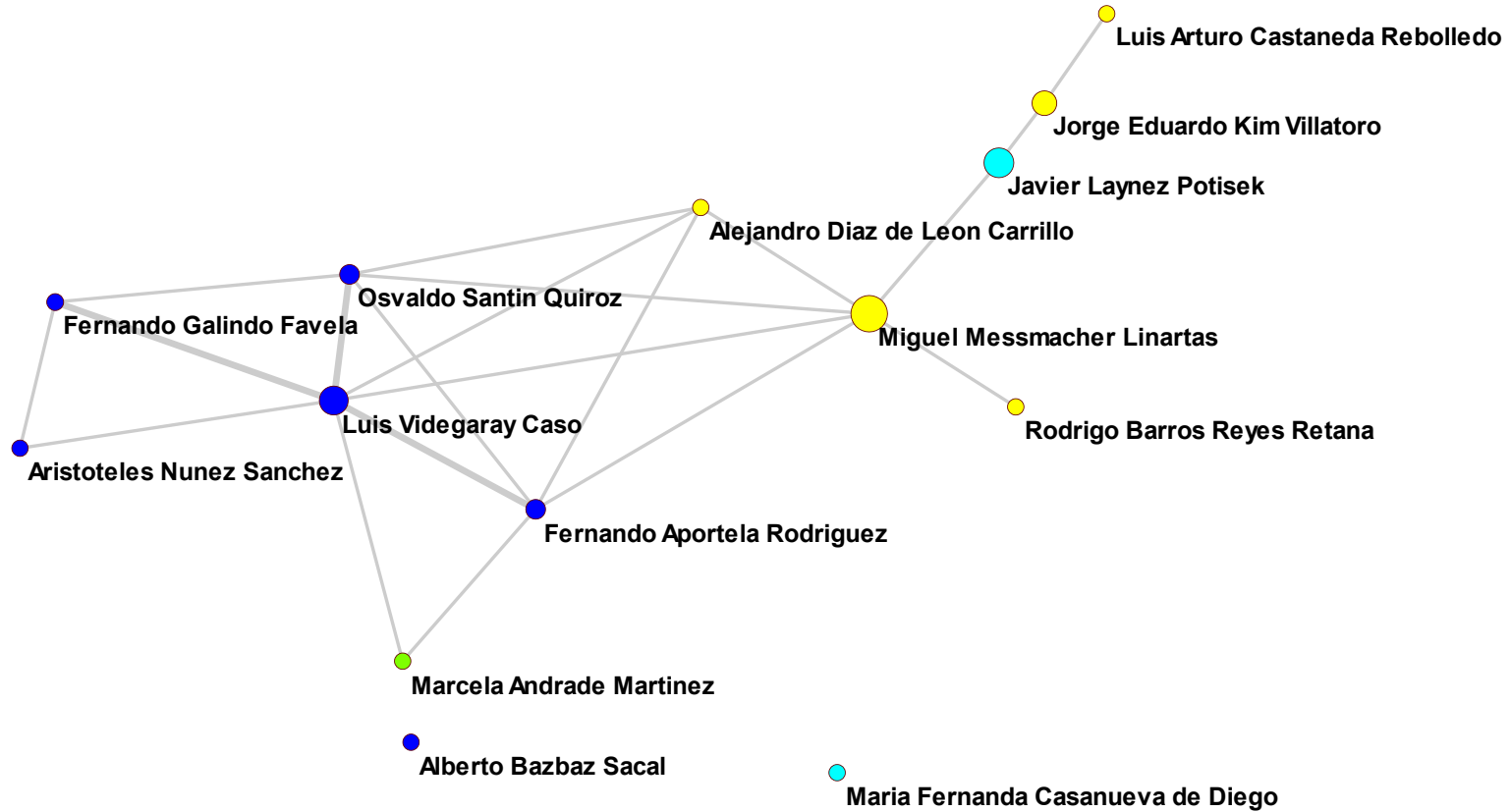
³⁷⁸ Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado, «Versión estenográfica de Reunión de Trabajo», 6.

carrera en un puesto medio de la Secretaría de Hacienda en 1994. En 2003 ocupó el puesto de Director Ejecutivo de Coordinación y Evaluación Regional de Financiera Rural,³⁷⁹ cuando Meade era titular de esa institución.

En el grafo 5.1 se puede apreciar la estructura de relaciones de los empleados superiores de Hacienda que estaban en funciones en el momento de la reforma, es decir, en 2013 (listados en el cuadro 5.1). Como se hizo en los capítulos anteriores, las líneas simbolizan relaciones significativas establecidas en el ámbito burocrático. Un punto importante por destacar es que a primera vista parece haber una división entre aquellos funcionarios que provenían de la administración del gobierno del Estado de México y los que estaban en la Secretaría de Hacienda desde administraciones anteriores. Sin embargo, como se acaba de ver en la relación de las trayectorias burocráticas de los funcionarios, en realidad casi todos los que venían del gobierno del Estado de México también tenían vínculos con burócratas hacendarios de pasado. Estos actores tenían relaciones con José Antonio Meade quien, como vimos, era un funcionario cercano a Gil Díaz. Por esa razón, como veremos más adelante, Meade seguía siendo un actor central en la red de funcionarios hacendarios. Debido a esa aparente división entre dos tipos de funcionarios, los que provenían de Hacienda y los que lo hacían del Estado de México, no se trata de una red muy cohesionada, ya que su densidad es de 0.204; sin embargo, como veremos más adelante, la inclusión de personajes del pasado ayuda a explicar la cohesión de la red.

³⁷⁹ Líderes Mexicanos, «Aristóteles Núñez Sánchez», 2016, <https://lideresmexicanos.com/300/aristoteles-nunez-sanchez-los-300/>.

Grafo 5.1. Empleados superiores de Hacienda en 2013



- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos priistas (antes de 2000)
- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos panistas (después de 2000)
- Funcionarios provenientes del gobierno del Estado de México
- Funcionarios provenientes del sector privado

El tamaño de los nodos indica la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de valor 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

En el cuadro 5.2 se muestra a los actores con mayor centralidad de intermediación dentro de la red. Hay tres actores que ayudan a explicar la comunicación dentro de la misma, razón por la cual son los burócratas con centralización mayor: Messmacher, que había sido funcionario desde 1999, a finales del sexenio de Zedillo, y ocupó cargos relevantes en los sexenios de Fox y Calderón, por lo cual tenía contacto con actores que también provenían de sexenios anteriores. Laynez, al haber sido procurador fiscal tanto en el gobierno de Calderón como en el de Peña, tenía contactos con otros funcionarios del área jurídica de la Secretaría. Videgaray, por su parte, había conocido a los otros actores que provenían del gobierno del Estado de México cuando fue Secretario de Finanzas de esa entidad; de hecho, fue Videgaray quien reclutó a otros burócratas del gabinete estatal de Peña Nieto para pasar al gobierno federal.

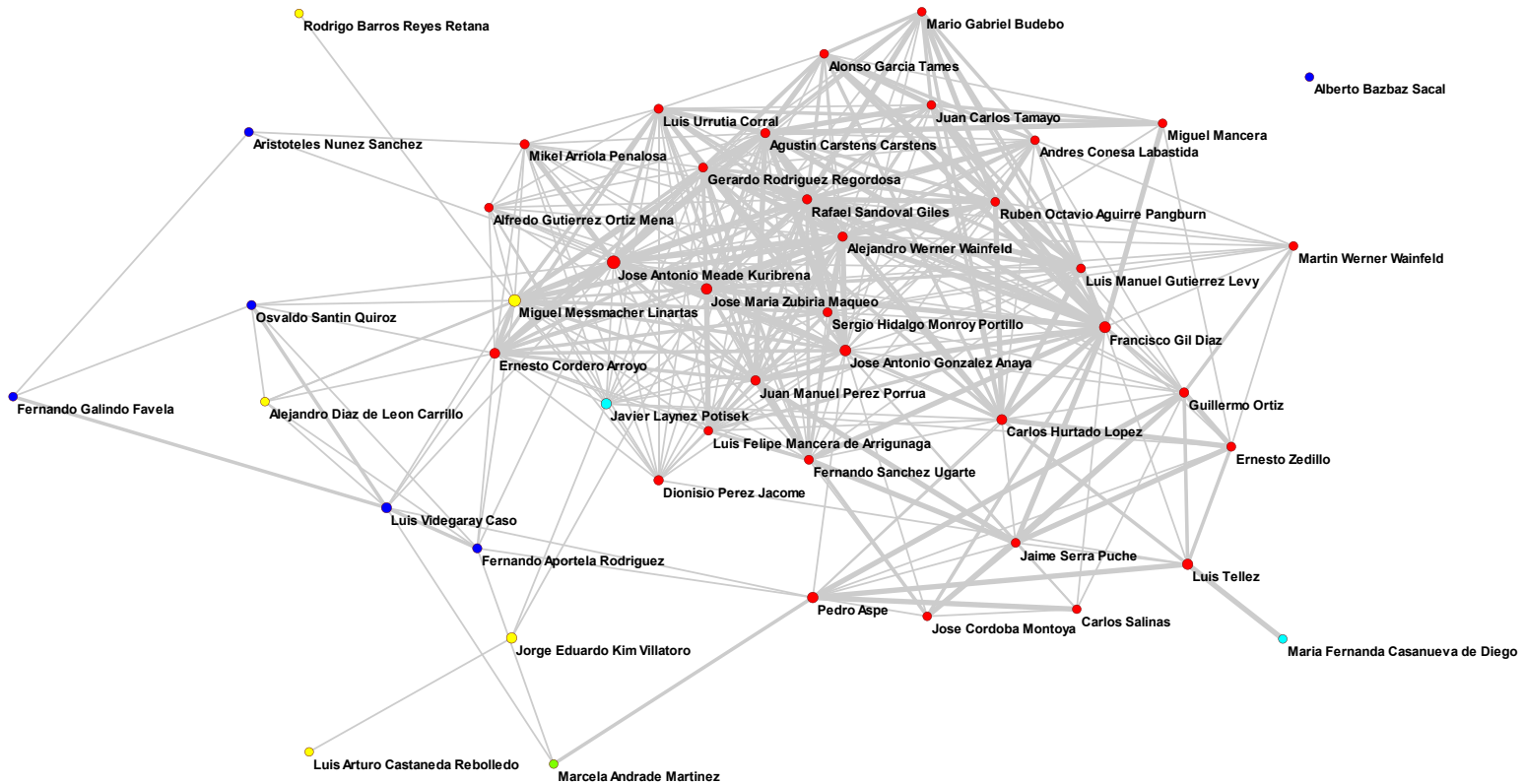
Cuadro 5.2. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda, 2013

Actor	Centralidad
Miguel Messmacher	0.397
Javier Laynez Potisek	0.231
Luis Videgaray Caso	0.212
Jorge Kim Villatoro	0.128
Fernando Aportela	0.045
Oswaldo Santín Quiroz	0.045
Fernando Galindo Favela	0.006

Fuente: elaboración del autor

En el grafo 5.2 se muestra la red de funcionarios hacendarios y se incluye a los actores con relaciones latentes. Como vimos en los capítulos previos, estos se refieren a los burócratas con los cuales los cuadros hacendarios tuvieron vínculos en el pasado, pero que siguieron siendo relevantes. En él se observa que, en realidad, la red tiene más cohesión de la que se puede apreciar si se ve solamente a los funcionarios de un determinado periodo.

Grafo 5.2. Empleados superiores de Hacienda en 2013 y su estructura de relaciones latentes



- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos priistas (antes de 2000)
- Funcionarios que iniciaron su carrera en gobiernos panistas (después de 2000)
- Funcionarios provenientes del gobierno del Estado de México
- Funcionarios provenientes del sector privado
- Funcionarios con relaciones latentes

El tamaño de los nodos indica la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de valor 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

La densidad de la red que incluye a los actores con relaciones latentes aumenta respecto a la que no los incluye, pues el valor pasa de 0.204 a 0.315. En otras palabras, estos actores ayudan a explicar una mayor cohesión dentro de la red de funcionarios. La relevancia de los actores del pasado se aprecia no solamente en la medición de densidad, sino también en su visualización. En la red que incluye solamente a los burócratas en funciones en 2013 (grafo 5.1) parece haber dos grupos relativamente separados, uno formado por los actores provenientes del gobierno del Estado de México (puntos en color azul oscuro) y otro por los que provenían de la Secretaría de Hacienda de los sexenios anteriores (puntos en azul claro y amarillo), y ambos parecen estar conectados solamente a través de la intermediación de Messmacher. Sin embargo, cuando se incluyen las relaciones latentes con exfuncionarios (grafo 5.2) se ve que, en realidad, esos dos conjuntos también está vinculados a través de actores del pasado. Así, actores como José Antonio Meade y Pedro Aspe conectan a ambos grupos, aumentando el número de vínculos entre ellos y, por tanto, la densidad de la red.

Cuadro 5.3. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de empleados superiores de Hacienda y sus relaciones latentes, 2013

Actor	Centralidad
José Antonio Meade	0.115
Miguel Messmacher	0.085
Francisco Gil Diaz	0.063
José Antonio González	0.057
José María Zubiria Maqueo	0.053
Pedro Aspe	0.049
Luis Téllez	0.044
Javier Laynez Potisek	0.043
Jorge Kim Villatoro	0.043
Luis Videgaray Caso	0.035
Ernesto Cordero Arroyo	0.034
Carlos Hurtado López	0.033
Juan Manuel Pérez Porrúa	0.021
Dionisio Pérez Jácome	0.019
Guillermo Ortiz	0.017

Fuente: elaboración del autor

En el cuadro 5.3. se pueden observar los actores con mayor centralidad en esa red. No es casualidad que Meade tenga el valor más alto, pues, como acabamos de ver, a lo largo de su carrera había coincidido con numerosos actores burocráticos de varias administraciones. Otro actor central es Messmacher. En tercer lugar se encuentra Gil Díaz; aunque, como se ha mencionado, había dejado el servicio público en 2006 para regresar al sector privado, seguía manteniendo vínculos con los funcionarios de los sexenios posteriores, incluyendo a José Antonio Meade. González Anaya, por su parte, también había desarrollado múltiples vínculos a lo largo de su carrera burocrática, desde que comenzó en el sexenio de Salinas (ayudado por sus vínculos familiares con el expresidente) hasta que se convirtió en secretario de Hacienda en el último año del sexenio de Peña. Zubiría, por su parte, es relevante porque varios funcionarios del área jurídica de la Secretaría de Hacienda habían colaborado con él a lo largo del tiempo que fue titular del SAT. Por su parte, Aspe es un actor central porque el secretario Videgaray, varios subsecretarios y otros funcionarios habían sido directivos del banco de inversión que él encabezaba, Protego. De hecho, la llegada de esos funcionarios a la secretaría no puede explicarse sin la intermediación de Pedro Aspe, pues fue a través de Protego que Luis Videgaray entró en contacto con Peña Nieto en el gobierno del Estado de México.

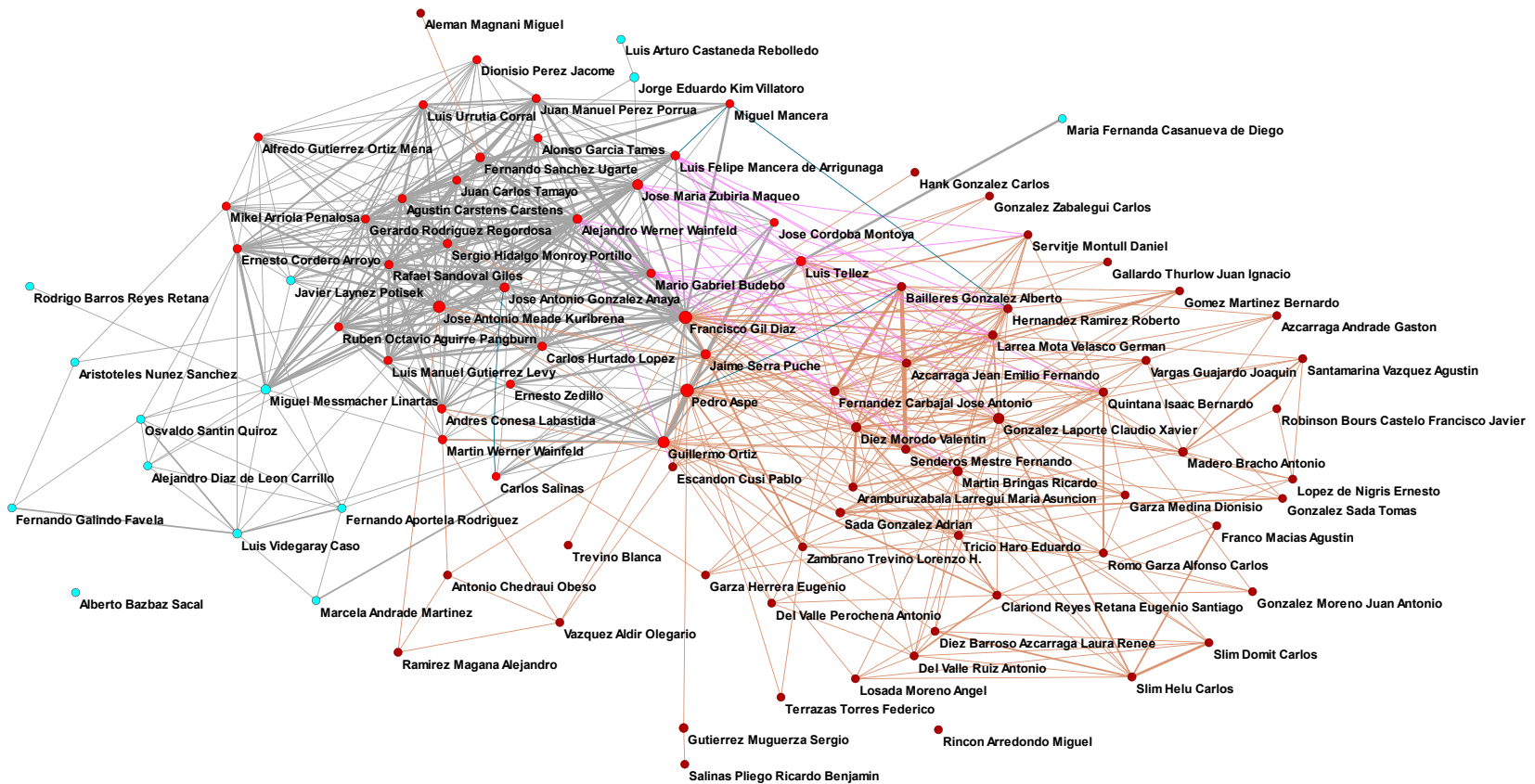
5.3. El estrechamiento de las relaciones público-privadas

Tal como en los capítulos anteriores, a continuación se verá como los burócratas hacendarios de este periodo, así como los exfuncionarios con relaciones latentes, circularon entre el sector público y privado. En el grafo 5.3 se puede apreciar la estructura de estas relaciones. Como se explicó previamente, las relaciones empresariales se analizaron con base en la información proveniente de las empresas emisoras listadas en la BMV,³⁸⁰ y la lista de miembros del CMHN se elaboró con base en información periodística.³⁸¹ Para observar el tránsito de actores del ámbito público al privado se tomó información del final del sexenio de Peña Nieto, es decir, correspondiente a, 2018.

³⁸⁰ BMV, «Información de emisoras».

³⁸¹ Redacción El Universal, «¿Qué sabemos del Consejo Mexicano de Negocios, el grupo que AMLO confrontó?»; Rodríguez, Tourliere, y Villalobos, «La élite del poder, colusión de magnates y políticos»; Maldonado, «El Consejo Mexicano de Negocios de AMLO».

Grafo 5.3. Red de relaciones entre los empleados superiores de Hacienda y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, 2018



- Relaciones burocráticas
- Relaciones empresariales en consejos de administración
- Relaciones empresariales en consejos directivos
- Relaciones familiares

- Empleados superiores de Hacienda
- Actores con relaciones latentes
- Empresarios del CMHN

El tamaño de los nodos refleja la centralidad de intermediación. A los valores de intermediación se añadió una constante de 0.1 con el fin de que los nodos con valor 0 fueran visibles. Fuente: elaboración del autor

Algunos de los funcionarios con relaciones latentes ya habían establecido sólidamente sus relaciones con el sector privado. En la base de datos correspondiente a los consejeros de las empresas de la BMV de 2018, se observa que, entre los 1170 consejeros, Serra Puche ocupaba el lugar 18 entre los consejeros con mayor número de relaciones con otros empresarios. Guillermo Ortiz, por su parte, estaba en el lugar 80, y Téllez, en el 100 (véase el anexo 6). Pedro Aspe, además de permanecer en el consejo de Televisa, pertenecía a varios consejos de empresas extranjeras: Evercore Partners (que se había fusionado con Protego en 2006), McGraw-Hill, Carnegie y Black Rock.³⁸² Zedillo, por su parte, se había incorporado en 2011 al consejo de Citigroup.

Cuadro 5.4. Empresarios del CMHN con mayor centralidad de grado, 2013

Actores	Centralidad
González Claudio Xavier*	19
Martin Bringas Ricardo*	17
Diez Morodo Valentín*	17
Fernández José Antonio*	14
Larrea Mota Velasco German*	14
Quintana Isaac Bernardo*	13
Hernández Ramírez Roberto*	12
Azcárraga Jean Emilio*	12
Madero Bracho Antonio*	10
Tricio Haro Eduardo*	10
Baillères González Alberto*	10
Senderos Mestre Fernando*	10
Aramburuzabala María Asunción*	9
Del Valle Ruiz Antonio*	9
Sada González Adrián	9
Slim Helú Carlos*	8

* Empresarios con vínculos burocráticos. Fuente: elaboración del autor

En el cuadro 5.4 es posible observar a los empresarios del CMHN con mayor número de relaciones con otros miembros de ese grupo (es decir, con mayor centralidad de grado). El valor de la centralidad indica el número de vínculos que tienen con otros consejeros. Se indica con asterisco (*) a aquellos empresarios que tenían vínculos, a través de los consejos de administración de

³⁸² Salas Porras, «Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?», 308.

sus empresas, con funcionarios y exfuncionarios. Como se puede apreciar, todos, salvo uno, habían forjado relaciones con los altos empleados hacendarios.

Por su parte, en el cuadro 5.5 se observa a los actores con mayor centralidad de intermediación en la red de relaciones público-privadas de 2018. A diferencia de las redes analizadas en los sexenios anteriores, en este caso el actor más central es Pedro Aspe, y en segundo lugar se ubica Francisco Gil Díaz. En tercero está José Antonio Meade, un actor burocrático que, como vimos, resulta fundamental para explicar la formación de la secretaría de Hacienda del sexenio de Peña.

Cuadro 5.5. Actores con mayor centralidad de intermediación en la red de relaciones político-económicas

Actores	Centralidad
Pedro Aspe	0.143
Francisco Gil Diaz	0.138
José Antonio Meade Kuribreña	0.102
Guillermo Ortiz	0.090
González Claudio Xavier	0.070
José María Zubiria Maqueo	0.058
Diez Morodo Valentín	0.038
Luis Téllez	0.037
Martin Bringas Ricardo	0.036
Miguel Messmacher Linartas	0.034
Jaime Serra Puche	0.030
José Antonio González Anaya	0.028
Alejandro Werner Wainfeld	0.025
Madero Bracho Antonio	0.024
Fernando Sánchez Ugarte	0.024
Fernández Carbajal José Antonio	0.022
Luis Mancera de Arrigunaga	0.021
Jorge Eduardo Kim Villatoro	0.021
Gutiérrez Mugerza Sergio	0.021
Luis Videgaray Caso	0.021

Fuente: elaboración del autor

Los vínculos que los actores con relaciones latentes mantenían con el sector privado son relevantes porque algunos de los funcionarios del sexenio de Peña tenían, a su vez, lazos con esos

funcionarios. Así, como ya se vio, Meade fue fundamental en el inicio de la carrera de varios empleados hacendarios (Aportela, Galindo, Núñez, Santín, Díaz de León). Aspe, por su parte, fue mentor y jefe del secretario Videgaray. Téllez, en tanto, fue jefe de María Casanueva, la oficial mayor de Hacienda en el sexenio de Peña, en múltiples oficinas tanto en el sector público como privado.

El actor más relevante en la red de relaciones público-privadas, al ser el más central, es sin duda Pedro Aspe. Su caso es el mejor ejemplo de lo poco claras que para ese entonces resultaban las fronteras entre el ámbito público y el privado. Así, según información proveniente de las empresas de seguridad Stratfor y Hacking Team, Aspe era considerado por miembros del sector privado como «un abridor de puertas en México», debido a que «el tipo está conectado con el gobierno mexicano» («*this guy is connected to Mexican Government*»).³⁸³ En noviembre de 2012, cuando el gobierno de Peña estaba por iniciar, un funcionario de la empresa Hacking Team reportó a los directivos de esa corporación que sostendría «reuniones de cabildeo con el nuevo gobierno del 27 de noviembre al 2 de diciembre. Me reuniré con Pedro Aspe, Luis Videgaray y el diputado Fernando Zárata».³⁸⁴ En otras palabras, gracias a la cercanía que tenía con los cuadros hacendarios, Aspe era considerado por algunos empresarios como un miembro del gobierno de Peña.

El análisis de las trayectorias de los funcionarios hacendarios del gobierno de Peña también permite observar que la mayoría de estos pasó al sector privado después de dejar sus puestos. Aportela, el subsecretario de ingresos, fundó en 2016 la empresa Altor Finanzas e Infraestructura, una consultora y casa de bolsa, «enfocada en la estructuración de financiamiento para empresas y gobiernos».³⁸⁵ Por su parte, Osvaldo Santín constituyó la consultora Intelligere Analítica, que se especializa en «servicios de consultoría fiscal y tecnológica».³⁸⁶

Después de dejar el cargo, el titular del SAT, Aristóteles Núñez se incorporó al despacho de fiscalistas Bettinger Asesores, encabezado por Herbert Bettinger Barrios, abogado reconocido en la prensa especializada como «uno de los mejores fiscalistas del país»³⁸⁷ y, además, nombrado

³⁸³ Anya Alfano, «The Global Intelligence Files, “Re: Fw: Pedro Aspe”», 7 de mayo de 2009, https://wikileaks.org/gifiles/docs/54/5489892_re-fw-pedro-aspe-.html.

³⁸⁴ David Vincenzetti, «Hacking Team, “Re: Fwd: FW: NDA & Mexico”», 19 de noviembre de 2012, <https://wikileaks.org/hackingteam/emails/emailid/571610>.

³⁸⁵ El Financiero, «Aportela, exsubsecretario de Hacienda, abre consultora», *El Financiero*, 17 de marzo de 2017, edición electrónica, sec. Economía, <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/fernando-apor-tela-abre-consultora>.

³⁸⁶ Santín Quiroz, «Currículum vitae».

³⁸⁷ Maricarmen Cortés, «Desde el piso de remates», *Dinero en Imagen*, 16 de julio de 2018, edición electrónica, sec. Opinión, <https://www.dineroenimagen.com/maricarmen-cortes/artz-pedregal-donde-queda-la-bolita/101496>.

como fiscalista del año.³⁸⁸ En 2017, Núñez fundó la consultora y despacho ANS Consulting. En ese despacho también se desempeñan varios exfuncionarios de SAT que fueron subordinados de Núñez.³⁸⁹ Reyes Retana, jefe de la unidad de Legislación Tributaria, se convirtió, después de dejar su encargo público, en Director de Estudios Económicos de Santander.³⁹⁰ Por su parte, Jorge Kim, titular de la Unidad de Legislación Tributaria, se unió al despacho White & Case que, como vimos, ha estado involucrado en varios casos de litigio fiscal de las grandes empresas.³⁹¹ Además, en ese despacho también habían colaborado dos funcionarios hacendarios con los cuales Kim había entablado relaciones: Zibiría y Ortiz Mena. El siguiente titular de la Unidad de Legislación Tributaria, Luis Rebolledo, se trasladó a la consultora Price Waterhouse Coopers unos días después de dejar el cargo. Esa empresa se dedica a proveer servicios de «auditorías, asesoramiento legal y fiscal». Cuando se conoció de ello, en la prensa se señaló que «Castañeda Rebolledo conoce a la perfección la nueva legislación fiscal y los huecos por los que se le podría dar la vuelta sin violar la ley o para sustentar un amparo en contra de las nuevas disposiciones».³⁹²

Por su parte, José Antonio Meade fue invitado a incorporarse al consejo de administración de grupo Alfa, apenas unos meses de dejar el servicio público. Ahí, está en contacto con algunos de los empresarios del CMHN, tales como Armando Garza Sada, Francisco Fernández Carbajal, Claudio Xavier González y Alejandro Ramírez Magaña. Adicionalmente, Meade y José Antonio González Anaya, los últimos secretarios de Hacienda del gobierno de Peña Nieto (y, como vimos, actores relevantes desde los sexenios de Fox y Calderón) fundaron en 2019 un despacho encabezado por el primero, llamada DeFacto Consultoría. Los exfuncionarios afirman que su experiencia en el sector público será de ayuda para ayudar a sus clientes en aspectos tributarios:

Nuestra experiencia probada, amplio reconocimiento y atención de excelencia, así como nuestro destacado equipo de socios con una *sólida trayectoria de más de 20 años, tanto pública como privada, en materia fiscal, nos permiten brindar una amplia gama de servicios y soluciones personalizadas para cada cliente*. DeFacto es una filial de la prestigiosa firma encabezada

³⁸⁸ Defensa Fiscal, «Los fiscalistas más importantes de México».

³⁸⁹ Véase, por ejemplo, el caso de Germán Tavera, quien ocupó varios cargos en el SAT entre 2013 y 2017, bajo las órdenes de Sánchez, y posteriormente se incorporó a su consultoría: Germán Tavera Zacout, «Currículum vitae», 2020, <https://www.linkedin.com/in/germ%C3%A1n-tavera-zacout-14ab05132/?originalSubdomain=mx>.

³⁹⁰ Roberto González Amador, «Deterioro de la seguridad pública, riesgo para las inversiones: Santander», *La Jornada*, 8 de julio de 2017, edición electrónica, sec. Economía, <https://www.jornada.com.mx/2017/07/08/economia/018n2eco>.

³⁹¹ White & Case, «Jorge Kim. Partner, Mexico City», 2020, <https://www.whitecase.com/people/jorge-kim>.

³⁹² Leonor Flores y Horacio Jiménez, «Señalado, clave en Ley de Ingresos», *El Universal*, 3 de julio de 2020, edición electrónica, sec. Sociedad, <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/senalado-clave-en-ley-de-ingresos>.

por el Dr. José Antonio Meade Kuribreña, integrada por un grupo de especialistas que ofrece servicios de consultoría y soluciones personalizadas en materia fiscal y administrativa.³⁹³

Entre los servicios ofrecidos por la consultoría están los siguientes: consultoría y asesoría fiscal, corrección de situación fiscal, devoluciones de impuestos, planeación fiscal, auditoría fiscal e interna y litigio fiscal. De esta manera, los socios de la empresa afirman que ayudaran a sus clientes a lidiar con las autoridades tributarias que, evidentemente, conocen muy bien:

*El resultado será una respuesta pronta y sin obstáculos por parte de la autoridad. Nuestro servicio considera: Asesoría integral y seguimiento en la tramitación de devoluciones y compensaciones. Análisis de saldos a favor pendientes de recuperar con que cuente su empresa. [...] Acompañamiento y acercamiento con la autoridad fiscal.*³⁹⁴

Según un reporte periodístico, otros exfuncionarios que trabajan en DeFacto son Leopoldo Carrillo Werring (exdirector general en SAT), Sergio Jalife Pineda (exadministrador del SAT), Susana Enríquez Piña (exadministradora del SAT), Emmanuel Cardoso Blanno (contralor interno de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros) y David López González (exjefe de unidad en Hacienda).³⁹⁵

Así, en este periodo también puede sostenerse que, gracias a la existencia de relaciones sistemáticas entre los grandes empresarios y los funcionarios hacendarios, los primeros pudieron consolidar y extender la jerarquía y diversidad de sus puntos de acceso en la Secretaría. En el cuadro 5.6 se resume la información acerca de este tipo de relaciones. Como puede observarse, la gran mayoría de los empleados superiores de Hacienda de este periodo había desarrollado vínculos con el sector privado; por lo tanto, los empresarios podían tener puntos de acceso diversos que les permitieran inclinar la selectividad de la política tributaria a su favor.

³⁹³ DeFacto Consultoría, «Áreas de especialidad». Énfasis añadido.

³⁹⁴ Salvador Camarena, «¿Tráfico de influencias en DeFacto?», *El Financiero*, 6 de mayo de 2019, edición electrónica, <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/trafico-de-influencias-en-defacto>. Énfasis añadido.

³⁹⁵ *Ibid.*

Cuadro 5.6. Jerarquía y diversidad de los puntos de acceso en la Secretaría de Hacienda, 2013

	Coordinación de la secretaría	Programación presupuestal	Legislación tributaria	Planeación de ingresos	Administración tributaria	Litigio fiscal
Secretaría	<i>Luis Videgaray (entrada)</i>					
Coordinación de asesores	<i>Oswaldo Santín (salida)</i>					
Subsecretaría de Hacienda	Fernando Aportela (entrada, salida)					
Subsecretaría de ingresos			<i>Miguel Messmacher</i>			
Subsecretaría de egresos		<i>Fernando Galindo (entrada)</i>				
Unidad de crédito público				<i>Alejandro Díaz</i>		
Unidad política de ingresos			Rodrigo Barros (salida)			
Unidad de legislación tributaria			<i>Eduardo Kim (salida)</i> <i>Luis Castañeda (salida)</i>			
Unidad de coord. con entidades fed.		Marcela Andrade (entrada)				
Oficialía mayor	María Casanueva (entrada)					
Procuraduría Fiscal			<i>Javier Laynez</i>			
Órganos desconcentrados					<i>Aristóteles Núñez (salida)</i>	

Entrada: circulación del ámbito privado al público

Salida: circulación del ámbito público al privado

Negritas: vínculos directos con empresarios (en consejos de administración o comités ejecutivos)

Cursivas: vínculos indirectos (a través de despachos, consultorías u otros funcionarios)

Fuente: elaboración del autor

Una diferencia que podemos observar en este sexenio respecto a los anteriores es que, a pesar de que las relaciones de salida (es decir, del sector público al privado) siguen siendo más que las de entrada (del sector privado al público), encontramos más relaciones de entrada que en periodos previos. Sin embargo, no debe dejar de tomarse en cuenta que los actores que llegaron al gobierno desde el sector privado lo hicieron en gran medida con ayuda de la intermediación de actores que anteriormente habían salido del gobierno. El ejemplo más claro es el de Videgaray, que pasó del banco Protego a la secretaría de Hacienda, pero ese tránsito solo se puede entender gracias al papel desempeñado por Aspe, quien lo puso en contacto tanto con el sector privado, a través de Protego, como con el sector público, cuando el gobierno del Estado de México solicitó sus servicios. Esta situación también es cierta para los subsecretarios Aportela, Galindo, Quiroz, además de la titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, Marcela Andrade.

En otras palabras, las instancias de circulación público-privada no pueden entenderse de manera aislada. En este punto del desarrollo histórico de las relaciones entre los grandes empresarios y el estado, particularmente las que se dieron a través de la Secretaría de Hacienda, las fronteras entre ambos ámbitos se habían diluido a tal grado que es imposible entender los nombramientos oficiales sin tomar en cuenta el papel de los grandes empresarios. Es decir, los puentes que los grandes empresarios habían tendido hacia el sector público eran, para ese momento, vías de comunicación con múltiples caminos y pasos que iban de ida y vuelta.

Puede observarse, una vez más, que la práctica de usar el servicio público como una puerta de entrada al sector privado no se dio a través de hechos fortuitos, sino que ocurrió de manera sistemática y predecible. Como ya se ha mencionado en repetidas ocasiones, la observación de esa regularidad empírica resulta relevante, pues la expectativa de ocupar puestos mejor remunerados en el sector privado luego de dejar un cargo burocrático puede efectivamente condicionar el desempeño de los burócratas. Así, la gran mayoría de los burócratas hacendarios terminó en el sector privado y, de hecho, las únicas excepciones son Díaz de León y Laynez (que continúan siendo funcionarios, en el Banco de México y en la SCJN, respectivamente). Sin embargo, incluso en esos casos puede hablarse de vínculos indirectos entre los grandes empresarios y los burócratas, pues la carrera de Díaz de León no puede entenderse sin sus vínculos con Meade, ni la trayectoria de Laynez sin sus relaciones con Zedillo y, a su vez, Meade y Zedillo eran, para entonces, funcionarios muy cercanos a los grandes empresarios. En el caso de Messmacher, como vimos, las acusaciones que pesan sobre él pueden haber tenido alguna influencia para que no pasara al ámbito privado.

En las trayectorias de los funcionarios de este sexenio también podemos observar un fenómeno que ya se había visto anteriormente, pero que entonces cobró más fuerza: los burócratas ya no solo transitaban hacia consejos de administración o puestos ejecutivos de las grandes empresas, sino también hacia despachos y consultorías (que, como dijimos, también se consideran vínculos indirectos con el sector privado, pues resulta difícil rastrear con precisión quienes son los clientes específicas década una). Debe tomarse en cuenta que en estos espacios la mayor parte de los clientes son personas con capacidad adquisitiva suficiente para poder pagar por el diseño de estrategias que les ayuden a disminuir sus pagos. Como hemos visto, los empresarios medianos y pequeños han manifestado en múltiples ocasiones que solo los grandes empresarios pueden hacer uso de estos recursos.

De esta manera, los encargados de realizar los planteamientos jurídicos de la política tributaria (Kim, Castañeda), terminaron en empresas conocidas por ayudar a sus clientes a elaborar estrategias fiscales contra las autoridades tributarias. Así pues, no es sorprendente que los burócratas encargados de redactar la legislación fiscal desarrollen interés en mantener el estado de cosas del sistema tributario, incluyendo su complejidad legal, si saben que esto les puede ofrecer una oportunidad laboral en el futuro en el futuro.

5.4. La disminución en la capacidad de influencia de otros actores

Como se argumentó más arriba, la principal exigencia hecha por los grandes empresarios al gobierno de Peña Nieto, el mantenimiento de la consolidación fiscal, fue satisfecha por la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, al analizar las exigencias de otros sectores puede observarse que las demandas de los empresarios medianos y pequeños no tuvieron cabida en la legislación. Como señala Alba, las principales críticas que los empresarios hicieron a la reforma tributaria impulsada por el gobierno de Peña Nieto no se dirigieron en contra del aumento al ISR, sino a la reducción de la deducibilidad de las prestaciones. Así, según Alba, «los representantes de la iniciativa privada de Nuevo León indicaron que *las empresas más afectadas por la reducción de la deducibilidad eran las pequeñas y medianas, porque se restringía la deducibilidad de muchos gastos*».³⁹⁶

Otro de los espacios donde fue posible observar las demandas de los empresarios medianos y pequeños fue en una serie de foros de consulta organizados por la Cámara de Diputados en el

³⁹⁶ Alba Vega, «Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto», 257-258.

contexto de la discusión de la reforma. Las participaciones en estos encuentros quedaron registradas y se pueden consultar en la página de internet de la Cámara.³⁹⁷ Un hecho que resulta significativo es que en esos foros no participaron representantes de los grandes empresarios pues, como se mencionó, el CMHN no tiene órganos de cabildeo o personal que participe en ejercicios consultivos.

Los órganos empresariales que sí participaron mostraron su inconformidad con diversos puntos de la reforma. Por ejemplo, los representantes de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (Concamin) y de la Canacindra demandaron la eliminación de la propuesta que restringía deducción de prestaciones y preservar IVA preferencial en la frontera norte. Por su parte, los representantes de la American Chamber of Commerce (Amcham) y de la Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (Amia) se pronunciaron por mantener la deducción inmediata de las inversiones en activos fijos. En contraste, ninguno de estos órganos se mostró en contra de la derogación del régimen de consolidación.³⁹⁸ A pesar de sus labores de cabildeo y su participación en mecanismo de consulta en el poder legislativo, las demandas de los empresarios pequeños y medianos no fueron escuchadas ni recogidas en la reforma. Así pues, es posible observar una diferencia en la capacidad de distintos actores empresariales de acceder a la formulación de la política tributaria.

Aunque la reforma tributaria peñista se anunció como un cambio progresivo, en el marco de un gran acuerdo político nacional, el análisis realizado aquí deja ver que, en realidad, no se modificaron las características fundamentales del sistema tributario. No se eliminó el trato preferencial que tienen los ingresos del capital, no se simplificó el sistema tributario para evitar la elusión, no se aumentaron impuestos a la propiedad ni se acabó con el otorgamiento discrecional de privilegios fiscales. Todo esto ocurrió mientras un discípulo de Pedro Aspe encabezaba la Secretaría de Hacienda y, varios más, las subsecretarías. Aquí he argumentado que no es posible entender la notable estabilidad de las características del sistema tributario, ni la continuidad de sus funcionarios, sin

³⁹⁷ Cámara de Diputados, «Reforma Hacendaria 2014. Trabajos de análisis y discusión», 25 de septiembre de 2013, http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/057_hacienda_y_credito_publico/04_reforma_hacendaria_2014.

³⁹⁸ *Ibid.* Véanse particularmente las versiones estenográficas y las presentaciones de los días 25 y 26 de septiembre de 2013, en los cuales la Coparmex, la Concamin, la Canacindra y la Amcham expusieron sus puntos de vista sobre la iniciativa de reforma tributaria.



observar las relaciones cultivadas entre actores económicos y políticos. La pervivencia de los mismos nombres a lo largo de periodos tan largos, además de ser sorprendente, nos habla de la fortaleza de los puentes tendidos entre el sector público y el privado.

Conclusiones

Esta tesis tuvo como punto de partida la observación de que las características del sistema tributario mexicano son favorables a las personas de mayores ingresos, es decir, a los empresarios más grandes del país que constituyen la élite económica. Esta selectividad, sostenida a lo largo del tiempo, no alcanza a explicarse en su totalidad con base en enfoques puramente económicos o políticos. Tampoco es posible desarrollar una explicación satisfactoria si se pasa por alto el papel desempeñado por el órgano que, en el caso mexicano, ha llevado la voz cantante en la formulación e implementación de la política tributaria, la Secretaría de Hacienda.

La impronta de la perspectiva pluralista en el estudio de las élites ha convertido en incuestionable el supuesto de que las burocracias económicas forman subélites funcionales, profesionalizadas, que cuentan con sus propias herramientas e intereses y que guían su acción con base en criterios de eficiencia. Según este planteamiento, los llamados *tecnócratas* forman parte de un grupo con gran cohesión interna, con un *ethos* profesional desarrollado y que tiene un *esprit de corps* fuerte, lo cual los hace relativamente inmunes a influencias externas. En contraste, en esta tesis he propuesto que nuestro conocimiento sobre las élites debe dejar de basarse en supuestos y, más bien, debemos estudiar a esos grupos burocráticos de manera empírica. Con base en esa premisa, en esta tesis analicé el papel desempeñado por la Secretaría de Hacienda en la formulación de la política tributaria en las últimas décadas, la formación de ese órgano y las trayectorias de sus funcionarios, así como sus vínculos con el sector privado. Gracias a las herramientas del análisis de redes, fue posible documentar esas relaciones de manera exhaustiva y sistemática. Luego de haber estudiado esa Secretaría, es posible concluir que, en este caso, el supuesto postulado por la teoría de la tecnocracia carece de sustento empírico.

El mantenimiento de las características del sistema tributario no puede explicarse sin tomar en cuenta la íntima cercanía lograda entre los grandes empresarios y los funcionarios estatales, cultivada a través de interacciones socioestatales que tienen sus orígenes en el siglo XX y que continuaron y se intensificaron en las últimas décadas de ese siglo. Por lo tanto, la perspectiva de la institucionalización resultó particularmente útil para observar la manera en la cual las relaciones sociales continuadas a lo largo del tiempo pueden dar lugar a la construcción de puntos de acceso

preferenciales a la formulación de la política. La pervivencia de los funcionarios burocráticos en una Secretaría y de la política elaborada por ellos, a lo largo de un periodo de tiempo tan largo, no puede hablarnos sino de un proceso efectivo de institucionalización, que ha sido el resultado de la sedimentación de relaciones sociales cultivadas a lo largo de varias décadas.

En un principio estas relaciones se fincaron en la cercanía social entre la élite burocrática y la económica. Por ello, los espacios de relacionamiento social, como los clubes, resultaron fundamentales. Luego, a finales del siglo, los cambios económicos y políticos dieron pie, igualmente, a modificaciones en tales estrategias, que entonces consistieron en el acercamiento a través de la invitación a los funcionarios, por parte de los empresarios, a incorporarse a los consejos de administración y los comités directivos de las empresas. Más recientemente, ha sido cada vez más común que los burócratas establezcan despachos jurídicos o consultorías que estarán al servicio de los grandes empresarios con los cuales han forjado relaciones sólidas. De esta manera, no resulta acertado caracterizar a la élite burocrática de la Secretaría de Hacienda como un conjunto de servidores públicos cerrado a influencias externas, pues, como hemos visto una y otra vez, en realidad se trata de un grupo que mantiene interacciones constantes con el ámbito privado. Más que con el sector empresarial en general, esas relaciones se han entablado con los empresarios centrales dentro de la red económica mexicana, es decir, aquellos que están mejor conectados en todo el conjunto de empresarios mexicanos.

Como sostuve reiteradamente a lo largo de esta tesis, el establecimiento y cultivo de las relaciones socioestatales que influyeron en la política tributaria no puede entenderse como resultado de un proceso espontáneo. Por el contrario, fue posible observar que esas interacciones entre actores públicos y privados ocurrieron a lo largo de varias décadas como parte de una estrategia de acercamiento llevada a cabo por los actores involucrados en esos procesos. Es decir, la capacidad de agencia de los empresarios, pero también de los funcionarios, resultó fundamental para el desarrollo de esas relaciones. Por otra parte, el análisis de redes permitió encontrar la existencia de actores con una gran capacidad de intermediación que, al haber desarrollado sus carreras profesionales tanto en el sector público como en el privado, resultaron fundamentales en la tarea de tender puentes entre ambos.

A lo largo de todo el periodo estudiado se observaron regularidades empíricas que ayudan a dar cuenta del mantenimiento del estado de cosas en la tributación en México. De principio a fin, los empresarios llevaron a cabo estrategias para tender puentes con los funcionarios públicos, a través

de mecanismos que resultaron benéficos para ambas partes, pero que fueron en perjuicio del interés general, pues contribuyeron a mantener un sistema tributario poco redistributivo. Del primero al último, los secretarios de Hacienda de esta época desarrollaron vínculos directos o indirectos con los grandes empresarios. Varios de ellos se convirtieron en algunos de los empresarios más centrales de todo el sector privado mexicano. Conforme el análisis fue avanzando temporalmente a lo largo de los capítulos sucesivos, las fronteras público-privadas se hacían cada vez más difíciles de delimitar. El papel de los intermediarios resultó fundamental en el establecimiento de las relaciones: por una parte, ellos fomentaron el tránsito de otros burócratas al sector privado; por la otra, contribuyeron a concretar los intereses de la élite económica en la política tributaria, pues fueron ellos quienes sentaron las bases para crear una estructura de expectativas que condicionó las tareas de los funcionarios.

Quizá una de las regularidades empíricas más relevantes encontradas en esta investigación, que permite ver claramente el papel desempeñado por la estructura de expectativas de los funcionarios hacendarios, fue la de los funcionarios de las áreas encargadas de la legislación tributaria. Todos, sin excepción, terminaron por desempeñarse en despachos o consultorías cuyo trabajo consiste en proponer a sus clientes, aquellos que tienen recursos suficientes para pagarlos, estrategias que les permitan usar los vacíos legales para eludir impuestos. Resulta fútil, pues, esperar que los burócratas que han desarrollado expectativas de continuar sus carreras profesionales en el sector privado contribuyan a modificar el sistema tributario, si el mantenimiento del estado de cosas les ayudará a usar los vericuetos legales, que conocen bien, para ayudar a sus clientes. En otras palabras, los funcionarios estudiados aquí no trabajaron para el interés público, sino que para defender los intereses de sus futuros jefes y clientes.

A través del desarrollo de estrategias para tender puentes con el sector público, la élite empresarial construyó canales de acceso a los espacios de formulación e implementación de la política tributaria. En ese sentido, el concepto de *puntos de acceso preferenciales*, desarrollado por la corriente del institucionalismo histórico, tanto por Skocpol como más recientemente por Gurza *et al.*, ha resultado de ayuda para captar la complejidad involucrada en los procesos de interacción socioestatal de los que esta tesis da cuenta. Así, por ejemplo, quedó claro que los episodios en los cuales exfuncionarios se unen a las filas del sector privado no son hechos aislados, ni siquiera meros actos concernientes a la administración pública o al ámbito laboral, sino que se engloban en procesos de interacción socioestatal más amplios. Algunos de los actores que actuaron como intermediarios en

esas dinámicas tenían vínculos sólidos con los grandes empresarios gracias a sus relaciones familiares y a que habían formado parte de espacios exclusivos tales como el Club de Banqueros. Esos procesos de interacción socioestatal, que involucran aspectos de índole social, familiar y laboral, no pueden entenderse si se estudian de manera separada. La fortaleza de los puentes público-privados ayuda a explicar la perdurabilidad de un *statu quo* en el sistema tributario. Además, la continuidad en el tiempo de esta situación puede explicarse por la capacidad de los actores para modificar sus estrategias ante los cambios políticos y económicos. La perspectiva teórica adoptada en la presente investigación también permitió observar la manera en la cual otros grupos empresariales, particularmente los pequeños y medianos, se vieron una y otra vez afectados por la política tributaria.

Como señalé al principio de esta tesis, esta propuesta no significa que el estudio del poder legislativo, del cabildeo formal, del diseño institucional y de la movilización social no sean relevantes para dar cuenta de la política tributaria de un país. Por el contrario, en esta tesis también he mostrado ejemplos de cómo las consideraciones electorales son fundamentales para comprender ciertas características de la tributación en México, tales como el mantenimiento de la tasa cero en el IVA en alimentos y medicinas. Es evidente que, a lo largo de los sexenios más recientes, los partidos de oposición han mostrado un temor fundado de perder apoyo electoral en caso de apoyar la propuesta de generalizar el IVA. Tampoco debe dejarse de lado que se trata de un impuesto altamente regresivo que afecta desproporcionadamente a la población de menores ingresos, en un país que ya es profundamente desigual. También ha quedado claro que otros actores han sido capaces de influir en la política tributaria, si bien en un grado considerablemente menor. Empresarios pequeños y medianos han podido influir en la aprobación de ciertas modificaciones en la legislación fiscal, por ejemplo, en temas relativos a impuestos a consumos específicos. En este caso, las herramientas teóricas y analíticas del enfoque pluralista resultan útiles para explicar esos fenómenos. Aunque aquí se hizo referencia a algunas instancias de cabildeo ante el poder legislativo, es preciso una investigación más sistemática y completa al respecto para entender mejor estos elementos. Claramente, los factores señalados son solo algunos de los muchos aspectos que influyen para dar forma a un sistema tributario. Sin embargo, su estudio puede aportar a realizar investigaciones más amplias que tomen en cuenta, de manera integrada, otros elementos que influyen en la tributación de un país.

Debido a que el énfasis de esta investigación estuvo en el problema tributario de México, el análisis se concentró en estudiar la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, también fue posible observar que la relación entre funcionarios y grandes empresarios ocurrió igualmente en otros ámbitos del estado. Por lo tanto, la propuesta de análisis esbozada en esta tesis puede contribuir a estudiar a los cuadros de otras secretarías y explicar con mayor cabalidad el alcance de los cambios políticos que han tenido lugar en México en los últimos años.

Como mencioné más arriba, en esta investigación no se exploró con detalle el origen de las atribuciones extraordinarias con las que cuenta la Secretaría de Hacienda para determinar la política de ingreso y gasto del gobierno en México y, en contraparte, el papel relativamente menor de otros órganos y poderes. Como se revisó, Hacienda ha tenido facultades discrecionales en la materia por lo menos desde mediados del siglo pasado, y queda claro que es necesario ahondar en los aspectos históricos de este problema para indagar por qué esa secretaría pudo concentrar tales capacidades y, de manera todavía más sorprendente, mantenerlas a lo largo de tanto tiempo.

Como sostiene la escuela de variedades de capitalismo, la orientación económica de un país depende en gran medida de las relaciones entre distintos actores sociales y el estado. Aunque aquí solo se analizó un aspecto de esas relaciones, las que ocurren entre los grandes empresarios y determinados actores estatales, las observaciones hechas en esta tesis pueden contribuir a explicar por qué la economía mexicana se basa en un sistema abierto y desregulado y un estado con pocas capacidades y que interviene relativamente poco en la economía, como sostiene Bizberg.³⁹⁹ Una mayor comprensión del problema tributario de México puede contribuir a analizar, precisamente, por qué el estado mexicano no ha podido hacerse de recursos suficientes para combatir la desigualdad e impulsar el desarrollo económico. En otras palabras, un conocimiento empírico más profundo sobre el origen y la formación de las instituciones contribuye a llenar uno de los mayores vacíos que hasta ahora ha dejado el estudio de las variedades del capitalismo: «el hecho de que las instituciones no se explican solas, sino que son creadas, implementadas y preservadas por actores sociales»⁴⁰⁰ y, en ese sentido, son expresiones de relaciones sociales. De esta manera, el estudio realizado aquí, que se ubica en un nivel intermedio, ayuda a dar cuenta de cuáles han sido los actores y las relaciones que han contribuido a dar forma a las instituciones que sostienen el modelo económico mexicano.

³⁹⁹ Bizberg, *Diversity of Capitalisms in Latin America*, 31-32.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, 17.

Conviene mencionar, por último, un punto más. Esta tesis se escribe en otro periodo de cambio político acelerado. Por primera vez en varias décadas, llegó al gobierno un personaje emanado de un partido de izquierda, Andrés Manuel López Obrador. Es muy temprano para analizar el rumbo que tomará la política tributaria de este sexenio. Sin embargo, sí es posible afirmar que el análisis realizado en esta tesis puede arrojar luz que permita comprender mejor los posibles cambios que ocurrirán, o no, en este sexenio. Hemos visto que la élite económica mexicana ha tendido puentes con el sector privado usando distintas estrategias, que se han adaptado a las circunstancias de cambio político y económico que ha experimentado el país. La capacidad de adaptación ayuda a entender, pues, la pervivencia de un *statu quo* es favorable a las élites.

Pues bien, con el cambio político experimentado en México en los últimos años, que tuvo un momento cumbre durante la elección de 2018, nuevamente ha sido posible observar que algunos actores económicos han modificado sus estrategias para tender puentes hacia el gobierno. Así como en el pasado los empresarios fueron favorables al cambio de modelo económico impulsado en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, y luego, con el cambio de siglo se acercaron a los políticos panistas, también ha sido posible observar que algunos empresarios han intentado establecer relaciones con actores del nuevo gobierno de México con el fin de influir en la política. El ejemplo más claro es el caso de Alfonso Romo Garza, un empresario que forma parte de una familia acaudalada, cuyo origen puede rastrearse hasta la época colonial, y que llegó a ser una de las personas más ricas del país. El primer secretario de Hacienda de este sexenio declaró abiertamente que Romo trató de influir en los nombramientos de funcionarios hacendarios: «es verdad que aun cuando Romo trató de usar su influencia para apoderarse de las secretarías de Hacienda y de Economía, el presidente no lo dejó. Pero sí pudo imponer a Margarita Ríos-Farjat en el SAT y a Eugenio Nájera en Nafinsa [Nacional Financiera] y Bancomext [Banco Nacional de Comercio Exterior]. Este último ha sido desde siempre su mano derecha en el sector empresarial, mientras que para que ella pudiera ser impuesta se tuvo que cambiar la propia Ley del SAT».⁴⁰¹ Estos acercamientos solo pueden interpretarse como un intento de adaptar las estrategias de establecimiento de relaciones sociales ante la nueva realidad política del país.

Por otra parte, el reemplazo en los cuadros de la Secretaría de Hacienda ha sido notable. Por primera vez en varias décadas se observó un cambio considerable en la formación de la burocracia

⁴⁰¹ Véase Hernán Gómez Bruera, «“El conflicto de interés se llama Alfonso Romo”, revela Carlos Urzúa a Proceso», *Proceso*, 14 de julio de 2019, 8.

hacendaria. Esta administración también ha comenzado a implementar una mejor regulación de la circulación público-privada,⁴⁰² que fija un plazo de diez años para que los exfuncionarios puedan trabajar en el sector privado e impulsó una reforma constitucional que prohíbe explícitamente la condonación de impuestos.⁴⁰³ También se ha apreciado que el gobierno que entró en funciones en 2018 ha desarrollado estrategias para hacerse de herramientas de negociación que le permitan crear nuevas posibilidades de cambiar el *statu quo* del sistema tributario. De esta manera, la reducción drástica en el gasto corriente del gobierno solo puede entenderse si se toma en cuenta que esta ha sido una demanda constante de los sectores empresariales ante los intentos de reforma, como se vio a lo largo de esta investigación. En otras palabras, si el gobierno quiere gravar más, sobre todo a las personas de mayores ingresos, debe demostrar que puede gastar bien esos recursos. De hecho, es posible decir que estas medidas forman parte de un plan de reforma tributaria elaborado desde 2006, es decir, la primera ocasión en que López Obrador fue candidato presidencial, por su equipo de asesores económicos.⁴⁰⁴

Con el paso del tiempo podrá verse si la estrategia de los empresarios de establecer relaciones con el gobierno de izquierda tiene éxito o si la estrategia de reforma fiscal, cuyo primer paso es la disminución del gasto corriente, logra avanzar. Esto deberá ser objeto de investigaciones posteriores. Queda abierta la pregunta: ¿veremos en México, por fin, un gobierno que pueda extender los límites de lo posible para aprobar una reforma tributaria amplia y progresiva, a pesar de la oposición de la élite económica mexicana? ¿O, por el contrario, la presente administración se limitará, como los gobiernos previos, al «arte de lo posible»?

⁴⁰² Véase Redacción El Financiero, «Diputados aprueban ley que pone “candado” de 10 años a exfuncionarios para trabajar en la IP», *El Financiero*, 8 de octubre de 2019, edición electrónica, sec. Nacional, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/diputados-aprueban-ley-que-pone-candado-de-10-anos-a-exfuncionarios-para-trabajar-en-la-ip>.

⁴⁰³ Redacción El Financiero, «Senado aprueba con cambios reforma que prohíbe condonar impuestos a grandes contribuyentes; regresa a Diputados», *El Financiero*, 22 de octubre de 2019, edición electrónica, sec. Nacional, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-aprueba-reforma-que-prohibe-la-condonacion-de-impuestos-regresa-a-diputados>.

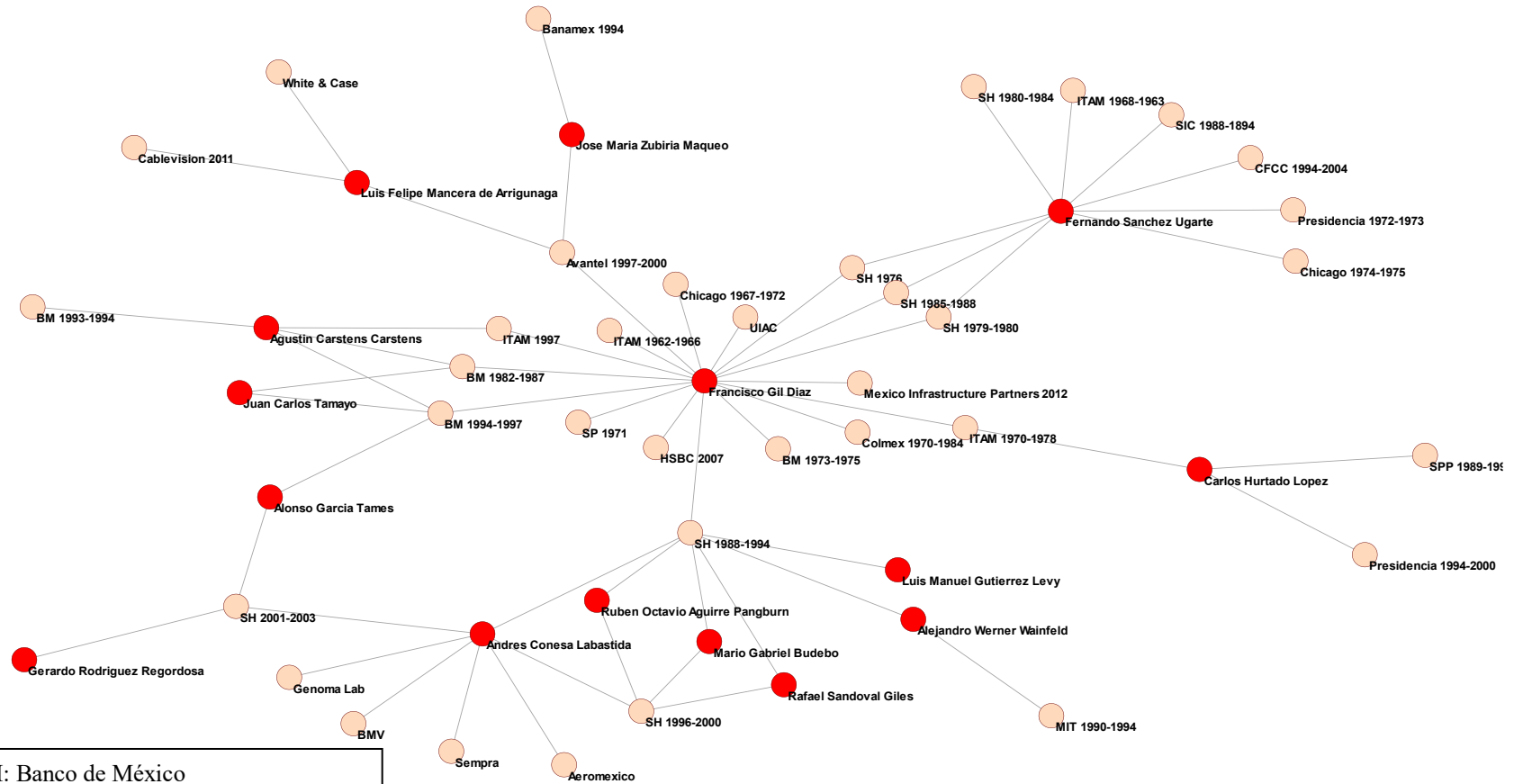
⁴⁰⁴ El líder de ese grupo dejó plasmados los lineamientos de ese proyecto de reforma en un documento que posteriormente se publicó. Véase Rogelio Ramírez de la O, «Los caminos de una reforma fiscal integral», en *Las reformas estructurales en México*, ed. Alfonso Mercado García y José Romero (México, D. F.: Colmex, 2010), 115-128. Véanse también los informes que el personal de la embajada de Estados Unidos realizó sobre esos proyectos: Antonio Garza, «Subject: A Conversation with AMLO’s Infrastructure Advisor», cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO3494_a, Confidencial (México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 23 de junio de 2006), https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO3494_a.html.



FLACSO
MÉXICO

Anexos

Anexo 1. Red entre actores-eventos de los empleados superiores de Hacienda, 2000-2006



BM: Banco de México
 CFCC: Comisión Federal de Competencia
 SH: Secretaría de Hacienda
 SIC: Secretaría de Industria y Comercio
 Presidencia: Oficina de la Presidencia
 Rojo: actores
 Café: eventos

Fuente: elaboración de autor con base en fuentes oficiales y hemerográficas

Anexo 2. La red empresarial mexicana

Tratar de observar las relaciones entre actores políticos y económicos presenta la dificultad de decidir cuáles actores económicos observar, dada la diversidad y el tamaño del sector empresarial mexicano. Así pues, para evitar sesgos en la observación, en este anexo analizo un universo amplio de actores. De esta manera, en el cuerpo del texto me concentro en estudiar a los actores centrales de la red, que corresponden aproximadamente con los miembros del Consejo Mexicano de Hombreres de Negocios. Para comenzar a analizar a los empresarios mexicanos, se tomó en cuenta a las empresas listadas como emisoras de acciones en la Bolsa Mexicana de Valores.⁴⁰⁵ Se encontró información correspondiente a 2001. La información se refiere a 155 empresas y 1241 miembros de consejos de administración. Para analizar la evolución de las relaciones, también se consideraron datos del Anuario Financiero de la Bolsa Mexicana de Valores correspondiente a 2003,⁴⁰⁶ es decir, la mitad del sexenio de Fox. En este último año, la información corresponde a 130 empresas y 1090 consejeros.

Para hacer un análisis de las relaciones entre empresarios, se tomaron en cuenta las relaciones establecidas a través de los consejos de administración. Las relaciones en consejos interrelacionados (*interlocking directorates*) es una de las formas clásicas del estudio de las redes empresariales,⁴⁰⁷ sin embargo, solo hay dos ejemplos de estudios de consejos entrelazados en la México.⁴⁰⁸ Uno de los hallazgos comunes en otros estudios de consejos interrelacionados es que, con frecuencia, las relaciones entre los empresarios siguen un patrón más o menos claro. Estudios realizados entre empresas estadounidenses han encontrado que entre estas existe un grupo de empresas y consejeros *centrales* o *hegemónicos*. Por ejemplo, Useem encontró que la existencia de consejeros entrelazados forma lo que él llamo el *inner circle*, el cual está formado por aquellos empresarios que están presentes en varios consejos de administración y que, debido a ello, «poseía un "escaneo comercial", es decir, la capacidad de ver el mundo desde una perspectiva más amplia de lo que uno

⁴⁰⁵ BMV, «Empresas emisoras [archivo]».

⁴⁰⁶ BMV, *Anuario Financiero de la Bolsa Mexicana de Valores*.

⁴⁰⁷ Mark Mizruchi, «What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates», *Annual Review of Sociology* 22, núm. 1 (1996): 271-298, <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.271>.

⁴⁰⁸ Iago Santos Castroviejo y Gerardo Castañón Nieto, «La élite del poder económico en México. Estudio de la red de consejeros de administración de las empresas que cotizan en bolsa», *Perspectivas. Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales* 4, núm. 2 (2010): 79-112; Iago Santos Castroviejo y Carlos Ernesto Arcudia Hernández, «La élite del poder económico en México. Configuraciones de red corporativa tipo "grupo económico" y modo de regulación dominante», *Revista de Economía Crítica* 14 (2012): 6-36.

podría hacer desde la perspectiva de un único empresario». Según Useem, ese «punto de vista le daba al círculo interno la capacidad de ver y actuar en los intereses del grupo más amplio, en oposición a los intereses de la propia empresa». ⁴⁰⁹ Burt, por su parte, ha encontrado que las relaciones empresariales a través de sus consejeros suelen tomar un patrón en que hay un grupo de empresas hegemónicas y otro de empresas subordinadas. ⁴¹⁰

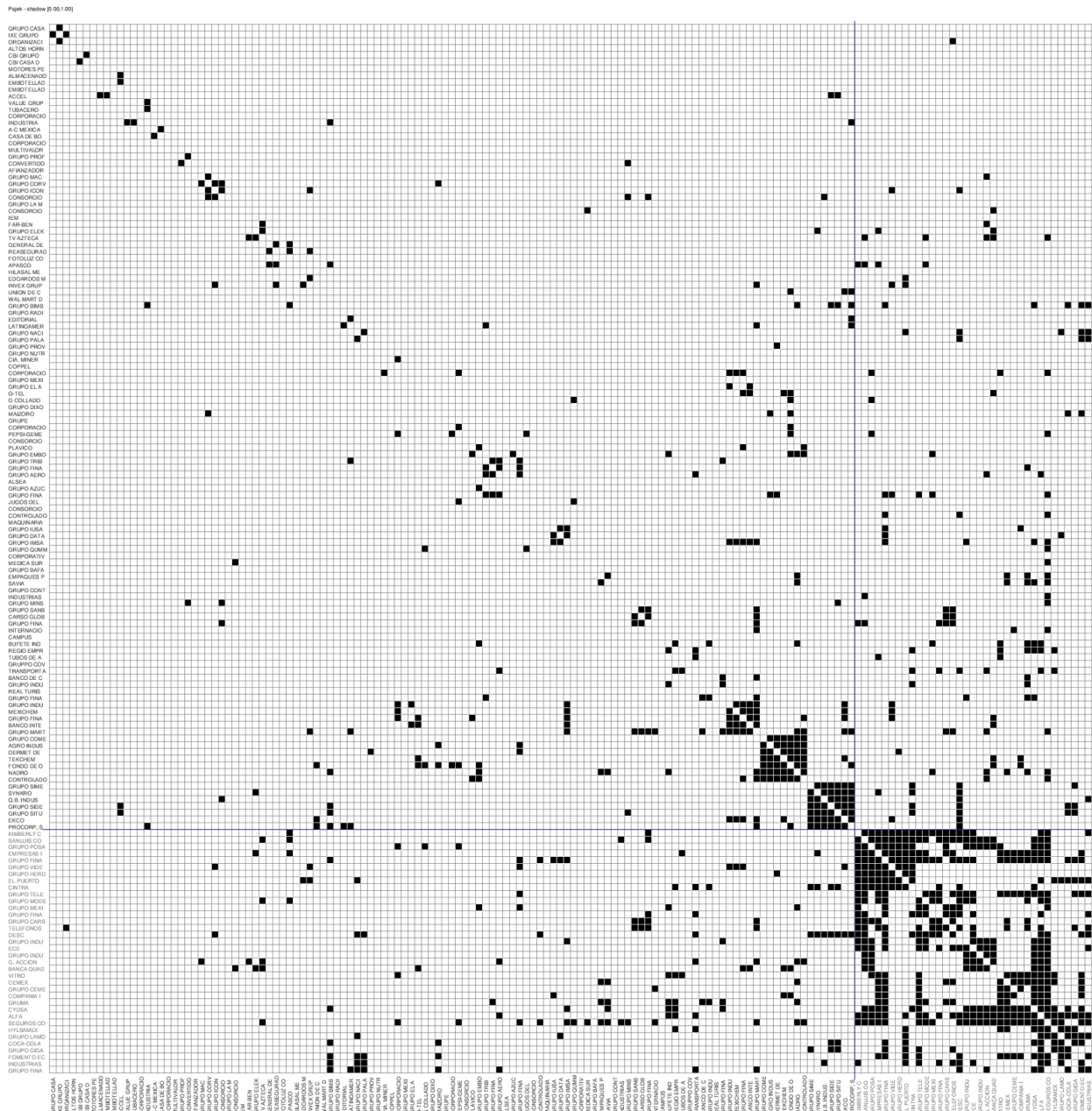
Siguiendo estas líneas de estudio, se analizaron los datos de las empresas mexicanas listadas en la BMV realizando un ejercicio de elaboración de *clusters* jerárquicos (*hierarchical clustering*). Los resultados se presentan en la matriz 1. Con esta técnica, es posible agrupar a los nodos (en este caso, empresas relacionadas a través de sus consejos de administración) de acuerdo con su equivalencia estructural, es decir, la similitud de las relaciones que ese nodo tiene con los otros nodos. ⁴¹¹ Esta herramienta permite detectar grupos con cierto grado de similitud respecto a las relaciones que tienen con los demás. Así pues, aquí utilizo esta herramienta para encontrar al conjunto de empresas que tiene relaciones más densas, es decir, que está vinculado más fuertemente entre sí.

⁴⁰⁹ Mark Mizruchi, *The Fracturing of the American Corporate Elite* (Cambridge: Harvard University Press, 2013), 12.

⁴¹⁰ John Scott, *Social Network Analysis*, 4a. ed. (Thousand Oaks: SAGE, 2017), 152-154.

⁴¹¹ Más técnicamente, «dos vértices son equivalentes estructurales si tienen lazos idénticos consigo mismos, entre sí y con todos los demás vértices». Nótese que, en la realidad, es muy difícil que dos actores tengan relaciones idénticas con los demás, por lo cual difícilmente son equivalentes estructurales de manera total. Sin embargo, la herramienta del *hierarchical clustering* permite agrupar a los nodos según su similitud estructural en términos relativos, es decir, qué tan similares son respecto a sus relaciones con los demás. Véase Nooy, Mrvar, y Batagelj, *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*, 323.

Matriz 1. Relaciones entre empresas listadas en la BMV a través de sus consejeros, 2001



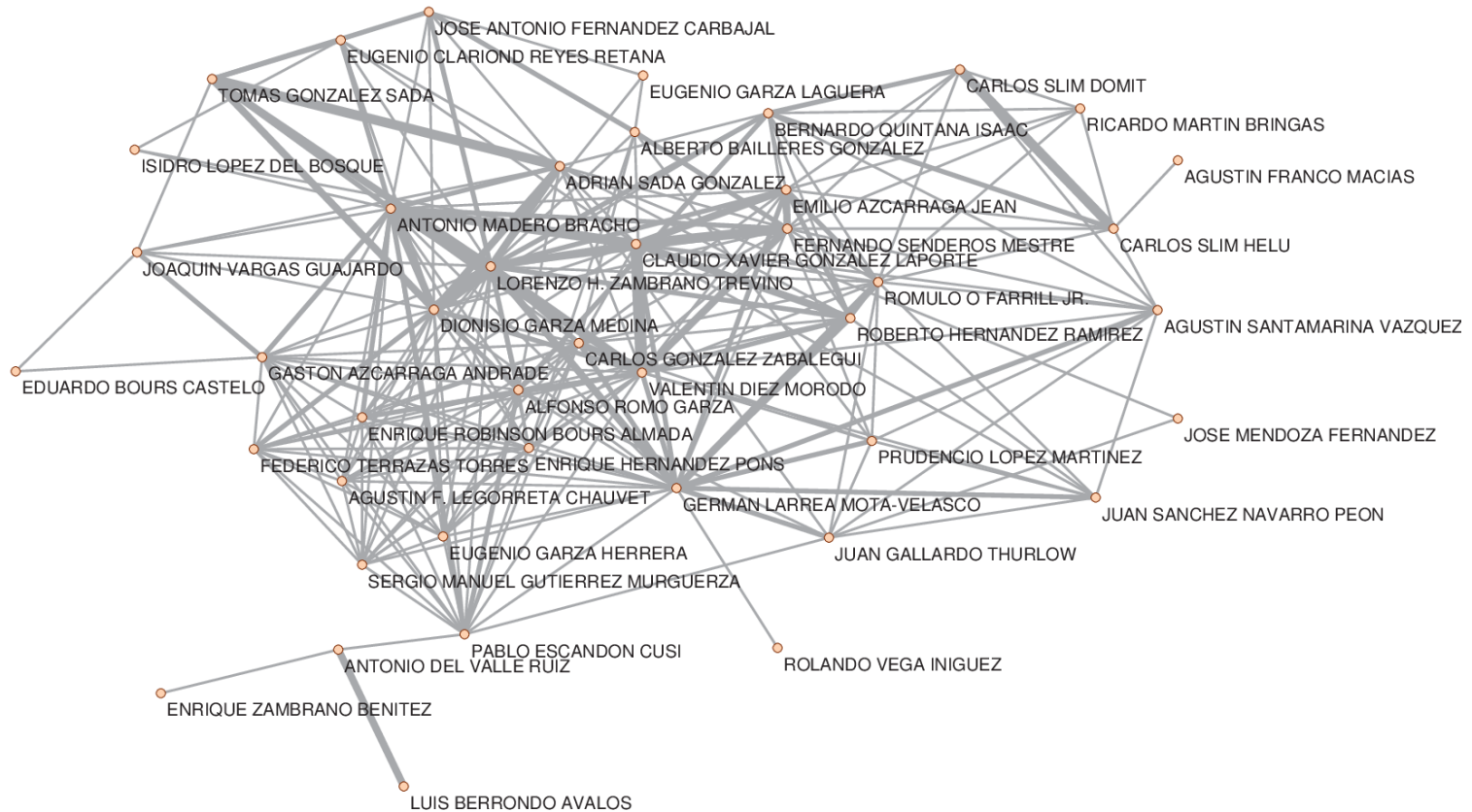
Fuente: elaboración del autor con base en BMV, «Empresas emisoras [archivo]», 18 de noviembre de 2000, <http://web.archive.org/web/20001118205200/http://bmv.com.mx/cgi-bin/infostral.cgi?tipo=1&adl=Acciones>.

El análisis de bloques muestra que hay un grupo de empresas con mayor cohesión entre sus relaciones. En el anexo 3 se presenta la lista de empresas que forman parte del *cluster* con relaciones más densas; es decir, del grupo que tiene un mayor número de relaciones entre sí. Se señala con un asterisco a aquellas empresas que tenían entre sus consejeros a miembros del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Un aspecto llamativo es que 33 de esas 34 empresas tenía como consejero, por lo menos, a un miembro del CMHN.

Este hallazgo es importante por dos razones. En primer lugar, porque algunos de los empresarios con los cuales los burócratas de jerarquía más alta de la Secretaría de Hacienda tenían relaciones eran con los miembros de estas empresas. En segundo lugar, porque los funcionarios de hacienda desarrollaron sus carreras en los consejos de administración de esas empresas centrales. En otras palabras, los funcionarios hacendarios no solamente se trasladaron al sector privado, sino a las empresas con relaciones más sólidas entre todas las empresas mexicanas listadas en la BMV. Puede concluirse, entonces, que entre las empresas mexicanas listadas en la BMV hay un centro formado aquellas que tienen relaciones más densas, pues tienen un mayor número de vínculos entre sí. Estas empresas corresponden, con una sola excepción, a aquellas en las cuales estaban presentes los empresarios del CMNH.

En el grafo 1 se presenta la estructura de relaciones de los empresarios mexicanos que formaron parte del CMHN en 2001. Cada nodo representa a un empresario y las líneas representan las relaciones establecidas entre ellos a través de la copertenencia en los consejos de administración. El grosor de las líneas representa el número de consejos en los cuales cada par de empresarios coincidió.

Grafo 1. Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, 2001. Relaciones a través de Consejos de Administración



Fuente: elaboración del autor con base en los listados de los consejos de administración de la Bolsa Mexicana de Valores de 2001 (BMV, «Empresas emisoras [archivo]», 18 de noviembre de 2000, <http://web.archive.org/web/20001118205200/http://bmv.com.mx/cgi-bin/infogral.cgi?tipo=1&adl=Acciones>). La información sobre qué empresarios formaban parte del CMHN se obtuvo de Marcela Briz Garizurieta, «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo» (tesis de doctorado, México, D. F., UNAM, 2007).



*Anexo 3. Empresas en el bloque más cohesionado entre las 155 empresas listadas en la BMV
en 2001*

Alfa*
Banca Quadrum*
Cemex*
Cintra
Coca-Cola Femsa*
Compañía Industrial De Parras*
Cydsa*
Desc*
Ece*
El Puerto de Liverpool*
Empresas ICA Sociedad Controladora*
Fomento Económico Mexicano*
G. Acción*
Gruma*
Grupo Carso*
Grupo Cementos de Chihuahua*
Grupo Financiero Banamex-Accival*
Grupo Financiero BBVA Bancomer*
Grupo Financiero Santander Mexicano*
Grupo Gigante*
Grupo Herdez*
Grupo Industrial Durango*
Grupo Industrial Saltillo*
Grupo Lamosa*
Grupo México*
Grupo Modelo*
Grupo Posadas*
Grupo Televisa*
Grupo Videovisa*
Hylsamex*
Industrias Peñoles*
Kimberly Clark de México*
San Luis Corporacion*
Seguros Comercial América*
Teléfonos de México*
Vitro*

Se indica con asterisco las empresas cuyo consejo de administración incluía al menos un miembro del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios



Anexo 4. Consejeros con mayor centralidad de grado en las empresas listadas en la BMV, 2003

Número	Consejero	Centralidad
1	Zambrano Trevino Lorenzo H.	102
2	Guajardo Touché Ricardo	91
3	González Laporte Claudio Xavier	83
4	Senderos Mestre Fernando	77
5	Carrillo Gamboa Emilio	75
6	Garza Sada Armando	74
7	Madero Bracho Antonio	73
8	Baillères González Alberto	70
9	Michel Suberville Max	69
10	Fernández Carbajal José Antonio	62
11	Malpica Fomperosa Esteban	61
12	Santamarina Vázquez Agustín	56
13	Romo Garza Alfonso	56
14	Fernández Carbajal Francisco Javier	53
15	Quintana Isaac Bernardo	52
16	Hernández Ramírez Roberto	51
17	Téllez Kuenzler Luis	50
18	Diez Morodo Valentín	49
19	Slim Domit Carlos	47
20	Garza Lagüera Eugenio	45
21	Pérez Simón Juan Antonio	44
22	Salinas Pliego Ricardo Benjamín	42
23	Obregón el Corral Raúl	41
24	Canal Hernando José Manuel	41
25	Aramburuzabala Larregui María Asunción	40
26	Senior Hernández Enrique Francisco	40
27	Garza Medina Dionisio	40
28	Calderón Ayala José Fernando	40
29	Escandón Cusi Pablo	40
30	Martin Bringas Ricardo	39
31	González Barrera Roberto	38
32	Azcárraga Jean Emilio Fernando	38
33	Sada González Adrián	37
34	Fernández González Carlos	37
35	Berrondo Avalos Eduardo	37
36	Martí García Alejandro Joaquín	36
37	Larrea Mota-Velasco German	35
38	Vélez Bautista Javier	35
39	Cosío Ariño Antonio	34
40	Servitje Montull Daniel	34
Total de consejeros		1086

Fuente: elaboración del autor con base en BMV, *Anuario Financiero de la Bolsa Mexicana de Valores* (México, D. F.: BMV, 2003).



Anexo 5. Consejeros con mayor centralidad de grado en las empresas listadas en la BMV, 2011

Número	Consejero	Centralidad
1	Diez Morodo Valentín	112
2	Ruiz Sahagún Fernando	103
3	González Laporte Claudio Xavier	82
4	Guajardo Touché Ricardo	78
5	Fernández Carbajal José Antonio	78
6	Baillères González Alberto	76
7	Martin Bringas Ricardo	76
8	Vargas Guajardo Joaquín	74
9	Quintana Isaac Bernardo	72
10	Senderos Mestre Fernando	65
11	Servitje Montull Daniel	63
12	Aramburuzabala Larregui María Asunción	62
13	Castillo Sánchez Mejorada Enrique	62
14	Beckmann Vidal Juan Francisco	61
15	Arrigunaga Gómez Del Campo Javier	61
16	Slim Helú Carlos	60
17	Clariond Reyes Retana Eugenio Santiago	60
18	Saavedra Olavarrieta Alberto Guillermo	58
19	Ortiz Martínez Guillermo	58
20	Larrea Mota Velasco German	58
21	Cosío Pando Antonio	58
22	Tricio Haro Eduardo	57
23	Quiroz Robles Fernando	56
24	Ibarra Muñoz David	55
25	Aguilera Medrano José Guadalupe	53
26	Canal Hernando José Manuel	52
27	Mulas Alonso Alberto Felipe	51
28	Laborín Gómez Mario Martin	51
29	Solana Morales Fernando	50
30	Garza Sada Armando	50
31	Azcárraga Jean Emilio Fernando	50
32	Franco Macías Elmer Fernando	50
33	Madero Bracho Antonio	50
34	Carrillo Gamboa Emilio	49
35	Vega Velasco Ernesto	49
36	Garza Zambrano Francisco Javier	48
37	Hernández Ramírez Roberto	48
38	Sada González Adrián	47
39	Kuri Harfush José	47
40	Fernández Pérez Arturo Manuel	45
41	Michel Suberville Max	45
42	López de Nigris Ernesto	45
43	Padruno Santos Herminio	44
44	Fernández González Carlos	44
45	González Migoya Alfonso	43
46	Rovzar de la Torre Alexis	43
47	Alva Gómez Salvador	43
48	Harp Helú Alfredo	43
49	Cosío Ariño Antonio	43
50	Gil Diaz José Francisco	42
Total de consejeros		1086

Fuente: elaboración del autor con base en los informes anuales de las empresas emisoras de la BMV de 2011



Anexo 6. Consejeros con mayor centralidad de grado en las empresas listadas en la BMV, 2018

Número	Consejero	Centralidad
1	Ricardo Guajardo Touché	95
2	Alfonso González Migoya	89
3	Claudio Xavier González Laporte	78
4	Armando Garza Sada	78
5	Alberto Baillères González	76
6	Álvaro Fernández Garza	73
7	Enrique Castillo Sánchez Mejorada	68
8	Antonio Cosío Pando	61
9	Fernando Ruiz Sahagún	57
10	Fernando Senderos Mestre	56
11	Wilfrido Javier Castillo Sánchez Mejorada	54
12	Jaime Serra Puche	53
13	Carlos Hank González	52
14	David Antonio Ibarra Muñoz	51
15	Alfonso de Angoitia Noriega	49
16	Eduardo Tricio Haro	49
17	Juan Bordes Aznar	48
18	Joaquín Vargas Guajardo	48
19	Juan Rodríguez Torres	46
20	José Kuri Harfush	46
21	Barbara Garza Lagüera Gonda	46
22	José Antonio Fernández Carbajal	45
23	Madeleine Marthe Claude Bremond Santacruz	43
24	Alberto Sánchez Palazuelos	42
25	Alberto Torrado Martínez	42
26	Francisco Javier Garza Zambrano	41
27	Everardo Elizondo Almaguer	41
28	José Manuel Canal Hernando	41
29	Fernando Ángel González Olivieri	40
30	Carlos Slim Helú	39
31	Francisco Javier Fernández Carbajal	39
32	Herminio Padruno Santos	38
33	Fernando Benjamín Ruiz Sahagún	38
34	José Ramon Elizondo Anaya	38
35	José Antonio Chedraui Eguía	38
36	Fernando Chico Pardo	37
37	José Luis Fernández Fernández	37
38	Arturo Manuel Fernández Pérez	37
39	Adrián Sada González	36
40	José Manuel Rincón Gallarda Purón	36
41	Arturo Elías Ayub	36
42	Ramiro Gerardo Villarreal Morales	35
43	Francisco Javier Arrigunaga Gómez del Campo	35
44	Alejandro Baillères Gual	35
45	Daniel Javier Servitje Montull	34
46	Adrián G. Sada Cueva	34
47	Patrick Slim Domit	33
48	Pablo Roberto González Guajardo	33
49	Miguel Eduardo Padilla Silva	33
50	Graciano Guichard Michel	33
51	Mariana Garza Lagüera Gonda	33
52	Luis Tamés García	33
53	Ernesto Vega Velasco	33
54	Valentín Diez Morodo	33



55	Tomas Milmo Santos	33
56	Cosme Alberto Torrado Martínez	32
57	Marcos Alejandro Martínez Gavica	32
58	Blanca Avelina Trevino De Vega	32
59	Enrique Portilla Iburgüengoitia	32
60	Jorge Humberto Santos Reyna	32
61	John Anthony Santa María Otazua	32
62	Arturo José Saval Pérez	32
63	Alfonso Salem Slim	32
64	Ricardo Saldívar Escajadillo	32
65	Antonio Madero Bracho	31
66	Luis Arizpe Jiménez	31
67	Ernesto López de Nigris	31
68	Emilio Carrillo Gamboa	31
69	Salvi Rafael Folch Viadero	31
70	Jaime Ruiz Sacristán	30
71	Rodrigo Lebois Mateos	30
72	Manuel Augusto Sánchez Y Madrid	29
73	Luis Jorge Echarte Fernández	29
74	Esteban Malpica Fomperosa	29
75	Antonio Cosió Ariño	28
76	Guillermo García Naranjo Álvarez	28
77	Carlos Salazar Lomelí	28
78	Eugenio Garza Herrera	28
79	Jerónimo Marcos Gerard Rivero	28
80	Guillermo Ortiz Martínez	27
81	Maximino José Michel González	27
82	Mario Laborín Gómez	27
83	Marco Antonio Slim Domit	27
84	Carlos Rojas Mota Velasco	27
85	Francisco Garza Egloff	27
86	Alejandro Miguel Elizondo Barragán	27
87	Carlos Elizondo Mayer-Serra	27
88	Jorge Ricardo Gutiérrez Muñoz	27
89	Alfredo Elías Ayub	27
90	Tomas González Sada	27
91	Alberto Santos Boesch	26
92	Carlos Slim Domit	26
93	Javier Molinar Horcasitas	26
94	Jaime Lomelín Guillen	26
95	Raúl Baillères Gual	25
96	Francisco Javier Soni Ocampo	25
97	Pedro Vaca Elguero	24
98	Harry Frederick Krensky	24
99	Aaron Dychter Poltolarek	24
100	Luis Téllez Kuenzler	24
	Total de consejeros	1170

Fuente: elaboración del autor con base BMV, «Información de emisoras», 2020, <https://www.bmv.com.mx/es/emisoras/informacion-de-emisoras>.

Referencias

Cables de la Embajada de Estados Unidos en México

- Bassett, Leslie. «Corrected Copy - Fiscal Reform and Other Economic Developments in Mexico». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO5419_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 11 de octubre de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO5419_a.html.
- . «Leading Mexican Economist on Tax and Fiscal Reform Issues». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO4189_a. Confidencial. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 27 de julio de 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO4189_a.html.
- . «Mexico Economic Notes, December 7 - December 13 2006». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO6933_a. Unclassified. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 14 de diciembre de 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO6933_a.html.
- . «Mexico Economic Notes, December 14 - December 20 2006». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO7032_a. Unclassified. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 21 de diciembre de 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO7032_a.html.
- . «Mexico Economic Notes, May 26 - June 1 2007». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO2837_a. Unclassified. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 1 de junio de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO2837_a.html.
- Feeley, John. «Mexico Faces Budget Challenge; Tax Hikes, Spending Cuts Likely». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2537_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 26 de agosto de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2537_a.html.
- . «The GOM's 2010 Revenue Proposal». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2832_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 30 de septiembre de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2832_a.html.
- Garza, Antonio. «An Alternative View of President Calderon's Management of the Mexican Economy». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 08MEXICO1271_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 28 de abril de 2008. https://wikileaks.org/plusd/cables/08MEXICO1271_a.html.
- . «Candidates and their Own Reforms». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO953_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 22 de febrero de 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO953_a.html.
- . «EEB A/S Sullivan Discusses Fiscal and Pemex Reform with Mexican Finance U/S Werner And AmCham». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4815_a. Confidencial. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 6 de septiembre de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4815_a.html.

- Garza, Antonio. «Fiscal Reform: Current Status». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4280_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 10 de agosto de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4280_a.html.
- . «Further Reaction to Mexican Fiscal Reform Plan». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4151_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 3 de agosto de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4151_a.html.
- . «Lopez Obrador Reveals Some Names for his Potential Future Cabinet». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO680_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 8 de febrero de 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO680_a.html.
- . «Mexican Congress Approves Long-Sought Tax Reform». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO5044_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 18 de septiembre de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO5044_a.html.
- . «Mexico: U.S. Investors Ask for Intervention on Tax Policy Reform». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4236_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 9 de agosto de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4236_a.html.
- . «Mexico's 2008 Budget Process». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4552_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 24 de agosto de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4552_a.html.
- . «Mexico's Calderon Unveils Tax Reform Proposal». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO3246_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 21 de junio de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO3246_a.html.
- . «Mexico's Government Building Support for Fiscal». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO2518_a. Unclassified. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 17 de mayo de 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO2518_a.html.
- . «Mexico's Tax Reform Bill Nearing Adoption». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO4970_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 14 de septiembre de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO4970_a.html.
- . «Subject: A Conversation with AMLO's Infrastructure Advisor». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 06MEXICO3494_a. Confidencial. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 23 de junio de 2006. https://wikileaks.org/plusd/cables/06MEXICO3494_a.html.
- Parnell, Isiah. «Mexico Economic Notes, June 22 - July 13». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 07MEXICO3703_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 13 de julio de 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07MEXICO3703_a.html.
- Pascual, Carlos. «Bank Governor Appointment Sparks Cabinet Reshuffle». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO3486_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 11 de diciembre de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3486_a.html.

- Pascual, Carlos. «Congress Approves Most 2010 Revenue Legislation». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO3205_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 10 de noviembre de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3205_a.html.
- . «GOM Proposes 2010 Economic Plan». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2709_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 15 de septiembre de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2709_a.html.
- . «Mexico: Budget, Economic Issues Likely to Dominate the New Congress». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2637_a. Confidencial. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 4 de septiembre de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2637_a.html.
- . «Mexico's Economic Outlook Improves Slightly; Concerns Remain». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO2639_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 4 de septiembre de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO2639_a.html.
- . «Senate Takes Up 2010, with Senators Divided over Proposed Tax Increases; a Debt Downgrade Hangs in the Balance». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, ID 09MEXICO3110_a. Unclassified, for Official Use Only. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 29 de octubre de 2009. https://wikileaks.org/plusd/cables/09MEXICO3110_a.html.
- Walter, Sheryl. «Government of Mexico Tax Policy Official to Visit Washington». Cable de la Embajada de Estados Unidos en México, 1979MEXICO04253_e. Unclassified. México, D. F.: Public Library of US Diplomacy, 13 de marzo de 1979. https://wikileaks.org/plusd/cables/1979MEXICO04253_e.html.

Hemerografía

- Acevedo, Eugenia. «Rodolfo Díaz Percha. Su lucha contra el cáncer». *Médicos de México*, 2004.
- Ánderson, Bárbara. «Javier Arrigunaga vuelve a la aerolínea que mejor conoce». *Milenio*. 29 de abril de 2015, edición electrónica, sec. Opinión. <https://www.milenio.com/opinion/barbara-anderson/nada-personal-solo-negocios/javier-arrigunaga-vuelve-a-la-aerolinea-que-mejor-conoce>.
- Barros Reyes Retana, Rodrigo. «Doce años después: SHCP. Aciertos y desaciertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público». *Letras Libres*, 5 de diciembre de 2012. <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-shcp>.
- Belsasso, Bibiana. «“El que realmente es un muy buen Head Hunter... soy yo”. Entrevista con Francisco Gil Díaz». *La Razón*. 15 de octubre de 2016, edición electrónica, sec. México. <https://www.razon.com.mx/mexico/el-que-realmente-es-un-muy-buen-head-hunter-soy-yo/>.
- Callejo, Antonio, y Martín Morita. «Punta Pájaros, un lugar de fantasía. En su exclusiva isla del Caribe, Roberto Hernández alojó a Zedillo y a Fox». *Proceso*, 24 de julio de 2000. <https://www.proceso.com.mx/188349/1968-para-restanar-la-herida>.
- Calva, José Luis. «Reforma fiscal progresiva». *El Universal*. 2 de febrero de 2007, edición electrónica, sec. Opinión. <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/36676.html>.
- Camacho, Zósimo. «Gil Díaz otorgó “perdón fiscal” a 9 empresarios». *Fortuna. Revista de Negocios y Finanzas*, septiembre de 2007. http://revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2007/septiembre/htm/Gil_Diaz_Perdon_Fiscal.htm.



- Camarena, Salvador. «¿Tráfico de influencias en DeFacto?» *El Financiero*. 6 de mayo de 2019, edición electrónica. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/salvador-camarena/trafico-de-influencias-en-defacto>.
- Cardoso, Víctor. «Creador del IETU renuncia a la dirección de TMM». *La Jornada*. 10 de febrero de 2010, edición electrónica, sec. Economía. <https://www.jornada.com.mx/2010/02/10/economia/025n2eco>.
- Castellani, Laura. «Lobbies y puertas giratorias Los riesgos de la captura de la decisión pública». *Nueva Sociedad*, 2018.
- Castellanos, Antonio. «Estoy enojado y molesto; no soy de palo, afirma José Ángel Gurría». *La Jornada*. 9 de diciembre de 1999, edición electrónica, sec. Primera plana. <https://www.jornada.com.mx/1999/12/09/apac.html>.
- Cortés, Maricarmen. «Desde el piso de remates». *Dinero en Imagen*. 16 de julio de 2018, edición electrónica, sec. Opinión. <https://www.dineroenimagen.com/maricarmen-cortes/artz-pedregal-donde-queda-la-bolita/101496>.
- El Financiero. «Aportela, exsubsecretario de Hacienda, abre consultora». *El Financiero*. 17 de marzo de 2017, edición electrónica, sec. Economía. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/fernando-afortela-abre-consultora>.
- Flores, Leonor. «Establecen ahora impuestos a los lácteos». *El Universal*. 19 de diciembre de 2016, edición electrónica, sec. Cartera. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/12/19/establecen-ahora-impuestos-los-lacteos>.
- . «González Anaya se reúne con ex secretarios de Hacienda». *El Universal*. 10 de enero de 2018, edición electrónica, sec. Nación. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/gonzalez-anaya-se-reune-con-ex-secretarios-de-hacienda>.
- . «Meade se reúne con exsecretarios de Hacienda en Palacio Nacional». *El Universal*. 13 de diciembre de 2016, edición electrónica, sec. Cartera. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2016/12/13/meade-se-reune-con-exsecretarios-de-hacienda-en-palacio>.
- Flores, Leonor, y Horacio Jiménez. «Señalado, clave en Ley de Ingresos». *El Universal*. 3 de julio de 2020, edición electrónica, sec. Sociedad. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/senalado-clave-en-ley-de-ingresos>.
- Garduño, Roberto, y Roberto González Amador. «Autorizó Gil Díaz venta de Banamex que provocó enorme quebranto fiscal». *La Jornada*. 21 de septiembre de 2008, edición electrónica, sec. Política. <https://www.jornada.com.mx/2008/09/21/index.php?section=politica&article=003n1pol>.
- Garduño, Roberto, y Enrique Méndez. «Ratifican diputados reformas a las leyes de Coordinación Fiscal y de Contabilidad». *La Jornada*. 18 de octubre de 2018, edición electrónica, sec. Política. <https://www.jornada.com.mx/2013/10/18/politica/005n1pol>.
- Gil Díaz, Francisco. «Roberto Hernández, por Francisco Gil». *Expansión*, 22 de octubre de 2010. <https://expansion.mx/100-empresarios-2010/2010/09/23/roberto-hernandez-presidente-banamex>.
- Gómez Bruera, Hernán. «“El conflicto de interés se llama Alfonso Romo”, revela Carlos Urzúa a Proceso». *Proceso*, 14 de julio de 2019.
- González Amador, Roberto. «Deterioro de la seguridad pública, riesgo para las inversiones: Santander». *La Jornada*. 8 de julio de 2017, edición electrónica, sec. Economía. <https://www.jornada.com.mx/2017/07/08/economia/018n2eco>.



- González, Susana. «La cúpula empresarial impugna la meta fiscal del Pacto por México». *La Jornada*. 3 de febrero de 2013, edición electrónica, sec. Política. <https://www.jornada.com.mx/2013/02/03/politica/007n1pol>.
- Jesús Isaac, González. «Entrevistados. Momento de evaluar: Pedro Aspe». *Líderes Mexicanos*, 17 de mayo de 2017. <https://lideresmexicanos.com/entrevistas/pedro-aspe-momento-de-evaluar/>.
- La Jornada (Redacción). «Confirma Salinas la reunión en su casa para pactar la reforma fiscal». *La Jornada*. 26 de septiembre de 2005, edición electrónica, sec. Política. <https://www.jornada.com.mx/2005/09/26/index.php?section=politica&article=008n1pol>.
- La Redacción. «Werner, a la dirección de negocios globales de BBVA Bancomer». *Proceso*, 14 de abril de 2011. <https://www.proceso.com.mx/268020/werner-a-la-direccion-de-negocios-globales-de-bbva-bancomer>.
- Maldonado, Mario. «El Consejo Mexicano de Negocios de AMLO». *El Universal*. 23 de noviembre de 2018, edición electrónica, sec. Opinión. <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/carera/el-consejo-mexicano-de-negocios-de-amlo>.
- . «Los Ramones y los negocios turbios de Pemex». *El Universal*. 15 de noviembre de 2017, edición electrónica, sec. Opinión. <https://www.eluniversal.com.mx/columna/mario-maldonado/carera/economia/los-ramones-y-los-negocios-turbios-de-pemex>.
- Nin Poniatowska de Romero de Terreros, Kitzia. «Boda en las Vizcaínas, repleta de personajes». *El Universal*. 24 de octubre de 2005, edición electrónica, sec. Opinión. <https://archivo.eluniversal.com.mx/columnas/52599.html>.
- Ortega Pizarro, Fernando, y Agustín Vargas Medina. «El banquero consentido del priísmo, Roberto Hernández, se convierte a la foximanía...». *Proceso*, 24 de julio de 2000. <https://www.proceso.com.mx/188351/biennale-de-la-danse-en-francia>.
- Redacción AN. «30 años de secretarios de Hacienda en una foto». *Aristegui Noticias*. 5 de diciembre de 2012, sec. México. <https://aristeguinoticias.com/0511/mexico/30-anos-de-secretarios-de-hacienda-en-una-foto/>.
- . «Messmacher (SHCP) le pidió a Lozoya que le enviara 60 mil millones en 2013 y 75 mil en 2014: Coello Trejo». *Aristegui Noticias*. 26 de julio de 2019, sec. México. <https://aristeguinoticias.com/2607/mexico/messmacher-shcp-le-pidio-a-lozoya-que-le-enviara-60-mil-millones-en-2013-y-75-mil-en-2014-coello-trejo/>.
- Redacción Animal Político. «Texto completo del “Pacto por México”». *Animal Político*. 3 de diciembre de 2012. <https://www.animalpolitico.com/2012/12/los-cinco-acuerdos-del-pacto-por-mexico/>.
- Redacción El Economista. «Nombran a Javier Arrigunaga presidente de ABM». *El Economista*. 5 de marzo de 2013, edición electrónica, sec. Sector financiero. <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Nombran-a-Javier-Arrigunaga-presidente-de-ABM-20130305-0034.html>.
- Redacción El Financiero. «Diputados aprueban ley que pone “candado” de 10 años a exfuncionarios para trabajar en la IP». *El Financiero*. 8 de octubre de 2019, edición electrónica, sec. Nacional. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/diputados-aprueban-ley-que-pone-candado-de-10-anos-a-exfuncionarios-para-trabajar-en-la-ip>.
- Redacción El Financiero. «Salinas es un gran amigo y yo no niego a mis amigos: González Anaya». *El Financiero*. 22 de junio de 2017, edición electrónica, sec. Nacional. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/salinas-de-gortari-es-un-gran-amigo-y-yo-no-niego-a-mis-amigos-gonzalez-anaya>.
- . «Senado aprueba con cambios reforma que prohíbe condonar impuestos a grandes contribuyentes; regresa a Diputados». *El Financiero*. 22 de octubre de 2019, edición electrónica, sec.

- Nacional. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-aprueba-reforma-que-prohibe-la-condonacion-de-impuestos-regresa-a-diputados>.
- Redacción El Universal. «¿Qué sabemos del Consejo Mexicano de Negocios, el grupo que AMLO confrontó?» *El Universal*. 4 de mayo de 2018, edición electrónica, sec. Elecciones 2018. <https://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/que-sabemos-del-consejo-mexicano-de-negocios-el-grupo-que-amlo-confronto>.
- Rodríguez, Arturo, Mathieu Tourliere, y Areli Villalobos. «La élite del poder, colusión de magnates y políticos». *Proceso*, 12 de mayo de 2018. <https://www.proceso.com.mx/534012/la-elite-del-poder-colusion-de-magnates-y-politicos>.
- Rodríguez Castañeda, Rafael. «Detalles de la cena en Tres Picos No. 10, mansión de Ortiz Mena. Borrego, 29 magnates y el Presidente de la República». *Proceso*, 8 de marzo de 1993.
- . «“Habrá una interinfluencia obvia, una interacción entre el poder político y el poder económico”: Juan Sánchez Navarro». *Proceso*, 8 de marzo de 1993.
- Rodríguez Nieto, Sandra. «Aspe, Videgaray, Aportela: los años dorados Protego/Evercore dejaron al país deuda histórica». *Sin Embargo*. 26 de diciembre de 2016. <https://www.sinembargo.mx/26-12-2016/3128618>.
- Venegas, Juan Manuel, y Roberto Garduño. «El fin de 7 décadas del PRI en la Presidencia se consuma». *La Jornada*. 1 de diciembre de 2012, edición electrónica, sec. Política. <https://www.jornada.com.mx/2000/12/01/009n1pol.html>.
- Yee, Karla. «Ceremonia de entrega de los premios carrera al universo y mérito profesional 2013». *Conexión ITAM*, enero de 2014.

Mensajes personales

- Alfano, Anya. «The Global Intelligence Files, “Re: Fw: Pedro Aspe”», 7 de mayo de 2009. https://wikileaks.org/gifiles/docs/54/5489892_re-fw-pedro-aspe-.html.
- González Anaya, José Antonio, 10 de enero de 2018. <https://twitter.com/JAGlezAnaya/status/951243744946393089>.
- Vincenzetti, David. «Hacking Team, “Re: Fwd: FW: NDA & Mexico”», 19 de noviembre de 2012. <https://wikileaks.org/hackingteam/emails/emailid/571610>.

Bibliografía

- ABM. «Presidentes de la Asociación de Bancos de México», 2020. <https://www.abm.org.mx/descargas/Presidentes.pdf>.
- Aboites, Luis. *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*. México, D. F.: Colmex, 2003.
- Acemoglu, Daron, y James Robinson. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2006.
- Adolph, Christopher. *Bankers, Bureaucrats, and Central Bank Politics*. Nueva York: Cambridge University Press, 2016.
- Agenda Colmex. «Homenaje a Pascual García Alba Iduñate», 4 de noviembre de 2011. <https://agenda.colmex.mx/Actividad/1476/homenaje-a--pascual-garcia-alba-iduñate/20191104>.
- Aguirre Pangburn, Rubén Octavio. «Currículum vitae», 2020. <https://mx.linkedin.com/in/ruben-octavio-aguirre-pangburn-7a840a56>.

- Aguirre Pangburn, Rubén Octavio. «Telecomunicaciones e Impuestos. Incentivos fiscales para su desarrollo», 2013. http://archivos.diputados.gob.mx/Comisiones_LXII/Hacienda/P/250913/17.pdf.
- Alba Vega, Carlos. «Los empresarios mexicanos durante el gobierno de Peña Nieto». *Foro Internacional* 60, núm. 2 (2020): 537-627. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2733>.
- Álvarez Estrada, Daniel. *Tributación directa en América latina: equidad y desafíos. Estudio del caso de México*. Macroeconomía del desarrollo 91. Santiago: Cepal, 2009.
- ANTAD. «Informe anual», 24 de marzo de 2019. <https://www.antad.net/informeanual/2019/ANTAD%20Informe/pdf/Comites%20y%20Areas.pdf>.
- Atria, Jorge, Constantin Groll, y Maria Fernanda Valdés, eds. *Rethinking Taxation in Latin America*. Cham: Springer, 2018. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-60119-9>.
- Babb, Sarah. *Managing Mexico. Economists from Nationalism to Neoliberalism*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- Benumea, Iván, y Javier Garduño. «Privilegios fiscales. Beneficios inexplicables para unos cuantos». Ciudad de México: Fundar, 2016. <https://privilegiosfiscales.fundar.org.mx/wp-includes/creditos/PrivilegiosFin.pdf>.
- Bertók, János, ed. *Post-Public Employment. Good Practices for Preventing Conflict of Interest*. Paris: OECD, 2010.
- Bizberg, Ilán. *Diversity of Capitalisms in Latin America*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- BlackRock. «Gerardo Rodríguez», 2020. <https://www.blackrock.com/institutions/en-us/biographies/gerardo-rodriguez>.
- BMV. *Anuario Financiero de la Bolsa Mexicana de Valores*. México, D. F.: BMV, 2003.
- . «Empresas emisoras [archivo]», 18 de noviembre de 2000. <http://web.archive.org/web/20001118205200/http://bmv.com.mx/cgi-bin/infogral.cgi?tipo=1&adl=Acciones>.
- . «Información de emisoras», 2020. <https://www.bmv.com.mx/es/emisoras/informacion-de-emisoras>.
- Boyer, Robert. «Prologue». En *Diversity of Capitalisms in Latin America*, XXV-XXXVIII. Cham: Palgrave Macmillan, 2019.
- Brandt, Nicola, y Rodrigo Paillacar. «Fiscal Reform for a Stronger Fairer and Cleaner Mexican Economy». OECD Economics Department Working Papers. Paris: OECD, 14 de noviembre de 2011. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/fiscal-reform-for-a-stronger-fairer-and-cleaner-mexican-economy_5kg271q4vm34-en.
- Briz Garizurieta, Marcela. «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios en la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo». Tesis de doctorado, UNAM, 2007.
- . *El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Surgimiento y consolidación*. Colección Posgrado 19. México, D. F.: UNAM, 2002.
- Bühlmann, Felix, Thomas David, y André Mach. «Political and Economic Elites in Switzerland. Personal Interchange, Interactional Relations and Structural Homology». *European Societies* 14, núm. 5 (2012): 727-754. <https://doi.org/10.1080/14616696.2012.709531>.
- Calderón Salazar, Jorge, Amabilia Terrazas Solís, y Cutberto Ledezma Chávez. «Propuesta alternativa de reforma hacendaria». IERD, 6 de mayo de 2004.
- Calva, José Luis, y John M. Ackerman, eds. *Reforma fiscal integral*. Análisis estratégico para el desarrollo, volumen 5. México, D. F.: Juan Pablos-CNU, 2012.

- Camahi, Alfredo. «Intervención en la Mesa 2: Impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS)». En *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, editado por Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar, 59-62. México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001.
- Cámara de Diputados. «Reforma Hacendaria 2014. Trabajos de análisis y discusión», 25 de septiembre de 2013. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisiones-lxii/01_ordinarias/057_hacienda_y_credito_publico/04_reforma_hacendaria_2014.
- . «Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, LXII Legislatura», 25 de septiembre de 2013. <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/316564/1088127/file/25%20de%20septiembre.pdf>.
- Camp, Roderic Ai. *Mexican Political Biographies, 1935-2009*. 4a. ed. Austin: University of Texas Press, 2011.
- . *Mexico's Mandarins: Crafting a Power Elite for the Twenty-First Century*. Berkeley: University of California Press, 2002.
- . *The Metamorphosis of Leadership in a Democratic Mexico*. Nueva York: Oxford University Press, 2010.
- Carstens, Agustín. «Palabras del Dr. Agustín Carstens, Secretario de Hacienda y Crédito Público». En *Fondo Histórico de Hacienda Antonio Ortiz Mena*, de Agustín Carstens, Luis Alberto Moreno Mejía, Miguel De la Madrid Hurtado, Enrique Krauze, María de los Ángeles Moreno Uriegas, y Alejandro Werner Wainfeld, 19. México, D. F.: SHCP, 2007.
- Castañeda, Néstor. «Business Coordination and Tax Politics». *Political Studies* 65, núm. 1 (2017): 122-143. <https://doi.org/10.1177/0032321715616287>.
- . «Business Groups, Tax Efficiency, and Regressivity in Colombia». En *Rethinking Taxation in Latin America*, editado por Jorge Atria, Constantin Groll, y Maria Fernanda Valdés, 187-211. Cham: Springer, 2018. https://doi.org/10.1007/978-3-319-60119-9_7.
- . «Economic Power and Political Influence. Business Groups and Taxation in Latin America». Tesis de doctorado, University of Pittsburgh, 2014.
- . «Tasha Fairfield, Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics». *Journal of Latin American Studies* 48, núm. 4 (2016): 886-887. <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001681>.
- CDPQ. «CDPQ appoints Alonso García-Tamés as Managing Director of CDPQ México and Head of Latin America», 29 de marzo de 2016. <https://www.cdpq.com/en/news/pressreleases/cdpq-appoints-alonso-garcia-tames-as-managing-director-of-cdpq-mexico-and-head>.
- Cepal. «Ficha técnica del indicador Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 2017. https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/SisGen_MuestraFicha_puntual.asp?id_aplicacion=1&id_estudio=1&indicador=821&idioma=e.
- Cepal. «Ingresos públicos provenientes de recursos naturales no renovables en porcentajes del PIB», 1 de abril de 2019. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=3352&idioma=e>.
- . «Ingresos tributarios por tipo de impuestos en porcentajes del PIB (América latina y el Caribe)», 10 de mayo de 2019. <https://cepalstat-prod.cepal.org/cepalstat/tabulador/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=821&idioma=e>.
- . *Panorama fiscal de América latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*. Santiago: Naciones Unidas, 2017.



- Cepal. *Panorama fiscal de América latina y el Caribe 2018. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*. Santiago: Naciones Unidas, 2018.
- . *Panorama fiscal de América latina y el Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Santiago: Naciones Unidas, 2019.
- Cetrángolo, Oscar, Juan Carlos Gómez Sabaini, y Dalmiro Morán. «La evasión tributaria en los países de la región». En *Consensos y conflictos en la política tributaria de América latina*, editado por Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, y Ricardo Martner, 337-364. Libros de la Cepal 142. Santiago: Cepal, 2017.
- Charnock, Greig. «The Crisis of Foxism: The Political Economy of Fiscal Reform in Mexico». *Capital & Class* 29, núm. 2 (2005): 1-8. <https://doi.org/10.1177/030981680508600101>.
- Coalición Por el bien de todos. «Plataforma electoral 2006», 19 de enero de 2006. https://portalanterior.ine.mx/documentos/PPP/plataformas2006/bien_todos_plataforma2006.pdf.
- Código Fiscal de la Federación (1981). Última reforma del 9 de diciembre de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8_090120.pdf.
- Coleman, James. «Social Capital in the Creation of Human Capital». En *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, editado por Partha Dasgupta y Ismail Serageldin, 13-39. Washington, D.C: World Bank, 2000.
- Comisión de Hacienda y Crédito Público del Senado. «Versión estenográfica de Reunión de Trabajo», 4 de diciembre de 2012. https://www.senado.gob.mx/comisiones/hacienda/reu/docs/version_041212.pdf.
- Contreras Licea, Érika, ed. *SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Memoria 2006-2012*. México, D. F.: SHCP, 2012.
- Dahl, Robert. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale Studies in Political Science 4. New Haven: Yale University Press, 1961.
- Dasgupta, Partha, y Ismail Serageldin, eds. *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C: World Bank, 2000.
- DeFacto Consultoría. «Áreas de especialidad», 2020. <https://defactoconsultoria.com/%C3%A1reas-de-especialidad>.
- Defensa Fiscal. «Las grandes firmas de fiscalistas en México. Listado de firmas 2019», 2019. <https://www.defensafiscal.mx/las-grandes-firmas-de-fiscalistas-en-mexico/>.
- . «Los fiscalistas más importantes de México», 11 de octubre de 2019. <https://www.defensafiscal.mx/wp-content/uploads/2019/10/Press-Kit-Fiscalistas-2020.pdf>.
- . «Los fiscalistas más importantes de México. Listado de fiscalistas 2020», 2020. <https://www.defensafiscal.mx/los-fiscalistas-mas-importantes-de-mexico/>.
- DOF. «Decreto que compila diversos beneficios fiscales y establece medidas de simplificación administrativa», 26 de diciembre de 2012. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328028&fecha=26/12/2013.
- DOF. «Decreto que otorga estímulos fiscales a la industria manufacturera, maquiladora y de servicios de exportación», 26 de diciembre de 2013.
- ECIJA. «Rafael Sandoval Giles», 2020. <https://ecija.com/abogados/rafael-sandoval-giles/>.
- Elizondo, Carlos. «Changes in Determinants of Tax Policy». En *Changing Structure of Mexico. Political, Social and Economic Prospects*, editado por Laura Randall, 140-158. Nueva York: Routledge, 2006.
- . «¿Cómo recaudar más sin gastar mejor? Sobre las dificultades de incrementar la carga fiscal en México». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 59, núm. 220 (2014): 147-189. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70804-9](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70804-9).

- Elizondo, Carlos. «In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas». *Journal of Latin American Studies* 26, núm. 1 (1994): 159-190. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00018885>.
- Etzion, Dror, y Gerald Davis. «Revolving Doors?: A Network Analysis of Corporate Officers and U.S. Government Officials». *Journal of Management Inquiry* 17, núm. 3 (2008): 157-161. <https://doi.org/10.1177/1056492608316918>.
- EXI. «Oferta pública de certificados bursátiles fiduciarios de desarrollo sujetos a llamadas de capital que lleva a cabo Banco Nacional de México», 4 de diciembre de 2014. <https://www.bmv.com.mx/docs-pub/prospect/EXITCK-prosp21-05122014-125001-1.pdf>.
- Fairfield, Tasha. «Business Power and Tax Reform: Taxing Income and Profits in Chile and Argentina». *Latin American Politics and Society* 52, núm. 2 (2010): 37-71. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2010.00081.x>.
- . *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nueva York: Cambridge University Press, 2015. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104767>.
- Fairfield, Tasha, y Candelaria Garay. «Redistribution under the Right in Latin America: Electoral Competition and Organized Actors in Policymaking». *Comparative Political Studies* 50, núm. 14 (2017): 1871-1906. <https://doi.org/10.1177/0010414017695331>.
- Fondo Monetario Internacional. «Alejandro Werner. Director del Departamento del Hemisferio Occidental», 31 de enero de 2013. <https://www.imf.org/external/spanish/np/bio/aws.htm>.
- Freitag, Peter. «The Cabinet and Big Business: A Study of Interlocks». *Social Problems* 23, núm. 2 (1975): 137-152. <https://doi.org/10.2307/799652>.
- Fundación Unam. «José María Zubiría, integrante del patronato de la Unam», 2018. <https://www.fundacionunam.org.mx/rostros/jose-maria-zubiria-patronato-de-la-unam/>.
- García Suárez, Miroslava, y Jorge Calderón Salazar, eds. *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*. México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez, y Ricardo Martner, eds. *Consensos y conflictos en la política tributaria de América latina*. Libros de la Cepal 142. Santiago: Cepal, 2017.
- Gómez Sabaini, Juan Carlos, Juan Pablo Jiménez, y Andrea Podestá. «Tributación, evasión y equidad en América latina y el Caribe». En *Evasión y equidad en América latina*, editado por Juan Pablo Jiménez, Juan Carlos Gómez Sabaini, y Andrea Podestá, 11-67. Colección Documentos de proyectos. Santiago: Naciones Unidas, 2010. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3762-evasion-equidad-america-latina>.
- Granovetter, Mark. «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91, núm. 3 (1985): 481-510. <https://doi.org/10.1086/228311>.
- . «The Impact of Social Structure on Economic Outcomes». *Journal of Economic Perspectives* 19, núm. 1 (2005): 33-50. <https://doi.org/10.1257/0895330053147958>.
- . «The Strength of Weak Ties». *American Journal of Sociology* 78, núm. 6 (1973): 1360-1380. <https://doi.org/10.1086/225469>.
- Gurza Lavalle, Adrian, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor, y José Szwako, eds. *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*. Coleção Sociedade & política. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.
- . «Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência». En *Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição*, editado por Adrian Gurza Lavalle, Euzeneia Carlos, Monika Dowbor, y José Szwako, 22-86. Coleção Sociedade & política. Rio de Janeiro: Eduerj, 2019.



- Gurza Lavalle, Adrian, y José Szwako. «Social Movements and Modes of Institutionalisation». En *Oxford Handbook of Latin American Social Movements*, editado por Federico Rossi. Nueva York: Oxford University Press, en prensa.
- Hartmann, Michael. *The Sociology of Elites*. Routledge Studies in Social and Political Thought 50. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2007.
- Heath, Jonathan. «Alejandro Díaz de León», 3 de agosto de 2017. <https://jonathanheath.net/alejandro-diaz-de-leon-2/>.
- . «El Sexenio de EPN». *Jonathan Heath. Análisis y perspectivas económicas de México* (blog), 13 de septiembre de 2012. <https://jonathanheath.net/el-sexenio-de-epn/>.
- Hellmund, Adolfo. «Currículum vitae», 2020. <https://www.linkedin.com/in/adolfo-hellmund-78763a7>.
- Hevia de la Jara, Felipe. «Relaciones sociedad-Estado. Análisis interactivo para una antropología del Estado». *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 15, núm. 45 (2009): 43-70.
- Inegi. «Excedente bruto de operación, por rama de actividad (total), Cuentas nacionales de bienes y servicios, base 2013, a precios corrientes». Banco de Información Económica, 2018. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- . «Índice Nacional de Precios al Consumidor», 2020. <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/CalculadoraInflacion.aspx>.
- . «Remuneración de asalariados, por rama de actividad (total), Cuentas nacionales de bienes y servicios, base 2013, a precios corrientes». Banco de Información Económica, 2018. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>.
- Jessop, Bob. *State Power. A Strategic-Relational Approach*. Cambridge: Polity, 2007.
- Jiménez, Juan Pablo, y Andrea Podestá. «La tributación sobre la renta en América latina: desafíos y perspectivas». En *Consensos y conflictos en la política tributaria de América latina*, editado por Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez, y Ricardo Martner, 67-91. Libros de la Cepal 142. Santiago: Cepal, 2017.
- Knight, Alan. «Poder de estado y estabilidad política en México». En *Repensar la Revolución mexicana*, I:445-493. México, D. F.: Colmex, 2013.
- KSA. «Kuri Breña, Sánchez Ugarte y Aznar, S.C.», 2020. <https://chambers.com/law-firm/kuri-brena-sanchez-ugarte-y-aznar-sc-latin-america-9:1509>.
- Langford, Malcolm, Daniel Behn, y Runar Hilleren Lie. «The Revolving Door in International Investment Arbitration». *Journal of International Economic Law* 20, núm. 2 (2017): 301-332. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgx018>.
- Líderes Mexicanos. «Aristóteles Núñez Sánchez», 2016. <https://lideresmexicanos.com/300/aristoteles-nunez-sanchez-los-300/>.
- Lustig, Nora. «El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)». *El Trimestre Económico* 84, núm. 335 (2017): 493-568. <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277>.
- Maillet, Antoine, Bastián González Bustamante, y Alejandro Olivares. «Public-Private Circulation and the Revolving Door in the Chilean Executive Branch (2000-2014)». *Latin American Business Review* 20, núm. 4 (2019): 367-387. <https://doi.org/10.1080/10978526.2019.1652099>.
- Marichal, Carlos. «Reformas fiscales comparadas. Una mirada retrospectiva». En *Reforma fiscal integral*, editado por José Luis Calva, 117-136. México, D. F.: Juan Pablos-CNU, 2012.



- Martin, Isaac William, Ajay Mehrotra, y Monica Prasad, eds. *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press, 2009.
- . «The Thunder of History: The Origins and Development of the New Fiscal Sociology». En *The New Fiscal Sociology*, editado por Isaac William Martin, Ajay Mehrotra, y Monica Prasad, 1-28. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511627071.002>.
- Martin, Isaac William, y Monica Prasad. «Taxes and Fiscal Sociology». *Annual Review of Sociology* 40, núm. 1 (2014): 331-345. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071913-043229>.
- Martínez, Ifigenia. «Intervención en la Mesa 1: Política de ingreso y gasto público, impuesto sobre la renta e impuesto al activo». En *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, editado por Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar, 35-40. México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001.
- Martínez Vázquez, Jorge, Violeta Vulovic, y Yongzheng Liu. «Direct versus Indirect Taxation. Trends, Theory and Economic Significance». Working Paper. International Studies Program. Atlanta: Georgia State University, noviembre de 2011. <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0911.pdf>.
- Martorano, Bruno. «Taxation and Inequality in Developing Countries: Lessons from the Recent Experience of Latin America». *Journal of International Development* 30, núm. 2 (2018): 256-273. <https://doi.org/10.1002/jid.3350>.
- Medellín Galván, Andrés Darío. «La reforma fiscal del gobierno de Vicente Fox». Tesis de licenciatura, Colmex, 2008.
- Medina, Leandro, y Friedrich Schneider. «Shadow Economies around the World: What Did We Learn over the Last 20 Years?» IMF Working Paper. IMF, 24 de enero de 2018. <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp1817.ashx>.
- Meyer, Lorenzo. «Recuperación que también fue final». *Foro Internacional* 60, núm. 2 (2020): 331-365. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i2.2728>.
- Mills, Wright. *The Power Elite*. Nueva York: Oxford University Press, 1956.
- Mizruchi, Mark. «Political Economy and Network Analysis. An Untapped Convergence». *Sociologica*, núm. 2 (2007): 1-27. <https://doi.org/10.2383/24765>.
- . *The Fracturing of the American Corporate Elite*. Cambridge: Harvard University Press, 2013.
- . «The Resurgence of Elite Research: Promise and Prospects. A Comment on the Symposium». *Sociologica* 2 (2016). <https://doi.org/10.2383/85293>.
- . «What Do Interlocks Do? An Analysis, Critique, and Assessment of Research on Interlocking Directorates». *Annual Review of Sociology* 22, núm. 1 (1996): 271-298. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.22.1.271>.
- Monroy Portillo, Sergio Hidalgo. «Currículum vitae», 2018. <https://mx.linkedin.com/in/sergio-hidalgo-monroy-portillo-9818a483>.
- Nooy, Wouter de, Andrej Mrvar, y Vladimir Batagelj. *Exploratory Social Network Analysis with Pajek*. 3a. ed. Structural Analysis in the Social Sciences 46. Nueva York: Cambridge University Press, 2018.
- OECD. «Alfredo Gutierrez Ortiz Mena. Professional Biography», 2009. <http://www.oecd.org/mcm2009/43065947.pdf>.
- , ed. *Getting It Right. Strategic Agenda for Reforms in Mexico*. Paris: OECD, 2013.
- . *Revenue Statistics 2019*. Paris: OECD, 2019. <https://doi.org/10.1787/0bbc27da-en>.
- . «Revenue Statistics 2019 - Mexico», 2019. <https://www.oecd.org/ctp/tax-policy/revenue-statistics-mexico.pdf>.



- OECD, Inter-American Center of Tax Administrations, Inter-American Development Bank, y United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean. «Estadísticas tributarias en América latina 1990-2010. México», 2012. https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf.
- . *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2016*. Paris: OECD, 2018. https://doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr.
- . *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2017*. Paris: OECD, 2019.
- . *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean, 1990-2018*. Paris: OECD, 2020.
- OECD, United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, CAF Development Bank of Latin America, y European Union. *Latin American Economic Outlook 2019: Development in Transition*. Latin American Economic Outlook. Paris: OECD, 2019. <https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en>.
- Ondetti, Gabriel. «Once Bitten, Twice Shy: Path Dependence, Power Resources, and the Magnitude of the Tax Burden in Latin America». En *The Political Economy of Taxation in Latin America*, editado por Gustavo Flores-Macías, 76-113. Nueva York: Cambridge University Press, 2019. <https://doi.org/10.1017/9781108655934.004>.
- . «The Power of Preferences: Economic Elites and Light Taxation in Mexico». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 62, núm. 231 (2017): 47-76. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(17\)30038-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(17)30038-7).
- OPS. «Los impuestos a los refrescos y a las bebidas azucaradas como medida de salud pública», 2018. https://www.paho.org/mex/index.php?option=com_content&view=article&id=627:los-impuestos-refrescos-bebidas-azucaradas-medida-salud-publica&Itemid=499.
- Ortiz Rivera, Alicia. «El Consejo Mexicano de Hombres de Negocios. Órgano de acción política de la elite empresarial». *Revista Mexicana de Sociología* 64, núm. 1 (2002): 101-139. <https://doi.org/10.2307/3541482>.
- . *Juan Sánchez Navarro. Biografía de un testigo del México del siglo XX*. México, D. F.: Grijalbo, 1997.
- Palacios Herrera, Óscar. «Reforma fiscal, crecimiento económico y desigualdad. Lecciones de política económica para México». CIDE, 2013.
- Pardo, María del Carmen. «La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón. Entre la austeridad y la reforma.» *Foro Internacional* 55, núm. 1 (2015): 83-115. <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>.
- . «La propuesta de modernización administrativa en México. Entre la tradición y el cambio». *Foro Internacional* 50, núm. 2 (2010): 393-421.
- Pérez Jácome Friscione, Dionisio. «Currículum vitae», 2020. <https://www.linkedin.com/in/dionisio-p%C3%A9rez-j%C3%A1come-f-b3a411111/?originalSubdomain=mx>.
- Piketty, Thomas, y Emmanuel Saez. «How Progressive Is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective». *Journal of Economic Perspectives* 21, núm. 1 (2007): 3-24. <https://doi.org/10.1257/jep.21.1.3>.
- Poder Ejecutivo Federal. Exposición general de la propuesta de la nueva hacienda pública distributiva (2001). <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/ExpoM.html>.
- PRD. «Propuesta fiscal integral Partido de la Revolución Democrática». En *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, editado por Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar, 147-164. México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001.
- Ramírez Garrido Abreu, Graco. «Proposición con punto de acuerdo», 3 de septiembre de 2009. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/09/asun_2588203_20090903_1251991388.pdf.

- Ramírez de la O, Rogelio. «Los caminos de una reforma fiscal integral». En *Las reformas estructurales en México*, editado por Alfonso Mercado García y José Romero, 115-128. México, D. F.: Colmex, 2010.
- Ramírez Venegas, Rodrigo Adrián. «Ingresos por intereses de personas físicas». CCPM, 4 de enero de 2019. <https://www.ccpm.org.mx/avisos/2018-2020/intereses-tratamiento-fiscal-isr-paf.pdf>.
- Redacción AN. «BlackRock: así opera en México el gigante financiero desconocido», 13 de julio de 2018. <https://aristeguinoticias.com/1307/mexico/blackrock-asi-opera-en-mexico-el-gigante-financiero-desconocido/>.
- Reyes Tinajero, Daniel. «Autonomía de la política macroeconómica y límites a la industrialización en México durante el consenso alemán, 1956-1972». Tesis de licenciatura, Colmex, 2018. https://colmex.userservices.exlibrisgroup.com/view/delivery/52COL-MEX_INST/1281672060002716.
- Robles Valencia, Arturo, Luis Huesca Reynoso, y Mario Camberos Castro. «Incidencia del sistema fiscal en México, 2002-2012». *Economía Informa* 390 (2015): 3-27. [https://doi.org/10.1016/S0185-0849\(15\)30002-5](https://doi.org/10.1016/S0185-0849(15)30002-5).
- Rousseau, Isabelle. *México, ¿una revolución silenciosa? Élités gubernamentales y proyecto de modernización, 1970-1995*. México, D. F.: Colmex, 2001.
- Ruano Fernández, Antonio. «Intervención en la Mesa 2: Impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto especial sobre productos y servicios (IEPS)». En *Reforma fiscal integral justa, equitativa y federalista*, editado por Miroslava García Suárez y Jorge Calderón Salazar, 77-80. México, D. F.: Cámara de Diputados-IERD, 2001.
- Salas Porras, Alejandra. «Las élites neoliberales en México: ¿cómo se construye un campo de poder que transforma las prácticas sociales de las élites políticas?» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 59, núm. 222 (2014): 279-312. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(14\)70219-3](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70219-3).
- Salinas de Gortari, Carlos. *México. Un paso difícil a la modernidad*. México, D. F.: Plaza Janés, 2000.
- Sánchez Ugarte, Fernando. «Currículum vitae», 2020. <https://mx.linkedin.com/in/fernando-sanchez-ugarte-3a02a520>.
- Santín Quiroz, Osvaldo. «Currículum vitae», 2020. <https://mx.linkedin.com/in/osvaldo-antonio-sant%C3%ADn-quiroz-52a79438>.
- Santos Castroviejo, Iago. «Elites del poder económico en México. Un estudio de redes de gobierno empresarial», 2012. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2012b/1215/index.htm>.
- Santos Castroviejo, Iago, y Carlos Ernesto Arcudia Hernández. «La élite del poder económico en México. Configuraciones de red corporativa tipo “grupo económico” y modo de regulación dominante». *Revista de Economía Crítica* 14 (2012): 6-36.
- Santos Castroviejo, Iago, y Gerardo Castañón Nieto. «La élite del poder económico en México. Estudio de la red de consejeros de administración de las empresas que cotizan en bolsa». *Perspectivas. Revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales* 4, núm. 2 (2010): 79-112.
- SAT. «Informe tributario y de gestión 2007. Cuarto trimestre», 2007. http://www2.sat.gob.mx/sitio_internet/informe_tributario/informe2007t4/.
- SCJN. «Javier Laynez Potisek», 2020. <https://www.scjn.gob.mx/ministro/javier-laynez-potisek>.
- Scott, John. *Social Network Analysis*. 4a. ed. Thousand Oaks: SAGE, 2017.
- Seawright, Jason, y John Gerring. «Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options». *Political Research Quarterly* 61, núm. 2 (2008): 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.

- SHCP. «Anexo de Indicadores de recaudación del Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública». Informes al Congreso de la Unión. Ciudad de México, 2019. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union.
- . «Informe semanal del vocero, 14-18 de octubre de 2013», 21 de octubre de 2013. http://www.hacienda.gob.mx/SALAPRENSA/doc_informe_vocero/2013/vocero_42_2013.pdf.
- . «Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XII. Indicadores de recaudación, cuarto trimestre de 2013». Informes al Congreso de la Unión. México, D. F., 29 de enero de 2014. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2013/ivt/04afp/itanfp12_201304.pdf.
- . «Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, Anexo XIII. Indicadores de recaudación, cuarto trimestre de 2014». Informes al Congreso de la Unión. México, D. F., 29 de enero de 2015. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2014/ivt/04afp/itanfp13_201404.pdf.
- . «Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública». Informes al Congreso de la Unión. Ciudad de México, 2019. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/en/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union#Trimestral2019.
- . «Vistos para resolver el procedimiento de acceso a la información, derivado de la solicitud con número de folio 0000600292413», 14 de febrero de 2014. http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/transparencia/clas_2014/Clas_004.pdf.
- Silva, Luz María. *Las memorias del Club a través de sus socios, 1941-1998*. 3 vols. México, D. F.: Club de Banqueros de México, 1998.
- Skocpol, Theda. *Protecting Soldiers and Mothers. The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Smith, Peter. *Labyrinths of Power. Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- Sobarzo Fimbres, Horacio. *Reforma fiscal en México. Una asignatura pendiente*. Ciudad de México: Colmex, 2016.
- Tamayo Pino, Juan Carlos. «Currículum vitae», 2020. <https://www.linkedin.com/in/juan-carlos-tamayo-pino-98a6361b>.
- Tavera Zacout, Germán. «Currículum vitae», 2020. <https://www.linkedin.com/in/germ%C3%A1n-tavera-zacout-14ab05132/?originalSubdomain=mx>.
- Tépach, Reyes. «Los ejes de la reforma hacendaria propuesta por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2014». Cámara de Diputados, Servicio de investigación y análisis, 23 de septiembre de 2013. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-49-13.pdf>.
- . «Problemas estructurales del sistema impositivo y propuestas de reforma tributaria en México». Cámara de Diputados, Servicio de investigación y análisis, marzo de 2001.
- Tequila General Gorostieta. «Consejo de administración de Arandas Premium Spirits, S.A.P.I de C.V.», 2020. <https://www.tequilagg.com/inversionistas/>.
- Tilly, Charles. *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press, 2007. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804922>.
- . «Foreword». En *The New Fiscal Sociology*, editado por Isaac William Martin, Ajay K. Mehrotra, y Monica Prasad, XI-XIV. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511627071.001>.

- Turrent Díaz, Eduardo. «Ortiz Mena: el desarrollo estabilizador y su principal artífice». *El Trimestre Económico* 66, núm. 262 (1999): 293-308.
- Unda, Mónica. «La reforma tributaria de 2013. Los problemas de la Hacienda pública y la desigualdad en México». *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* 22, núm. 64 (2015): 69-99. <https://doi.org/10.32870/espiral.v22i64.2920>.
- Unda, Mónica, y Carlos Moreno Jaimes. «La recaudación del impuesto predial en México: un análisis de sus determinantes económicos en el período 1969-2010». *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60, núm. 225 (2015): 45-77. [https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(15\)30019-2](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(15)30019-2).
- Urrutia Corral, Luis. «Declaración de información curricular del Banco de México», 31 de mayo de 2019. <https://www.banxico.org.mx/apps/deptel/arbol/curricula/deptel/declaracion-curricular074.html>.
- Vernon, Raymond. *El dilema del desarrollo mexicano. Papeles representados por los sectores público y privado*. 2a. ed. México, D. F.: Diana, 1967.
- Villamil, Jenaro. *El sexenio de Televisa: conjuras del poder mediático*. México, D. F.: Grijalbo, 2010.
- Villela, Luiz, Andrea Lemgruber, y Michael Jorratt. «Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación». IDB Working Paper Serier. Washington, D.C: BID, diciembre de 2009.
- Villena Oliver, Andrés. «La constitución de un gobierno como acumulación de poder relacional. Estudio de dos ejecutivos en España». *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales* 25, núm. 1 (2014): 19-48. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.478>.
- Wedel, Janine R. «From Power Elites to Influence Elites: Resetting Elite Studies for the 21st Century». *Theory, Culture & Society* 34, núm. 5-6 (2017): 153-178. <https://doi.org/10.1177/0263276417715311>.
- White & Case. «Jorge Kim. Partner, Mexico City», 2020. <https://www.whitecase.com/people/jorge-kim>.
- World Bank Data. «GDP per capita, PPP (constant 2011 international \$)», 2018. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD>.
- Zaremberg, Gisela, y Álvaro Fernando Guzmán Lucero. «Aborto, movimientos y femocracias: un análisis relacional». *Revista Mexicana de Sociología* 81, núm. 1 (2019): 145-177.