

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE SINALOA

FACULTAD DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
Y POLITICAS PUBLICAS

MEMORIA



1er SEMINARIO INTERNACIONAL

DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL

ORGANIZADORES:



Rosalinda Gámez Gastélum

Coordinadora

Memoria del primer seminario internacional en políticas públicas y perspectiva organizacional

Estudios Contemporáneos de Políticas Públicas y Políticas Fiscales

Tópicos Selectos de Políticas Públicas y Políticas Fiscales

COORDINADORAS

ROSALINDA GÁMEZ GASTÉLUM

GUADALUPE DE JESÚS MADRIGAL DELGADO

DORIS TERESITA MENDOZA LÓPEZ

ROSA MARÍA MACÍAS GONZÁLEZ

**Esta memoria es producto del seminario “Políticas Públicas y
Perspectiva organizacional”, organizado con apoyo de la UAS y
de CONFÍE.**

Culiacán, Sinaloa, diciembre de 2022.

ÍNDICE

Progresismo y Liberalismo: Una mirada desde la implementación de la Política Fiscal en América Latina y El Caribe (LAC)	5
Pedro José Arrieta Melendrez¹	5
Políticas públicas en defensa de la inclusión, la diversidad y el género.....	26
* María Ángeles Guervos Maílo	26
Resiliencia fiscal de las finanzas públicas municipales frente al Covid-19: perspectivas para fortalecer la respuesta local	36
Guadalupe de Jesús Madrigal Delgado/ Rosa María Macías González	36
Diagnóstico del síndrome de Burnout en universidades públicas; primer paso para el diseño de una política de prevención de riesgos psicosociales.	63
Rosalinda Gámez Gastélum/Rosa María Macías González	63
La gestión en las sociedades cooperativas ante la política pública en México.....	93
María Estela Torres Jaquez²	93
Análisis de las finanzas públicas en México con base en el paquete económico 2023. ...	122
Bernal Domínguez Deyanira	122
Criterios para diseñar la política tributaria nacional conforme a las exigencias del contexto económico global.....	132
Doris Teresita Mendoza López	132
México: Políticas Públicas Tributarias Pro-Pyme, desde la perspectiva de una persona física con actividad empresarial Patricia Carmina Inzunza Mejía	147

Presentación

El entorno mundial ha traído consigo el análisis y la comparación de las políticas públicas que establecen los entes nacionales, a fin de preservar y/o mejorar el bienestar social de sus comunidades, o de aquellas que mayormente demandan. En ese sentido, fomentar la difusión y divulgación científica del conocimiento frontera de las políticas públicas y el estudio de las organizaciones, tanto para la sociedad civil como los actores políticos y académicos, hace reflexionar al legislativo en el diseño e implementación de políticas públicas, e invita a los estudiosos de la materia a la presentación de propuestas para la mejora de la calidad de vida de sus connacionales.

Bajo ese sentido, las propuestas se circunscriben en un contexto cambiante e incierto en la memoria que se expone, la cual contiene los principales trabajos de investigación científica y divulgación presentados en el marco del primer Seminario Internacional de Política Pública y Perspectiva Organizacional 2022, efectuado en la Universidad Autónoma de Sinaloa.

El evento académico se efectuó en formato híbrido (los días 8 y 9 de diciembre de 2022), con la exposición de dos conferencias internacionales, y dos paneles de expertos dirigidos a la comunidad académica y estudiantil, de los programas educativos de las Licenciaturas en Políticas Públicas, en Estudios Internacionales y en Relaciones Comerciales Internacionales; así como de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales, de las Licenciaturas en Administración de Empresas y en Contaduría Pública; y del Doctorado en Estudios Fiscales; así como a la sociedad civil e investigadores del Estado de Sinaloa. Cabe mencionar que el evento se llevó a cabo en forma presencial, en las instalaciones del auditorio Guillermo E. Hernández de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas; una de las conferencias internacionales fue vía virtual.

La selección de los conferencistas internacionales y nacionales se realizó en conformidad con la trayectoria académica y profesional, además de la pertinencia en las Líneas Generales de Aplicación del Conocimiento que atiende el evento

científico. Se realizó la conferencia internacional “Progresismo y liberalismo respecto a las políticas públicas y la política fiscal en América Latina”, por parte del Dr. Pedro Arrieta Meléndez, académico de la Universidad Politécnica de la Costa Norte de Barranquilla, Colombia. La otra conferencia internacional estuvo a cargo de la Dra. María de los Ángeles Guervós Maíllo, de la Universidad de Salamanca, España, quien abordó el tema de políticas públicas tributarias en defensa de la inclusión, la diversidad y el género”.

En tanto, los paneles de expertos fueron realizados por los integrantes de los Cuerpos Académicos UAS-CA-228, Gobierno y Políticas Públicas y UAS-CA-201, Desarrollo de las Organizaciones, quienes se han desempeñado como académicos e investigadores, particularmente en las disciplinas de las ciencias sociales que se promueven en el seminario. Los investigadores participaron como ponentes en el panel de políticas públicas y política fiscal. Los trabajos del panel sobre políticas públicas se presentan en esta memoria posteriores a los trabajos de los conferencistas internacionales y finalmente, se exponen los trabajos presentados ante la comunidad científica y sociedad civil en el panel de política fiscal.

Progresismo y Liberalismo: Una mirada desde la implementación de la Política Fiscal en América Latina y El Caribe (LAC)

Pedro José Arrieta Melendrez¹

Resumen

América Latina y el Caribe (LAC), ha transitado en distintos cambios en sus orientaciones políticas, pasando por los diferentes estadios del arco político, lo que ha implicado una particular forma de administración del Estado por los gobiernos de turno. Esta situación ha incidido directamente en el funcionamiento del aparato estatal y el despliegue de las políticas públicas, fiscales y monetarias. De esta situación nace el interés investigativo de este artículo, que busca hacer una revisión teórica de las concepciones y relaciones entre liberalismo y progresismo y su impacto de la administración de las políticas gubernamentales.

Palabras clave: Gobiernos progresistas, liberalismo, Estado, Política Fiscal, Políticas Públicas.

¹ PEDRO JOSE ARRIETA MELENDREZ*, Contador Público, Magister en Derecho Tributario, Doctorando en Estudios Fiscales. Docente Universitario Corporación Universitaria Politécnico de Barranquilla, Conferencista Nacional e Internacional en temas Contables y Tributarios. pejoarrme@gmail.com, pedro.arrietam@pca.edu.co. WhatsApp 3145633126, ORCID: 0000- 0001-5346-128X. Doctorado en Estudios Fiscales Universidad Autonoma de Sinaloa (UAS)

Introducción.

Sea o no miembro de un partido político, se ha vuelto común que las personas se etiqueten a sí mismas como progresistas, conservadores, populistas o liberales según lo que se adapte a su imagen. Estas denominaciones son como marcas en las ideologías políticas, y hace que una persona se sienta más cómoda al ser conocida por tener inclinaciones hacia una ideología en particular. Hay mucha confusión en la mente de las personas con respecto a los significados de ser liberal y progresista debido a las similitudes entre los dos términos.

Si bien ambos términos son parte del léxico político común de LAC en estos tiempos, poco se sabe realmente que significan y que implican.

Progresista es una ideología que defiende cambios en todos los frentes, ya sea social, político o económico, y es justo lo opuesto al conservadurismo que se opone a reformas y cambios. La ideología progresista pasó a primer plano debido a los cambios en la sociedad y los escenarios políticos derivados de la industrialización y también porque la gente se hartó de las actitudes reaccionarias y conservadoras. Esta etiqueta se adapta a quienes piensan que trabajan por la justicia social y el empoderamiento de los sectores pobres y más débiles de la sociedad. Un progresista es aquel que siempre siente que puede proporcionar mejores condiciones y políticas para la gente.

Una ideología progresista está a favor de una distribución más equitativa de los activos para todos y mejores oportunidades de trabajo y educación para las personas de todas las clases sin proporcionar ningún beneficio o privilegio especial a una clase de personas, empresas u organizaciones. Por lo tanto, se puede ver a los progresistas tratando de obtener el máximo para las categorías máximas de personas. A menudo, sus sentimientos se reflejan en programas como el seguro social, el salario mínimo y Medicare. La devolución del poder a los niveles de base es algo por lo que los progresistas siempre trabajan.

Por su parte Liberal es una ideología política y liberal es una persona que cree en

los ideales de libertad e igualdad. El liberalismo es lo que representa un liberal, y esto se traduce en derechos humanos para todos, elecciones libres y justas, y permiten el derecho a la religión a los seguidores de todas las religiones. La actitud liberal es el resultado del resentimiento y la ira hacia la monarquía, la divinidad de reyes y príncipes y las normas sociales que trajeron miseria y trataron a las personas como desiguales. Los movimientos de reforma protestante y renacentista en toda Europa llevaron al desarrollo de actitudes y pensamientos liberales. John Locke es considerado el padre del liberalismo y sus dos tratados llevaron a un despertar que erosionó los derechos divinos de reyes y monarcas y estableció gobiernos que derivaron el poder del pueblo y trabajaron para el pueblo. De la descripción de los liberales y progresistas, uno podría estar tentado a equiparlos ya que ambos parecen estar tan cerca en su pensamiento. A pesar de sus similitudes, a muy pocos liberales les gustaría ser tildados de progresistas.

Iniciemos con un poco de historia.

Antes de adentrarnos en el entorno filosófico, político, económico, social, y decantarlo en la política fiscal en LAC y sus efectos sociales, es importante realizar algunas definiciones, para darle claridad al hilo conductor de este artículo. Una de estas definiciones es la ideología política, entendida por Eagleton (1997) “como esa relación entre la ideología y la legitimidad del poder de un grupo o clase dominante; donde la configuración del discurso sirva para sustentar relaciones de dominio”. Así mismo, Stoppino (1993) considera la ideología como “esa guía a los comportamientos políticos colectivos, encaminados hacia intereses particulares, para ir consolidándose en las relaciones sociales y logra disputar el poder”.

Para Marx y Engels (1974) “la ideología se manifiesta como una doble relación, una natural, y la otra como una relación social, donde esta última consideran es la más relevante, ya que logra la sinergia entre individuos, sin tener en cuenta las condiciones socio económicas de estos”. Expresa Eccleshall (1993) que “la ideología debe ser ese apoyo a los grupos dominantes, que buscan controlar la difusión del conocimiento social a través del discurso, donde la función principal es

proteger la dinámica de la producción existente y las relaciones de dominio”.

Es importante considerar las diferentes opiniones de estudiosos del tema filosófico, pero también es pertinente centrar una posición al aspecto ideológico y como será abordado en este artículo teniendo en cuenta que, se quiere medir en términos de la política fiscal, las dos corrientes ideológicas, como lo son el liberalismo, y el progresismo; entendido como esa apertura al mundo, dirigida a la libertad del individuo, donde el papel del Estado, es limitado en cuanto a la vida social y económica. Por otro lado, se encuentra el progresismo entendido como ese idealismo, que, y trata de buscar el acercamiento al desarrollo y el progreso social, a diferencia del liberalismo, el progresismo vela porque el Estado sea quien logre brindar dicho bienestar social, dentro de un proceso igualitario.

En consonancia con lo anterior, podemos conceptualizar que ideología, es ese conjunto de ideas que surgen de personas, encaminadas a que sean proliferadas, buscando integrar a los individuos, para lograr un fin individual o un fin común. Este tipo de ideologías se pueden emprender en cualquier ámbito, pero para este estudio, lo vamos a enmarcar en el estricto sentido político, ya que tiene preponderancia en la gestión de gobierno, y de manera específica en la política de gobierno, que al final redundara en el bienestar, conformismo, o inconformismo del colectivo.

Al hablar de ideologías, indiscutiblemente lo vamos a enmarcar en el ramo político, ya que de ahí se desencadena, el surgimiento de otros conceptos, como Estado; Gobierno; Democracia; Políticas Públicas; Política Fiscal; así mismo el surgimiento de ideas políticas que terminan abriendo una filosofía y corriente de pensamiento que redundara en el desarrollo de los anteriores conceptos, hoy día, los Estados reciben a gobernantes de diferentes idearios políticos, entre estos tenemos, Liberales; Neoliberales, Progresistas; Socialdemócratas; Socialistas; Marxistas; Neomarxistas, etc.

Algunas definiciones breves e importantes para poder desarrollar nuestro tema: Estado: Comunidad social con una organización política común y un territorio y órganos de gobierno propios que es soberana e independiente políticamente de otras comunidades. Gobierno: Conjunto de personas y organismos que gobiernan o

dirigen una división político-administrativa.

Democracia: Sistema político que defiende la soberanía del pueblo y el derecho de este a elegir y controlar a sus gobernantes.

Políticas Públicas: Proceso de planeación que define una visión de largo plazo que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y orienta el proceso de cambio frente a realidades sociales relevantes.

Política Fiscal: Es la forma en que un gobierno gestiona el gasto y los niveles de impuestos de manera que se pueda influir en la economía.

Liberalismo: Movimiento de actualización del liberalismo, aparecido después de la Primera Guerra Mundial, que limita la intervención del Estado en asuntos jurídicos y económicos.

Socialismo: Doctrina política y económica que propugna la propiedad y la administración de los medios de producción por parte de las clases trabajadoras con el fin de lograr una organización de la sociedad en la cual exista una igualdad política, social y económica de todas las personas.

Socialdemócratas: Esta democracia es aquella en la cual las personas no solo eligen periódicamente a sus representantes, sino que también tienen intervención directa sobre una amplia gama de asuntos sociales, económicos y educativos. Al hablar de progresismo, y liberalismo, debemos iniciar desde el origen de estos estilos de pensamientos políticos, que al final terminan instaurados en los Estados, precisamente prospectando su filosofía.

Cabe anotar que nuestra posición se centrará en lo investigado, leído y contemplado, para llegar a unas conclusiones, que se encontraran centradas precisamente en los resultados del estudio, teniendo en cuenta una opinión objetiva, sin sesgos de ninguna índole, ya que el afán del investigador es encontrar nuevas ideas, generación de opinión y lo más importante incentivar a los investigadores a seguir creando nuevo conocimiento, ya que de esta manera se da a conocer a la humanidad que existe información valiosa que puede ser útil, pertinente y oportuna.

El hombre desde que nace vive en comunidad, y desde ahí, se crean ideas y pensamientos de observar la realidad, identificar necesidades y formularse problemas e interrogantes, así como diseñar unos objetivos claros a seguir. Toda esta seguidilla de pasos persigue un fin común “el bienestar social”. Tal como lo manifestó Aristóteles (2004) en su obra magistral la “Política” cuando habla de los orígenes del Estado y la sociedad, donde esta última emana como un hecho natural, y encuentra en la familia un respaldo, mediante la asociación de pueblos, de ahí se desprende la frase célebre “el hombre es un ser esencialmente sociable”.

Aspectos importantes del liberalismo en el aspecto político, económico y social.

Para Aristóteles, era importante rescatar que los ciudadanos son buenos, virtuosos y justos. Que ante todo son iguales, y como tal cuentan con el derecho a participar en el gobierno, tanto para gobernar, así como para ser gobernados. Vale decir que nuestro estudio se centrará en el liberalismo; el progresismo respecto de la política fiscal.

Comenta Ignacio Sell (2017). Que las ideas liberales, surgen en el siglo XVIII, dándole cabida a los inicios democráticos, como ese instrumento de libertad individual, y social, frente a esas sociedades feudales y al totalitarismo absolutista. Las ideas liberales, surgen como esa corriente de pensamiento de unidad política que encierra lo económico y se desprende de lo filosófico. Con el paso del tiempo, se logra consolidar como una democracia representativa, donde muestra un respeto a los derechos y a las libertades del individuo. Esta corriente logra trabajar el concepto de Estado de Derecho, donde los principios como la igualdad, la libre economía de mercado, y el progresismo o la globalización, son mostradas como pilares del mundo desarrollado.

Teniendo en cuenta lo anterior es importante mencionar que las ideas liberales tienen

grandes exponentes que surgieron en el siglo XVIII y siglo XIX, entre estos podemos mencionar a Hobbes (1588-1679); Locke (1632-1704); Hume (1711-1776); Smith (1723-1790); Bentham (1748-1832); John Stuart Mill (1806-1873); Hayek (1903-1991); Rawls (1921); Nozick (1935); Buchanan (1927). El liberalismo clásico del siglo XIX basa sus ideas que ya surgieron en el siglo XVIII, como ideas seleccionadas de Adam Smith, John Locke, Jean - Baptiste Say, Thomas Malthus y David Ricardo, subrayando su creencia en el libre mercado y el derecho natural, el utilitarismo y el progreso.

El liberalismo desde sus idearios propone que la razón de ser del Estado es garantizar la igualdad ante la ley, así como el justo ejercicio de las libertades individuales, y estas deben ser garantizadas frente a cualquier ataque. En palabras de Sanz Diaz (2011) el liberalismo hace referencia a dos doctrinas una económica y la otra política, que, aunque parezcan similares, sus implicancias pueden llegar a ser muy diferentes. San Diaz, destaca que “El Estado tiene unas funciones esenciales limitadas: nunca debe intervenir en la iniciativa privada, debe garantizar las libertades individuales y la diversidad social.”

El liberalismo es un ataque al absolutismo monárquico en toda su concepción. Hace una crítica radical al derecho divino de la monarquía. El siglo de las luces es la expresión de un nuevo ideal de la sociedad.

En este orden de ideas, el liberalismo en su papel económico promulga el derecho a la propiedad, como un derecho inalienable a la persona, da rienda suelta al libre mercado, donde la propiedad privada es vital para generar iniciativas en pro del desarrollo económico. Esta corriente de pensamiento político logra concertar la teoría y la práctica de la defensa civil encaminada a la libertad individual, a través del Estado Constitucional.

La libertad, se contempla como un valor político que se profesa sobre la argumentación, de que las acciones del Estado deberán estar encauzadas hacia una liberalidad donde el poder otorgado a un hombre para gobernar jamás pueda ir en contra o que perjudique a los demás.

En el estudio de esta corriente de pensamiento político- filosófico- económico, surge

John Locke (1632-1704); como el padre del liberalismo político, para Locke, el hombre es libre y goza de igualdad ante sus semejantes, así mismo la propiedad es un derecho natural que no tiene por qué ser reconocida ni establecida por la autoridad. Para Varnagy (2000) el pensamiento de Locke se fundamenta en el poder político, como ese pacto social por el cual los individuos renuncian a la autonomía en beneficio de la sociedad, a la que se integran. Este pacto debe ser de carácter revocable entre los individuos, con el único fin de dar seguridad y garantizar la vida, la libertad y la propiedad de las personas. Lo importante de este planteamiento es que actores del pacto, tienen el derecho a retirarle su confianza al gobernante y rebelarse cuando este no cumple con lo pactado.

Para esta corriente de pensamiento, es importante tener presente que el Estado debe contar con límites claros a su poder para que no constituya un impedimento al ejercicio de la vida libre y autónoma.

Aspectos importantes del progresismo en lo político, económico y social.

Por otro lado, en el campo del progresismo podemos mencionar que esta corriente ideológica emana de las ideas liberales, encaminada hacia el desarrollo de un estado de bienestar, orientado en la defensa de los derechos civiles, con una abierta participación ciudadana, y cierta distribución de la riqueza. En este sentido esta corriente ideológica, busca la igualdad de todos los hombres, sin ninguna distinción, en líneas generales, más equidad y justicia social.

Aunque el término tiene precedentes en la Revolución francesa, cuando políticamente era sinónimo de reformismo, el progresismo tomó forma como tendencia política de las luchas contemporáneas por los derechos civiles y políticos que dieron vida a movimientos sociales como la revolución sexual, el feminismo, entre muchos otros movimientos.

Una política progresista es una política que reconoce las condiciones históricas y las reglas especificadas de una práctica, cuando otras políticas no reconocen más que necesidades ideales, determinaciones unívocas o el libre juego de las iniciativas individuales; una política progresista es una política que define en una práctica las

posibilidades de transformación y el juego de dependencias entre esas transformaciones, cuando otras políticas confían en la abstracción uniforme al cambio o la presencia taumatúrgica del genio; una política progresista no hace del hombre, de la conciencia o del sujeto en general el operador universal de todas las transformaciones: define los planos y las funciones diferentes que los sujetos pueden ocupar en un dominio que tiene sus reglas de formación. (...) Una política progresista no está, con respecto al discurso científico, en una posición de “demanda perpetua” o de “crítica soberana”; debe conocer antes bien la manera en que los diversos discursos científicos, en su positividad (es decir, en cuanto a prácticas ligadas a ciertas condiciones, sometidas a ciertas reglas y pasibles de ciertas transformaciones) están contenidos en un sistema de correlaciones con otras prácticas” (Foucault, 2013)

Para Daniel Iglesias (2019), expresa que el progresismo es una doctrina que aborda la autonomía moral y absoluta del hombre, así como de la sociedad misma. Expresa iglesias que el liberalismo tiende fácilmente al progresismo. Y comenta que, en Norteamérica, el liberal es prácticamente sinónimo de progresista.

Sigue comentando Iglesias que existen diferentes tipos de progresismos, está el progresismo de derecha, que realiza combinación entre la antropología individualista y la fe liberal en la “mano invisible” del mercado capitalista, con la fe positivista, donde el desarrollo científico y tecnológico conllevan a la humanidad hacia un futuro de paz, prosperidad y felicidad.

Así mismo, expresa Iglesias que existe un progresismo de izquierda basado sobre el materialismo, comentado por Marx, donde se confía en que la revolución socialista entregará los frutos, donde se pueda evidenciar una sociedad sin clases, donde no exista esa explotación del hombre por el hombre. El progresismo de derecha suele reformista, mientras que el progresismo de izquierda suele ser revolucionario.

Para Garretón (2012) conceptúa que el progresismo proviene de diferentes vertientes, como el neoliberalismo, de los socialdemócratas, de izquierda, de derecha. Considera Garretón, que, no es una corriente homogénea, ni mucho menos uniforme, el progresismo toma cabida en LAC, y en especial en Chile, al

finalizar la época de los noventa, cuando se encontraban debilitadas las políticas y los pensamientos de la izquierda, así mismo la caída del socialismo, y ante un fracaso inminente del neoliberalismo. Surge entonces el debate social, y político, de cuáles deberían ser las posibilidades de llegar a un consenso, así como de poder congeniar con el desarrollo del mercado capitalista.

Scruton (2002) hace una crítica al liberalismo, y expresa que “la educación liberal sólo florece cuando es posible creer en la excelencia humana”. Se sustenta en una larga tradición de pensamiento universalista; sus raíces se encuentran en la filosofía griega, la religión cristiana y el derecho romano.

No obstante, como lo ha demostrado en forma mordaz Alain Finkielkraut, esta tradición universalista ahora es cuestionada como la fuente del “chauvinismo” y “racismo” que el propio liberalismo ha luchado por erradicar. La mentalidad liberal es igualitaria, en el sentido de que brinda el mismo respeto a todas las personas. Mas no puede sobrevivir al intento de crear una cierta “igualdad de resultados” o siquiera una “igualdad de oportunidades”, que ignora las más elementales diferencias que existen entre nosotros: incluso la diferencia entre aquellos que son buenos para hacer algo y aquellos que no lo son. Se predica por fe: fe en el proceso civilizador, en valores universales y por último en el Dios que es su garantía. El oficio sacerdotal sólo es posible en la medida en que el escriba crea en la autoridad de sus enseñanzas, y en él mismo como mediador entre la autoridad y la ignorancia”.

Ahora bien, aunque el término tiene precedentes en la Revolución francesa, cuando políticamente era sinónimo de reformismo, el progresismo tomó forma como tendencia política de las luchas contemporáneas por los derechos civiles y políticos que dieron vida a movimientos sociales como la revolución sexual, el feminismo, entre muchos otros movimientos.

Tal como lo hemos descrito en las anteriores líneas, es importante conocer como surgen las figuras políticas gobernantes que hoy se encuentran latente en LAC, donde podemos decir que estas formas de gobierno han venido cambiando con el tiempo, y es de resaltar que el idealismo político ha venido mutando, y cada vez más los individuos se interesan por las actividades políticas, sabiendo estas

tendrán repercusiones positivas o negativas sobre el colectivo.

LAC ha sufrido grandes transformaciones en materia política, influyendo está en la forma de desarrollo económico, y social, para nadie es un secreto que un Estado, no puede desarrollarse solo, y la sinergia con otros Estados es un punto importante para lograr alcanzar avances importantes. De ahí la importancia de las ideas, y el lograr que estas tengan eco en el colectivo, y al desarrollarlas puedan lograr un bienestar común, que en realidad es poco probable, sencillamente porque la gran mayoría de individuos tienen fines diferentes; es por eso que este artículo académico le apunta a revisar esas ideas políticas, concretamente las ideas liberales y las ideas progresistas, y hacer el análisis en sus políticas públicas y fiscales, con el fin de analizar su comportamiento, entre las ideas políticas y su cumplimiento en la realidad. O si, por el contrario, todo queda en el discurso.

Liberalismo y Progresismo: Su influencia en las Políticas Públicas y Fiscales en LAC.

Para nadie es un secreto que la Heteronimia, siempre ha hecho presencia en LAC, si hacemos una breve síntesis, y nos vamos a los inicios de la colonia, podemos ver, como la influencia de la conquista impregnó un ideario político no autónomo, sino impuesto por los colonizadores; de ahí parte lo variopinto de la historia política en LAC, así como la influencia de países desarrollados sobre las ideas políticas. Los países para desarrollar sus programas de gobierno, independiente del idealismo político, requiere de recursos, así mismo se establecen unas políticas públicas, que deben ir en consonancia con el programa gubernamental, todas ellas encaminadas a satisfacer las necesidades del colectivo.

Es ahí, donde toma importancia el idealismo político, ya que este determinará la forma como desarrollará su política fiscal. Entendiendo como la política fiscal, según el diccionario de la real academia española (RAE) lo siguiente: “En la teoría de la Hacienda pública, la actividad financiera de la Administración que comprende no solo la política en materia tributaria sino también, por extensión, la política de presupuesto y gasto público”.

Dentro del mundo de las políticas públicas, existen unos puntos que merecen mucho la atención, y es la debilidad y fragilidad de los sistemas tributarios, para que sean estos los que puedan garantizar los recursos suficientes, y así los gobiernos puedan desarrollar sus programas de gobierno. Como fue comentado en líneas anteriores los requerimientos presupuestales y el desarrollo y puesta en marcha de las políticas públicas no dan tregua, y las exigencias por parte del colectivo cada vez son mayores. De ahí las políticas fiscales implementadas darán como resultados el solventar las necesidades del colectivo, teniendo en cuenta el idealismo político.

Para Báez Melian (2015) La política económica, enfocada precisamente en la política fiscal, tiene una gran influencia sobre la desigualdad en LAC. Hoy LAC se encuentra en unos niveles de desigualdad bastante elevados, teniendo en cuenta que han pasado por diferentes periodos de gobiernos, liberales, progresistas, conservadores, entendiéndolos como gobiernos con diferencias ideológicas, pero más allá de estas diferencias conceptuales, parecieran que estas se encuentran situadas más en el discurso, que en la implementación de políticas fiscales atinentes a trabajar por combatir las inequidades.

Vale recordar que muchos países, entre todos estos los de LAC han adoptado como parte de sus políticas de desarrollo y crecimiento, la defensa de los derechos humanos. Según la Villagómez (2014) Existen diversos tratados y declaraciones internacionales que avalan el compromiso de los Estados hacia la protección de tales derechos. Donde el tema más importante es la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta declaración se compone de 30 artículos relacionados con derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural.

Del mismo modo, vale recordar que cumplimiento de estas políticas y estos derechos económicos y sociales, no se escapan a ningún tinte político, ya que universalmente los Estados deben cumplir con estos. Para citar algunos de estos derechos, podemos decir que, el derecho al trabajo; a la alimentación y la salud; derecho al empleo; así mismo, como existen unos derechos, también existen unos

deberes por parte de los Estados, y estos son de cumplir con el principio de realización progresiva; el uso máximo de los recursos disponibles; la no regresión de derechos adquiridos; la satisfacción de niveles mínimos de los derechos económicos y sociales; la igualdad y la no discriminación, así como también la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad.

En razón a lo anteriormente expuesto, es importante mencionar que, la influencia de la política fiscal, en cuanto a su desarrollo, tiene que ver más con la forma de su planteamiento al recaudar y al gastar, ahí es donde el idealismo político (liberalismo y progresismo). Dentro del mundo de la política fiscal existen dos tipos para trabajarla; una es la política fiscal expansiva, y la otra la política fiscal contractiva.

Para la CEPAL (2000), establece que a mediados de los años ochenta y a principios de los noventa, la política fiscal en LAC venía ofreciendo buenos momentos, tan es así, que varios países como Chile, y México, eran tomados como modelos para establecer reformas. La tecnificación, y unas reformas tributarias pensadas, y bien estructuradas, mostraron unos incrementos en el recaudo. Desafortunadamente en los noventa, la política tributaria comienza a decrecer, y el recaudo cae en términos del PIB, sobre todo por gravar en exceso al consumo, trayendo consigo contracciones económicas y una desatención a la capacidad imponible de las rentas. Es importante reconocer que en parte esta desaceleración económica, y poco recaudo, viene provista de una desatención en prácticas administrativas simplistas, y poco efectivas.

Con el fin de poder entender el desarrollo de la política fiscal, así como todo su marco normativo, es importante, expresar que la política fiscal en LAC, ha sido variopinta, y tiene mucho que ver con el objeto del estudio de este artículo, las diferentes ideologías que instituyen los mandatarios de gobierno y con la cual muchos se sienten identificados; con base en estos idearios plantean las políticas fiscales, pero estas deben estar amparadas dentro de un marco normativo, y como tal debe ceñirse a este, lo que cambia es la orientación de la política fiscal, a menos que se le apruebe al mandatario de turno algunas atribuciones especiales, para modificar el marco normativo vigente, e implementar un nuevo marco normativo

ajustado al ideario o corriente política. Esto se ha visto en algunos países de LAC como el caso de Cuba, Honduras, Venezuela, Argentina, Bolivia, Ecuador, Brasil. Ahora bien, revisemos los parámetros del marco normativo, y la orientación de la política fiscal, tema que abordaremos de manera inmediata.

Marco Normativo y Orientación de la Política Fiscal.

El marco normativo e institucional de cada Estado, deberá estar encaminado a proteger los derechos económicos y sociales del colectivo, con el fin de lograr los resultados esperados, a través de la política fiscal. Así mismo la economía de cada Estado, obligará a definir el proceso para diseñar, discutir, implementar y evaluar dicha política. Cabe recordar que la política fiscal siempre actúa mediante el presupuesto de gastos y de ingresos, por lo que el marco normativo e institucional, es imperante, ya que debe ser tenido en cuenta para el diseño y determinación de estos elementos (gastos e ingresos) de ahí se desprende la regla fiscal, como ese límite que deben tener en cuenta los Estados hasta cuanto gastar.

En la gran mayoría de los Estados de LAC utilizan el ciclo presupuestal, con el fin de definir la política fiscal anual. Esta incorporación del presupuesto, así como la interacción con el plan, no es un tema nuevo, pero en los últimos tiempos viene tomando mucha relevancia, razón por la cual este tema es crucial en las políticas públicas, estas consensuadas en los planes de gobierno. Según Martner y CEPAL (2008) los países de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay instauraron grandes reformas presupuestarias, que, sin lugar a duda, hoy se encuentran arrojando frutos importantes, en cuanto a procesos de gobernabilidad financiera. A continuación, describimos brevemente el proceso, descrito por Martner y CEPAL (2008), con el fin de que el lector determine que más allá de la ideología, existen unas reglas previas establecidas, para que los gobiernos dentro del Estado las cumplan.

Proceso de elaboración: Esta etapa es importante ya que aquí se realiza la planeación y programación de los recursos que se incorporan dentro del presupuesto los objetivos establecidos en los instrumentos de planeación nacional y

bajo la situación económica global. Aquí nace la estructura de la ley o reforma tributaria que debe garantizar los recursos suficientes para la sostenibilidad presupuestal y fiscal.

Discusión y aprobación: Aquí en esta etapa las instituciones encargadas de la elaboración, ejercicio y aprobación discuten los proyectos de ingresos y egresos y proponen cambios a éstos. Este proceso se realiza en el poder legislativo y es donde se aprueba el presupuesto, el ingreso y cualquier otra modificación a la ley fiscal. Cada país tiene su propio calendario de discusión y aprobación del presupuesto; en algunos casos este proceso dura un par de meses, mientras que en otros puede llegar a durar todo el año anterior a su ejercicio.

Ejecución: Después de la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, cada organismo o institución de los distintos países ejerce el presupuesto que le fue asignado con base en las metas y objetivos programados. Estos recursos se ejercen a partir del 1º de enero hasta el 31 de diciembre del año siguiente de la elaboración presupuestal.

Control y evaluación: En esta etapa del ciclo presupuestario, a lo largo del año fiscal, se revisa, corrige y mejora las acciones que se están realizando en cada institución con el fin de alcanzar las metas y objetivos propuestos. La información sobre el ejercicio de los recursos es presentada a la institución administradora de los recursos u órgano auditor con objeto de verificar que los recursos fueron asignados de manera correcta a los objetivos planteados por el gobierno central. Por medio de la evaluación se busca realizar un análisis sistemático y objetivo de los programas, así como medir su eficiencia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

En consonancia con lo anteriormente expresado vale decir que los países mencionados, su actuar frente al presupuesto y la determinación de sus ingresos, no es la misma, estos comparten ciertas diferencias, en la elaboración, discusión y aprobación, ejecución y control, y evaluación del presupuesto, pero estas diferencias no difieren de su aplicación como mecanismo de control.

Política Fiscal Contractiva y Política Fiscal Expansiva: Usos según regímenes

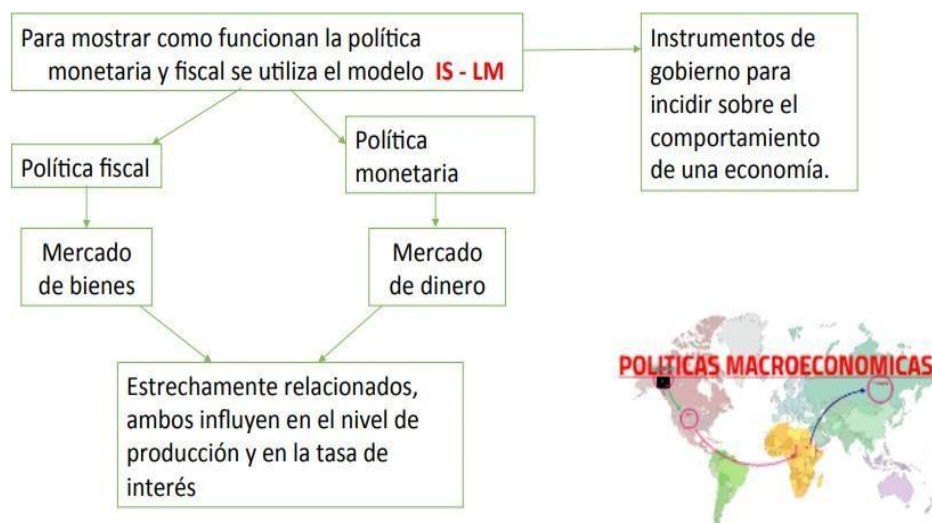
La política económica, emana de las diferentes atenciones que debe tener el Estado, una función que es neta del gobierno, que, para este caso y objeto de estudio, sería para los gobiernos de LAC. Dentro de los quehaceres económicos, se encuentra en que el gobierno debe velar por los intereses económicos de la población que gobierna, para esto se vale de dos herramientas poderosas como son la política fiscal y la política monetaria, donde la combinación de ambas, se convierten en aporte al crecimiento, desarrollo, y dinamismo de la economía, así mismo contribuyen a matizar los ciclos económicos y realiza un interesante aporte a la estabilización de los precios.

Para el correcto funcionamiento económico administrativo, la política fiscal y la política monetaria se complementan y son necesarias. El hilo conductor de este artículo está encaminado solamente a la política fiscal y su funcionamiento, su aplicación y desarrollo, no es el foco de atención profundizar en la política monetaria. Es bueno hacer memoria que el idealismo político dentro del Estado pierde fuerza cuando ingresa a gobernar, ya que para desarrollar y aplicar la política fiscal los gobiernos de LAC se encuentran sujetos a los lineamientos Constitucionales, a la ley, y los reglamentos.

La Constitución para los Estados es el punto coincidente entre el gobierno y sus gobernados, donde esta surge como una garantía neutral a favor del propio Estado. En esta, se encuentra el papel del gobierno de manera expedita, basados en el principio de legalidad, donde se garantizan las intervenciones en los derechos e instituciones de todo orden, incluidos los que corresponden a la Constitución Económica. México en el artículo 25 de la Constitución, establece las facultades en materia económica, a continuación un fragmento: “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta

Constitución.”(Art. 25, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Tal como se puede ver en México y en todos los Estados de LAC existen lineamientos claros, y expresos en la intervención del gobierno en materia económica. A continuación, en la tabla siguiente, se puede ver como se muestra el funcionamiento de la política económica y la relación entre la política fiscal y la monetaria.



Tomado de: Unidad III. Tema: Política económica en el modelo IS-LM y economía de la oferta. Profesora Dra. Brenda Murillo Villanueva (2019)

En el desarrollo de la política fiscal, es importante conocer de que trata, y como se implementa, como se la juega el gobierno en generar estrategias para mantener la estabilidad económica, requerirá de establecer una política económica expansiva o contractiva, estas para su implementación indiscutiblemente se necesita de la política fiscal y la política monetaria, juntas son necesarias. A continuación, una breve definición de ambas.

La política fiscal expansiva: como la combinación de ingresos/gastos, que dependerán de la situación económica que prevalezca en ese momento en la economía: Cuando existe baja actividad económica es recomendable implementar una política fiscal expansiva que se basa en aumentar el gasto público combinado con una disminución de impuestos, cuyo fin sea combatir la recesión.

Política fiscal restrictiva o Contractiva: se refiere y aplica cuando la economía se encuentra en pleno auge, con un crecimiento económico sostenido, se utiliza la política fiscal contractiva que involucra el aumento de los impuestos y disminución del gasto público; de esta forma se evita o disminuye el efecto de los ciclos económicos y frenar la economía, por lo que se justifica la intervención del Estado.

Tal como lo hemos podido ver a lo largo de este artículo académico, dentro de los Estados Latinoamericanos y del Caribe, existen diversidades de pensamientos e ideologías, pero más allá del pensamientos y las ideas, dentro de cada Estado existen unos lineamientos que los gobiernos deben cumplir, y estos se encuentran dentro de la Constitución de cada Estado, razón por la cual, toda implementación de una ideología contraria al mandato Constitucional el único recurso que queda es cambiar la Constitución para instaurar la ideología, aquí el pueblo decide.

Algunas reflexiones finales.

El mundo a lo largo de la historia ha pasado por situaciones complicadas, donde cada Estado de acuerdo con sus reglas internas, buscan salir bien librados de estas complicaciones. Recordemos que el mundo se encuentra aún afectado por la crisis en salud, económica y social dejada por el COVID19, quien afectó duramente a los Estados, donde nadie se encontraba preparado para ello. El endeudamiento de los Estados creció a cifras jamás vistas, los sistemas de salud colapsaron, el sector empresarial fue golpeado duramente. Ante estos hechos ninguna ideología política o forma de gobierno tenía la solución, lo que deja al descubierto que somos frágiles, que ningún Estado es autosostenible sino utiliza al colectivo para mantenerse.

Las ideologías políticas al igual que la vida y la forma de llevarla cambian con el tiempo, nada es permanente, así mismo lo muestra la historia, podemos ver que han existido grandes rupturas de gran impacto a nivel mundial, que han marcado nuevas etapas políticas y el surgimiento de nuevas ideas, ideologías, pensamientos, la revolución inglesa fue una de ellas en el siglo XVII; la Revolución Americana en 1776; la independencia de las colonias británicas en Norte América; la Constitución de América en 1787; la revolución francesa en 1789; esta última abre una línea

divisoria de la historia europea y a nivel mundial, esta rompe con toda organización de política anterior.

En consonancia con lo anterior, en LAC de igual manera han ocurrido un sinnúmero de eventos que han marcado la historia producto de gobiernos fallidos en sus políticas, teniendo en cuenta que los supuestos del gran anhelado estado de bienestar y satisfacción del colectivo no se han alcanzado. La verdad no existe la fórmula mágica para llegar a satisfacer las necesidades generales, básicas de la población, y lo peor aún, es que, en LAC se ha probado de todo y la ideología exacta para lograr alcanzar la satisfacción plena no aparecerá, sencillamente porque no existe, toca seguir viviendo con diferencias, y respetándonos los unos a los otros y elegir ideas acordes a los tiempos. Todo cambia y nada queda.

En consecuencia, de todo lo comentado, y más aún en estos tiempos de cambios agigantados, resulta Imprescindible reflexionar de manera conjunta, en la búsqueda de caminos y alternativas comunes que nos lleven a fomentar y reforzar la aceptación de nuestras diferencias, donde la clase política actúe con eficiencia y eficacia, donde verdaderamente aporte y contribuya a verdaderas transformaciones sociales, donde el principio de igualdad ante la ley se respete; y más bien se instaure el principio de equidad como ese principio rector estudiado desde lo ético, lo político y lo económico.

Bibliografía

- 1.- Aristóteles (2004). Política (Ediciones Universales). Bogotá. ISBN 958-97529-2-6
- 2.- Báez Melián, J. M. (2015). La política fiscal y la desigualdad en Latinoamérica. In III Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina (Bariloche, Argentina, 13 al 15 de mayo de 2015).
- 3.- CEPAL, N. (2000). La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo. CEPAL.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos de México [Const]. Art. 25.

Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 (México).

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

- 5.- Dr. Benito Sanz Díaz (2011) El liberalismo; Historia del Pensamiento Político Moderno, Universidad de Valencia.
- 6.- Eagleton, T. (1997) Ideología: una introducción. Barcelona: Paidós.
- 7.- Eccleshall, R. (1993) "El mundo de la ideología". En: Gheoghegan, V. et al., Ideologías políticas. Madrid: Tecnos, pp. 13-39.
- 8.- Gran Diccionario de la Lengua Española. Barcelona: [Larousse Editorial](#). 2016. [ISBN 978-84-15411-25-3](#)
- 9.- Garretón (2012). Libros: Manuel Antonio Garretón. Neoliberalismo corregido y progresismo limitado.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20121121122525/NeoliberalismoCorregido.pdf>10.- Ignacio Zell (2017), curso de verano escorial; el liberalismo progresista en el siglo XXI: Sociedades abiertas, democracias pluralistas, prosperidad compartida. Universidad Complutense de Madrid.
<https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-13642/74115.pdf>
- 11.- Marx, K. y E. F. (1974) La ideología alemana. Barcelona: Grijalbo Iglesias Grezés Daniel (2019) <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-ideologia-de-genero-ultima-encarnacion-del-progresismo-2019728195838>
- 12.- Martner Fanta, R., & CEPAL, N. (2008). Planificar y presupuestar en América Latina. CEPAL.
- 13.- Real Academia de la Lengua Española (RAE) <https://dpej.rae.es/lema/pol%C3%ADtica-fiscal>.
- 14.- Scruton, R. (2002). La hegemonía intelectual de la izquierda progresista. Estudios Públicos, (85).
- 15.- Stoppino, M. (1993) "Ideología". En: Bobbio, N., N. Matteucci, y G. Pasquino, (Eds.) Diccionario de política. Madrid: Siglo XXI editores, pp. 754-770.

- 16.- Varnagy, T. (2000). Capítulo II. El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo. publicación: La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx.
- 17.- Villagómez, F. A. (2014). El enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y países seleccionados de Centroamérica.

Profesora titular de la Universidad de Salamanca
Derecho Financiero y Tributario

INTRODUCCIÓN

En abril de 2018, la Organización de Naciones Unidas destacó la necesidad urgente de mejorar su desempeño con respecto a la inclusión de la discapacidad en apoyo a los miembros para lograr la agenda 2030. Amén de reafirmar que la inclusión de la discapacidad es la base de un progreso sostenible y transformador en todos los países del orbe puesto que garantizar derechos a personas con discapacidad es acercare a los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 2018).

El 15 por ciento de la población mundial, unos mil doscientos millones de personas, son personas con alguna discapacidad; un grupo de personas con distintas identidades, con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o psicosociales, quienes enfrentan diversas barreras para incorporarse en la vida social en igualdad de condiciones respecto a las demás. En América Latina, viven aproximadamente 85 millones de personas que conforman este grupo representativo.

En ese sentido, distintos países en el mundo diseñan e implementan estrategias para la inclusión de la discapacidad con los propósitos fortalecer y cumplir con la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como lograr optimizar los objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros instrumentos en materia derechos humanos. De manera que, en las próximas líneas se incorpora un enfoque de discapacidad en la política tributaria.

* mguervos@usal.es

I. DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA

De acuerdo con Ávila *et al.*, las políticas públicas son el conjunto coherente de principios, objetivos, estrategias y planes de acción, que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad o las condiciones de un grupo poblacional, a fin de dar solución o mejorar las condiciones de vida por medio de la acción colectiva; en tanto, una política pública responde a la participación de la ciudadanía para orientar al Estado a dar respuesta a sus necesidades. Por lo que es justo mencionar que una política es pública cuando su interés es alcanzar un propósito común de beneficie a todos (2012, p. 471).

Habida cuenta, el diseño de una política pública inclusiva debe reflejar igualdad de oportunidades, sociales, económicas, y políticas en los distintos grupos de personas que conforman un país; mayormente, deben representar la defensa de la inclusión, la diversidad y el género. Verbigracia, una política pública inclusiva debe identificar entre sus características la accesibilidad, la no discriminación, la participación de las personas con alguna discapacidad, y la autonomía; por lo que, para asegurar una óptima política pública inclusiva, los legisladores tienen que promover la participación activa tanto del grupo poblacional en circunstancias de discapacidad, diversidad y género como de los distintos actores de la sociedad civil, puesto que la discapacidad emerge en situaciones de índole cultural, aunque para algunos la discapacidad es un problema que limita el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos (Ávila, 2012, p. 472).

No obstante, el goce efectivo de una política pública inclusiva por parte de las personas con discapacidad radica en reconocer las diferencias individuales como condición natural a lo humano.

II. ESPAÑA. VENTAJAS FISCALES EN PERSPECTIVA DE INCLUSIÓN, GÉNERO Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.

Es justo manifestar que las políticas públicas tributarias en defensa de la inclusión, la diversidad y el género son una disciplina que trasciende las fronteras de todos los países del orbe; es decir, en el espacio supranacional los gobiernos coinciden en la importancia de integrarlos a sus ordenamientos nacionales a fin de mejorar el bienestar de la sociedad. De ahí la importancia de analizar y de reflexionar respecto a la materia.

En primera instancia, se cuestionan los problemas de género en el aspecto fiscal, es decir, si los tributos están al margen del sexo de los contribuyentes o presentan discriminación fiscal por razón de género. Lo que hace reflexionar la existencia de un problema de género; por ejemplo, México y España con el impuesto o la tasa rosa sobre los productos higiénicos femeninos puesto que son bienes esenciales para las mujeres y sin embargo tenían una alta carga impositiva, Impuesto al Valor Agregado, en tanto, generan discriminación (Guervós, 2022).

En cuanto a la igualdad en materia tributaria, de manera general refleja que tanto hombre como mujer pagan igual, no se considera el sexo sino la capacidad económica del contribuyente. Empero, si se habla de una mujer trabajadora con hijos existe discriminación fiscal; en relación al acceso al ámbito laboral, las jornadas de trabajo, y otra serie de mecanismos tributarios.

Otra de las cuestiones se presenta en el aspecto de la inclusión; esto es, ¿hay inserción laboral o movilidad para personas con discapacidad? ¿cuáles son las barreras arquitectónicas que enfrentan los colectivos con discapacidad? ¿qué beneficios fiscales se otorgan a personas con discapacidad?

En tanto, la participación laboral de la mujer en España por un lado justifica bajos niveles de natalidad y, en sentido contrario las cargas familiares reducen el acceso de la mujer al mundo laboral. En el aspecto fiscal, la mujer a través del impuesto de sociedades representa beneficios fiscales deducciones: por contratar mujeres y por invertir en guarderías; dos cuestiones que benefician y promueven el acceso de la mujer al mercado laboral. El impuesto sobre la renta de las personas físicas,

(en adelante IRPF) presenta deducciones por maternidad, por familia numerosa, por adopción, por autoempleo, por personas con discapacidad.

La deducción por maternidad, Art. 81 IRPF, para aquellas mujeres con hijos menores de tres años; i. que realicen actividad por cuenta ajena, hasta 1200 por cada hijo menor de tres años; ii. casos de adopción o acogimiento (independientemente de la edad del menor) podrán realizar la deducción durante los tres años siguientes, hasta por 1200 por cada hijo. Los aspectos complejos son la exclusividad a la madre, la inserción laboral de la mujer, y la cuantía insuficiente; además de la economía sumergida de la mujer, por el cuidado de personas mayores, de discapacitados, de niños, de limpieza, entre otros.

La discapacidad en el IRPF, a efectos de la normativa citada, son personas con discapacidad las que acrediten un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento; habrá incrementos cuando la discapacidad es superior al 65 por ciento. La condición de discapacidad debe acreditarse a través del grado de discapacidad, la necesidad de ayuda de terceras personas, la movilidad reducida, así como un certificado emitido por el órgano competente de cada comunidad autónoma, un certificado de discapacidad. Los beneficios fiscales que se otorgan a este grupo vulnerable son exenciones, reducciones, mínimos, deducciones, entre otros (Art. 7, LIRPF). Las exenciones se realizan respecto a:

- i. Prestaciones reconocidas al contribuyente por la Seguridad social o por entidades que la sustituyan como consecuencia de incapacidad permanente absoluta gran invalidez.
- ii. Las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente del régimen de clases pasivas. Prestaciones familiares por hijo a cargo y pensiones y haberes pasivos por orfandad.
- iii. Prestaciones públicas para acogimiento de personas con discapacidad, mayores de 65 años o menores y ayudas para financiar estancias en residencias o centros de día.
- iv. Ayudas a deportistas con discapacidad de alto nivel.

- v. Prestaciones por desempleo percibidas en modalidad de pago único.
- vi. Rentas vitalicias derivadas de planes individuales de ahorro sistemático.
- vii. Rendimientos del trabajo derivados de sistemas de previsión social y patrimonios protegidos.
- viii. Prestaciones públicas para cuidados y asistencia derivada del sistema de dependencia. Se refiere a las prestaciones públicas de prestación económica vinculada al servicio; prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales y prestación económica de asistencia personal.

Las reducciones por atención a situaciones de dependencia y envejecimiento serán efectivas en seguros por dependencia severa o gran dependencia (art. 51.5 LIRPF); sistemas de previsión social constituidos a favor de personas con discapacidad (art. 53 LIRPF); patrimonio protegido (art. 54 LIRPF).

En cuanto a los mínimos, para la adecuación del IRPF a las circunstancias personales y familiares, se establecen:

- i. Mínimo por descendientes (art. 58 LIRPF): el mínimo por descendiente será por cada uno de ellos menor de veinticinco años o con discapacidad cualquiera que sea su edad, siempre que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8000 euros, de: a. 2400 euros anuales por el primero; b. 2700 euros anuales por el segundo; c. 4000 euros anuales por el tercero; d. 4500 euros anuales por el cuarto y siguientes. Mínimos por ascendientes (art. 59 LIRPF): a. el mínimo por ascendientes será de 1150 euros anuales, por cada uno de ellos mayor de 65 años o con discapacidad cualquiera que sea su edad que conviva con el contribuyente y no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8000 euros. Entre otros casos, se considerará que conviven con el contribuyente los ascendientes con discapacidad que, dependiendo del mismo, sean internados en centros especializados; b. cuando el ascendiente sea mayor de 75 años, el mínimo a que se refiere el apartado¹ anterior se aumentará en 1400 euros

anuales.

- ii. Mínimo discapacidad (art. 60 LIRPF): el mínimo por discapacidad será la suma del mínimo por discapacidad del contribuyente y del mínimo por discapacidad de ascendientes y descendientes; a. si la discapacidad del contribuyente es mayor al 33 por ciento, pero menor al 65 por ciento 3000 euros; b. si la discapacidad del contribuyente es mayor al 65 por ciento, 9000 euros y 3000 euros si necesita asistencia; c. si la discapacidad de ascendientes o descendientes es mayor al 33 por ciento, pero menor al 65 por ciento, 300^o por cada uno de ellos; d. si la discapacidad de ascendientes o descendientes es mayor al 65 por ciento, 9000 euros más 3000 si necesita ayuda.

Desde el año 2018, artículo 81 bis, existe deducción para personas con discapacidad, una cantidad que se suma a las citadas por cada descendiente o ascendiente. Esto es, los contribuyentes que realicen una actividad por cuenta propia o ajena por la cual estén dados de alta en el régimen correspondiente a la seguridad social o mutualidad podrán minorar la cuota diferencial del impuesto en las siguientes deducciones: a. por cada descendiente con discapacidad con derecho a la aplicación del mínimo por descendientes previsto en el artículo 58 LIRPF, hasta 1200 euros anuales; b. por cada ascendiente con discapacidad con derecho a la aplicación del mínimo por ascendientes previsto en el artículo 59 LIRPF, hasta por 1200 euros anuales; c. por el cónyuge no separado legalmente con discapacidad, siempre que no tenga rentas anuales, excluidas las exentas, superiores a 8000 euros ni genere el derecho a las deducciones previstas en los apartados anteriores, hasta 1200 euros anuales.

En la deducción por obras de adecuación de vivienda habitual se incluyen aspectos de discapacidad. En este precepto es necesario que los contribuyentes hubieran satisfecho cantidades para la realización de obras e instalaciones de adecuación de la vivienda habitual de las personas con discapacidad con anterioridad a 1 de enero de 2013 siempre que las citadas obras concluyan antes del 1 de enero de 2017. Pueden aplicar esta deducción los contribuyentes que efectúen obras e instalaciones de adecuación de su vivienda habitual por razón de

su propia discapacidad o de la de su cónyuge, o un pariente en línea directa o colateral consanguínea o por afinidad, hasta el tercer grado inclusive siempre que convivan con él, y siempre que la vivienda sea ocupada por cualesquiera de ellos a título de propietario, arrendatario, subarrendatario o usufructuario.

A estos efectos, tienen la consideración de obras o instalaciones de adecuación:

a. viviendas que impliquen una reforma del interior de la vivienda. La modificación de los elementos comunes del edificio que sirvan de paso necesario entre la finca urbana y la vía pública, tales como escaleras, ascensores, pasillos, portales o cualquier otro elemento arquitectónico. Las necesarias para la aplicación de dispositivos electrónicos que sirvan para superar barreras de comunicación sensorial o de promoción de su seguridad. Podrá aplicar esta deducción, además del contribuyente a que hemos hecho referencia, también los contribuyentes que sean copropietarios del inmueble en el que se encuentre la vivienda.

En cuanto al impuesto sobre patrimonio que grava ser propietario de un determinado bien, existe una bonificación para patrimonios protegidos de contribuyentes con discapacidad. Los contribuyentes de este impuesto que sean titulares del patrimonio protegido, de protección

patrimonial de las personas con discapacidad, podrán aplicarse una bonificación del 99 por ciento en la parte de la cuota que proporcionalmente corresponda a los bienes o derechos incluidos en dicho patrimonio, no cabrá bonificación alguna. Al ser un tributo cedido habrá que analizar cada normativa de las distintas comunidades autónomas (Ley 41/2003).

En el impuesto sobre sociedades se establecen reducciones por incremento de plantilla, reducción en actividades empresariales y ganancias y pérdidas patrimoniales. Fundamentalmente se incluye una deducción por creación de empleo para trabajadores con discapacidad, así: a. 9000 euros por cada persona/año de incremento de promedio de plantilla de trabajadores con discapacidad en un grado igual o superior al 33 por ciento; b. 12 000 euros por cada persona/año de incremento del promedio de plantilla de trabajadores con discapacidad en un grado igual o superior al 65 por ciento.

El impuesto sobre sucesiones y donaciones, grava herencias, establece una reducción en la adquisición mortis causa por personas con discapacidad. A. cuando el heredero tiene un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, se aplicará una reducción del 100 por ciento de la base imponible; b. cuando el heredero sea el cónyuge, ascendiente o descendiente del fallecido y además tenga un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento e inferior al 65 por ciento, tendrá una reducción de 175 000 euros de la base imponible, con las limitaciones y requisitos de la norma. Estas cuantías han sido modificadas por varias comunidades autónomas, también se incluyen medidas específicas en las aportaciones al patrimonio protegido de las personas con discapacidad. Dejando no sujetas algunas de ellas.

El impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados regula una bonificación en cuota en la adquisición de la vivienda habitual; a. cuando el comprador de una vivienda, que vaya a ser destinada a vivienda habitual del mismo tenga un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, tendrá una bonificación del 12,5 por ciento de la cuota íntegra de ITP, siempre que el valor real del bien inmueble no supere los 100,000 euros. Algunas Comunidades Autónomas han establecido, en el uso de sus facultades normativas tipos reducidos en el caso de adquisición de la vivienda habitual por parte de personas discapacitadas; b. también se incluye en un tipo de actos jurídicos documentados reducido en las obras de adaptación de la vivienda; c. si se constituye un préstamo hipotecario cuyo objeto sea la financiación de actuaciones de eliminación de barreras arquitectónicas y adaptación funcional de la vivienda habitual de personas con un grado discapacidad igual o superior al 65 por ciento se aplicará el tipo reducido del .1 por ciento en las autoliquidaciones de actos jurídicos documentados; d. dentro de las exenciones objetivas cabe mencionar las aportaciones a los patrimonios protegidos de las personas discapacitadas, reguladas en la Ley 41/2003.

El IVA, determina exenciones en: a. prestación de servicios de asistencia social efectuada por entidades de derecho público para la educación especial y de asistencia a personas con discapacidad; b. estarán exentas del impuesto las

importaciones de bienes especialmente concebidos para la educación, el empleo o la promoción social de las personas físicas o mentalmente disminuidas, efectuadas por instituciones u organismos debidamente autorizados que tengan por actividad principal la educación o asistencia a estas personas, cuando se remitan gratuitamente y sin fines comerciales a las mencionadas instituciones u organismos; c. la exención se extenderá a las importaciones de los repuestos, elementos o accesorios de los citados bienes y de las herramientas o instrumentos utilizados en su mantenimiento, control, calibrado o reparación; d. por último, se regula la aplicación de tipos impositivos reducidos a operaciones con destino a las personas tipo superreducido y reducido (art. 91, Ley 37/1992).

El tipo superreducido se aplica el tipo del 4 por ciento a las siguientes operaciones cuando el sujeto pasivo tenga una discapacidad igual o superior al 33 por ciento; a. la adquisición y reparación de vehículos para personas con movilidad reducida y de sillas de ruedas para uso exclusivo de personas con discapacidad, b. la adquisición y adaptación de vehículos destinados a ser utilizados como autotaxis o autoturismos especiales para el transporte de personas con discapacidad usuarias de silla de ruedas, bien directamente o previa su adaptación, así como los vehículos a motor que, previa adaptación o no, deban transportar habitualmente a personas con discapacidad usuarias de silla de ruedas o con movilidad reducida, con independencia de quién sea la persona conductora de los mismos; c. los servicios de reparación de los vehículos y de las sillas de ruedas comprendidos anteriormente y los servicios de adaptación de los autotaxis y autoturismos para personas con discapacidad y de los vehículos a motor a los que se refiere el párrafo segundo del mismo precepto, independientemente de quién sea el conductor de los mismos; d. las prótesis, ortesis e implantes internos para personas con discapacidad.

El tipo reducido del 10 por ciento será aplicado a los aparatos y complementos, incluidas las gafas graduadas y las lentillas que, por sus características objetivas sean susceptibles de destinarse esencial o principalmente a suplir las deficiencias físicas del hombre o de los animales, incluidas las limitativas de su movilidad y comunicación.

Sin duda, los beneficios fiscales citados se originan a fin de integrar en la sociedad aquellas personas con capacidades distintas a los de la población general; con seguridad, los gobiernos nacionales aumentan sus necesidades legislativas en materia de inclusión, tanto de género como de discapacidad.

III. Referencias

Ávila Rendón, Carmen *et al.*, (2011). Políticas públicas y discapacidad; articulación y ejercicio de derechos, *Investigaciones andina*, No. 24, Vol. 14, pp. 457-475.

Guervós Maíllo, María (2022). Políticas Públicas en defensa de la Inclusión, la Diversidad y el Género, en primer Seminario internacional de Políticas Públicas y perspectiva organizacional 2022,

Vásquez, Alberto; Huertas, Karina (2021). Construyendo políticas fiscales inclusivas

para las personas con discapacidad, iniciativa por los principios de derechos humanos en la política fiscal, pp. 14.

Naciones Unidas. (2021). Inclusión de la discapacidad en el sistema de las Naciones Unidas, New York, pp. 40.

Leyes BOE, Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor añadido.

BOE, Ley 18/1991, del Impuesto sobre la Renta de Personas físicas. BOE, Ley 27/2014, del impuesto sobre sociedades

Resiliencia fiscal de las finanzas públicas municipales frente al Covid-19: perspectivas para fortalecer la respuesta local

Guadalupe de Jesús Madrigal Delgado/ Rosa María Macías González

Universidad Autónoma
de Sinaloa

gmadrigal@uas.edu.mx

rosamariamacias@uas.edu.mx

Resumen

El propósito del estudio fue analizar cómo la pandemia de Covid-19 afecta las finanzas públicas locales, limita la capacidad de gestión y la resiliencia fiscal local en México. Entendiendo a la resiliencia fiscal local, como la capacidad de los gobiernos locales para recuperarse de los *shocks* económicos, la crisis provocada por Covid-19 muestra la vulnerabilidad de los municipios de México para responder a estos *shocks* económicos. Si bien, la resiliencia fiscal de corto plazo de estos gobiernos ha sido atenuada por medio de las subvenciones que reciben del gobierno federal, esto ha mostrado que las políticas y prácticas restringen la posibilidad de alternativas, a más de probar que el nivel de desequilibrio fiscal municipal no es proporcional al nivel del gobierno federal y en añadidura, los servicios públicos esenciales están en riesgo por la disminución drástica de ingresos.

La creciente desigualdad y los ingresos fiscales desiguales paralizan la capacidad de los gobiernos para responder a la economía durante y pospandémica, que, si bien lo han hecho en una escala sin precedentes, en un territorio diverso como México, lo hacen, de manera distinta de acuerdo a su capacidad. Los gobiernos pequeños y con pocos recursos, no pueden responder bien, y si lo hacen, aun así, las desigualdades sociales crecerán.

La pandemia por Covid-19 ha mostrado que las finanzas públicas con recursos suficientes son esenciales para la viabilidad de una sociedad segura y productiva, ya que los gobiernos locales con menor capacidad fiscal son los menos preparados

para los *shocks* económicos. Empero, en México, los gobiernos locales siguen dependiendo en gran medida de transferencias federales. La participación de estos ingresos en el total de ingresos locales oscila entre 40 y 99%. En consecuencia, la disminución de las subvenciones provenientes de gobiernos superiores afecta la estabilidad de los presupuestos de los gobiernos locales,

reducidas principalmente, por la caída en la recaudación tributaria de ingresos federales, esto debido a los acuerdos del pacto fiscal, que consignan un porcentaje a las transferencias incondicionadas.

Se utilizó una metodología documental para el análisis de las finanzas públicas locales, motivado en indicadores financieros y, la hermenéutica para el análisis de investigaciones entorno a la resiliencia fiscal de gobiernos locales para recuperarse de *shocks*, algunas sugerencias que salen a la luz de la literatura y de los hallazgos del estudio son: revisar los acuerdos entorno al pacto fiscal, para una distribución más justa de la riqueza entre los gobiernos; repensar la recaudación de ingresos, procurando que no sean los asalariados los que carguen el costo de la crisis; reconocer el valor del gasto público, ya que se ha mostrado como es la protección más importante en épocas de crisis y; la importancia de la coproducción en la resiliencia fiscal, ya que la pandemia sentó las bases para una mayor participación de los ciudadanos como coproductores.

Palabras clave: resiliencia fiscal, gobiernos locales, covid-19, finanzas públicas

Introducción

La pandemia del Covid-19 provocó aumentos en niveles de pobreza, que se verán potencializados por el encarecimiento de los alimentos y la energía, inducido también, por los efectos secundarios de la invasión de Rusia a Ucrania, afectando de forma desproporcional a los más pobres, según informan la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE, 2022a:9; CEPAL, 2021a:5), provocando una ralentización de la recuperación económica, derivada de la posible estanflación que anuncia el Banco Mundial (2022a:17).

Traer a colación la invasión de Rusia a Ucrania permite mostrar el escenario actual, que, si bien ha sido sacudido con daños inducidos por la pandemia, la guerra ha potencializado y exacerbado la desaceleración de la economía mundial (Banco Mundial, 2022a:19), con impacto proliferado en los más desabrigados. En este sentido, cabe mencionar que, en crisis económicas en contextos de mayor inflación, los gobiernos deben redefinir prioridades procurando apoyar a los grupos más vulnerables.

Si bien, la pandemia de la COVID-19 no fue un evento inesperado, de acuerdo al Organismo Internacional, en los marcos nacionales de riesgo se había anticipado un tipo de pandemia, sin embargo, los países no atendieron las lecciones que pudieron extraer de anteriores brotes mundiales de virus como el SARS o H1N1, y en derivación, no estuvieron preparados apropiadamente (OCDE, 2022b:9). Esto último genera inquietud sobre la senda que tomarán los gobiernos en el contexto actual, de más inflación, y reflexionar si la pericia y disponibilidad de datos serán suficientes para las políticas de respuesta y recuperación por parte de los distintos niveles de gobierno, para atender las necesidades de la población en las regiones.

Si bien, la pandemia trajo grandes desastres a nivel mundial que lleva a desafíos sin precedentes, sobre todo para países en desarrollo, y en particular, la región de América Latina y el Caribe (ALC), sufre las peores consecuencias (CEPAL, 2021a:4). Entre las consecuencias sociales, el Banco Mundial (2021:1) predijo aumento de la pobreza extrema de 124 millones de personas en 2020 y 39

millones más en 2021 a nivel mundial, mientras para ALC, la CEPAL consideró un total de 78 millones de personas en pobreza extrema, esto representa más del 62% de la pobreza extrema mundial (CEPAL, 2021a:8).

En el aspecto económico y laboral, ALC es la región más afectada, con datos de la CEPAL (2021a:6), la economía mundial en 2020 cayó en 3.2% y el empleo 3.5%, al tiempo que en ALC cayó 6.8%, y el empleo 9%. La disminución más significativa, de acuerdo al informe del Panorama Social de América Latina 2020, se observa en las tasas de ocupación y participación laboral de las mujeres, de la población de zonas rurales y de la población con menos niveles educativos (CEPAL, 2021b:93). Esto, muestra y exacerba los problemas estructurales de la región e incita al replanteamiento de las políticas dirigidas a los más desfavorecidos de la sociedad llevadas a cabo durante la crisis de la COVID-19 y que en este contexto de crisis prolongada no será fútil la pericia de los gobiernos.

El organismo multinacional anunció en junio 2022, que el crecimiento económico disminuirá de 5.7% en 2021 a 2.9% en 2022 a nivel mundial y, solo aumente moderadamente al 3% en 2023 y 2024. Para las economías emergentes y en desarrollo y en particular para la región de ALC se espera la economía crezca 3.4% y 2.5% respectivamente, para el año 2022 (Banco Mundial, 2022a:26).

Para México se vaticina un crecimiento más reservado por parte del Banco Mundial (2022c:1) y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2022), en el informe del panorama económico 2022 (1.9% para 2022 y 2.1% para 2023), empero, son crecimientos modestos si se compara con la caída histórica de más de 8% en 2020, por lo que la recuperación de los valores previos al 2019 comenzará hasta el año 2024. Considerando que el Gobierno Federal proyecta una tasa de crecimiento para 2022 de 4.1% y que el paquete económico del año lo contempla de esa manera, se espera de nueva cuenta para el 2022 un año de incertidumbre en la recaudación tributaria.

En términos inflacionarios para el país, se prevé un incremento superior en 2022 (6.9%) por encima de lo observado en diciembre 2021 (4.2%), que se mantendrá a una tasa similar en 2023 (4.4%).

Lo anterior ha llevado al país a algunos resultados económicos y sociales: la inflación en el país ha repuntado, el gasto social y la inversión pública ha crecido, a la par, que los gastos por pandemia aparecieron y se mantuvieron como una necesidad apremiante, sin embargo, la proporción del gasto en relación al producto interno bruto es bajo (29%), comparado con el promedio de la OCDE (48%), a más de haber espacio para ampliar los ingresos tributarios.

Además, la participación laboral de las mujeres continúa siendo bajo (47%) en contraste con el promedio de los miembros de la organización (69%) (OCDE, 2022c:7).

En tal sentido, visibilizar el estancamiento de la economía y el posible riesgo de la estanflación sirve para que los Gobiernos en este contexto, redefinan prioridades y establezcan políticas de recuperación a favor de la población vulnerable, donde la participación de los gobiernos municipales se vuelve inherente.

Para esto, en la siguiente sección de este artículo se expone el escenario de los presupuestos locales en la pandemia y en la pospandemia, el cual conviniera estar diseñado con fases del ciclo de riesgos para preparar con medidas anticipatorias, de gestión y de respuesta por parte de los gobiernos para responder a la presente y futuras crisis. Posteriormente, se identifican los aspectos claves en cuanto a la capacidad de respuesta que tuvieron los gobiernos locales con base a las condiciones sociales que guarda la población que asienta, como marginación, nivel de pobreza y rezago social con particular atención en los grupos vulnerables.

Trabajar coordinadamente para la recuperación de la economía es sugerido por organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud y el Banco de México, y además por quienes han analizado la situación de México (entre ellas la OCDE), que advierten que los problemas de desigualdad persisten al interior y que las deficiencias estructurales siguen siendo presentes. En virtud de ello, el Banco Mundial sugiere abordar con precisión las desigualdades y en este, los gobiernos locales tienen un papel esencial que desempeñar.

Si bien los problemas estructurales no surgieron con la COVID-19, la pandemia las evidencio y exacerbó (CEPAL, 2021a:13), por tanto, no es nimio indagar en las

condiciones que guarda la población en pobreza y pobreza extrema de acuerdo a las características sociales y económicas de los gobiernos locales en donde se asientan.

En cuanto a la metodología, el artículo se realiza con una metodología documental y con la hermenéutica como estrategia mediante un enfoque descriptivo, ya que en el trayecto se expone con datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el panorama de los presupuestos locales en México durante y posteriores a la COVID-19 y las recomendaciones que se otorgan al respecto por parte de estos organismos, enseguida, se ostentan los aspectos sociales, las prestaciones y servicios que recibe la población distinguiendo particularmente a la población más vulnerable y a los hogares más pobres.

Se tiene en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales en el contexto de la pospandemia agravado por la invasión de Rusia a Ucrania que agudiza los daños provocados por la COVID-19 y ralentiza la recuperación económica mundial. De sobremanera, se analizan los informes del panorama económico y social emitido por estos organismos sobre México y, finalmente, ante el contexto que se avecina a nivel mundial se presenta una hipótesis no con el objeto de evaluar la respuesta de los gobiernos al interior, sino más bien, proporcionar información útil con la ilusión que alimente los esfuerzos de política y apoye a la recuperación de la economía en las regiones más desprovistas del país y con esto, se contribuya al debate en la comunidad académica en relación a la resiliencia fiscal por parte de gobiernos locales ante los exacerbados rezagos sociales preexistentes en la regiones del país.

Algunos de los hallazgos a la luz de los resultados del estudio y de la interpretación de textos muestran que los gobiernos con menor capacidad financiera son esencialmente afectados, en consecuencia, resulta importante que estos gobiernos cuenten con recursos suficientes e inmediatos, ya que esto apoya a la resiliencia fiscal. Se argumenta, que el arreglo del pacto fiscal actual en México merma la resiliencia de gobiernos locales, porque la ampliación de dependencia de las subvenciones limita la capacidad de respuesta de estos gobiernos para responder a

las necesidades del gasto en pandemia, empero, se comprueba que la resiliencia a corto plazo fue auspiciada por las subvenciones federales, debido a la caída en ingresos particulares.

De la exposición de las medidas anticrisis tomadas se rescata que la participación de los ciudadanos como coproductores es esencial para prosperar en la resiliencia fiscal de mediano y largo plazo de gobiernos locales, asimismo de las capacidades de anticipación y afrontamiento.

Escenario de los presupuestos locales en la pospandemia

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos señala que la recaudación tributaria en América Latina retrocedió 0,5 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2020. Sin embargo, la organización destacó, que la presión tributaria de México aumentó, al pasar de 16.3 en 2019 a 17.9 puntos porcentuales de recaudación tributaria en relación al PIB, generando un crecimiento de 1.6 y 0.8% real respecto el año 2019, donde el país, registra el segundo mayor incremento (OCDE, 2021:15).

Esto es histórico para el país, al ser el porcentaje más alto de los últimos 10 años en relación con el PIB y, encima en un año con pandemia. Siendo uno de los 20 países de la OCDE que presentaron aumentos en los ingresos fiscales, que osciló desde el 17.9% en México y 46.5% en Dinamarca (OCDE, 2021:18), empero, sin demeritar este alcance, dicha recaudación estuvo por debajo del promedio de América Latina (21.9% del PIB) y más, por debajo del promedio de la OCDE (33.5% del PIB) (OCDE, 2022d:1).

El Servicio de Administración Tributaria (SAT), órgano descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México (SHCP), atañe el repunte de ingresos fiscales del país al incremento en el impuesto sobre la renta (1% real) y del impuesto el valor añadido (2.3 puntos porcentuales), respecto al 2019 (SAT, 2021:1).

No obstante, la recaudación tributaria recaudada en el año 2020 fue menor a la prevista en el paquete económico, que integra entre otros, los criterios de política económica, Ley de Ingresos (LIF) y Presupuesto de Egresos de la Federación. Mientras la LIF 2020 consideró una recaudación tributaria por el orden de 3 billones 505.8 mil millones de pesos, la lograda para ese año fue de 3 billones 338.9 millones

de pesos (SAT, 2021:1), lo que representa una recaudación tributaria menor en 166,879 millones de pesos. Esta disminución generó un impacto significativo en las subvenciones pagadas a gobiernos estatales y municipales.

El panorama para el 2022 es incierto toda vez que las proyecciones de finanzas públicas utilizan una tasa de crecimiento más alta que las estimadas por el Banco Mundial y la OCDE (1.9%). La SHCP contempló al inicio del año que la economía crecería un 4.1%, porcentaje modificado en los pre-criterios 2023 al 3.4% para el 2022 y 3.5% para 2023 (SHCP, 2022:5), lo que altera el marco macroeconómico para los dos años, al mantener una expectativa de crecimiento más alta a la estimada por los organismos internacionales.

El paquete económico 2022 estima ingresos fiscales por el orden de 3 billones 944.5 millones de pesos y, en fechas recientes, la extitular del SAT, Raquel Buenrostro anunció que la recaudación está por encima de los niveles de la pre-pandemia, con una recaudación tributaria neta de 2.05 billones de pesos de enero-junio del 2022. Siendo el Impuesto sobre la Renta el de mayor incremento con 1.26 billones de pesos y los ingresos petroleros, según explica (El Economista, 2022:1). Estas cifras dan alas a las finanzas públicas y en particular, avivan las expectativas de ingresos para gobiernos estatales y municipales quienes juegan un papel esencial en el desafío que implica las ampliadas desigualdades que afloraron en la pandemia.

1.1 Las subvenciones a gobiernos municipales durante la pandemia

De acuerdo con la SHCP encargada de planear, ejecutar y coordinar las políticas públicas en temas económicos, las subvenciones pagadas a gobiernos estatales y municipales en 2020 ascendieron a 1 billón 828.9 mil millones de pesos, lo que representa un decremento de 7.7% en relación con las ministraciones pagadas en el año 2019 (SHCP, 2021:1). El mayor impacto se presentó en las participaciones - subvenciones incondicionadas que representan el 46% del gasto federalizado- con menos 7.2% en términos reales, respecto al año previo. Toda vez que estas subvenciones mantienen una relación directa con el comportamiento de la Recaudación Federal Participable (RFP), que de acuerdo al informe de situación

económica publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2021:1) esta bolsa de recursos presentó una caída de 6.3 por ciento real en relación al 2019.

La disminución de las participaciones pagadas provocó disminuciones en la tasa de crecimiento real de 29 entidades federativas de las 32, yendo desde -2.9% en Chihuahua hasta -14.3% en Campeche, la Ciudad de México tuvo -9.3% de decremento en esta tasa. Solo tres entidades presentaron índices positivos en esta tasa -Colima con 2.8%, Baja California y Chiapas, ambas con 3.5%- sin embargo, los presupuestos de estas entidades representan una proporción menor del gasto federalizado nacional (8%).

Del mismo informe de la SHCP (2021:2) se atina que las aportaciones federales - subvenciones condicionadas que representan el 44% del gasto federalizado- presentaron un incremento de 0.3 por ciento en términos reales en 2020, respecto al 2019. De esto, el 45% de las entidades disminuyeron la tasa de crecimiento real, mientras el 55% presentaron un aumento. Los mayores incrementos fueron en la Ciudad de México y Chiapas con 2.8 y 2.1 por ciento respectivamente y la peor caída se presentó en Baja California Sur con -2,8%.

Si bien los ingresos fiscales incrementaron para algunas entidades, solo fue en relación con las aportaciones y al 2019, mientras en el rubro de participaciones las 32 entidades tuvieron una caída en la tasa de crecimiento, respecto al 2019.

1.2 Cifras respecto a las subvenciones presupuestadas

La situación se agudiza al comparar las subvenciones pagadas con las previstas en el paquete económico del 2020. El gasto federalizado pagado (representado por subvenciones condicionadas e incondicionadas) fue menor al establecido para ese año, en 115 mil 177.8 millones de pesos, esto significa menos 6.5%. La disminución impactó a las participaciones y aportaciones, acentuándose en las primeras. Las participaciones cayeron en 107 mil 629.3 millones de pesos, que representó -11.3%, en tanto, los etiquetados o condicionados 7 mil 548.5 millones de pesos con una variación relativa de -0.9%.

La precipitada caída en las participaciones impactó a las 32 entidades del país y con esto los más de 2,400 municipios estuvieron expuestos a menores recursos. Las pérdidas rondaron entre -1.7% en Chiapas a -14.6% en Zacatecas; en Coahuila, Ciudad de México, Durango, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora las reducciones superaron el -12%. El Gobierno Federal a fin de atenuar el impacto en la caída de recursos transferidos a entidades y municipios, anunció la activación del Fondo de Estabilización que socorrió en parte la disminución de las participaciones pagadas en relación a las presupuestadas en el año 2020. De acuerdo a la SHCP el monto pagado con cargo en este fondo de emergencia fue de 2,641.9 millones de pesos, muy por debajo de la caída en las participaciones para el mismo año (SHCP, 2021:1).

El FEIEF, es un fondo creado por el Gobierno Federal en 2006, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de compensar la caída de las participaciones vinculadas a la Recaudación Federal Participable, cuando esta bolsa de recursos es menor a la estimada en la Ley de Ingresos de la Federación. Sus reglas de operación fueron públicas el 26 de marzo de 2009 y para el 2020 se reformaron, mediante acuerdo, para que los pagos se realizaran de manera mensual y no de forma trimestral, por la urgencia de estabilizar las finanzas públicas locales, según acuerdo publicado el 07 de agosto de 2020 por la Secretaría de Gobernación en el Diario Oficial de la Federación (DOF acuerdo 8220). Esta modificación aplicó a partir de agosto del 2020 y lo que buscó fue garantizar que las entidades federativas y municipios recibieran los recursos de las subvenciones ligadas a la Recaudación federal Participable (Segob, 2020:1).

A pesar de estas acciones, la disponibilidad de recursos fue reducida y la pandemia probó que los gobiernos con recursos suficientes son esenciales para implementar estrategias de respuesta rápida.

En consecuencia, la capacidad de respuesta en el año de pandemia se vio incidida por la disponibilidad de los recursos presupuestarios. Los municipios tuvieron que hacer frente a los problemas de ingresos, a razón que sus presupuestos se soportan en las subvenciones federales y estatales. En México existen una diversidad en las

capacidades de los municipios, pero también en las carencias que guarda su población derivada del acceso a la educación, las condiciones de vivienda y la percepción de ingresos monetarios.

Desigualdades

1.3 Pobreza y pobreza extrema

El Banco Mundial (2022b:1), señala que entre 75 y 95 millones de personas más se pueden desplazar a la pobreza extrema en 2022, por estar en un contexto de pospandemia, pero, sobre todo, por los efectos de la invasión de Rusia a Ucrania y por el aumento de la inflación.

La CEPAL organismo dependiente de las Naciones Unidas y responsable en América Latina y el Caribe de promover el desarrollo económico y social, en un estudio reciente sobre las repercusiones en ALC de la guerra en Ucrania, prevé un incremento de 8 millones más de personas en inseguridad alimentaria. El informe describe un incremento de pobreza de 1.3% y hasta 2% para México para el 2022, lo que lleva a un desplazamiento de entre un millón y medio hasta dos millones y medio de pobres más para el año (CEPAL, 2022:12).

Advierte un retroceso en la lucha contra la pobreza y pobreza extrema en la región, ubica a México, Brasil, Paraguay y Colombia como los cuatro países con más incrementos en la pobreza para 2022, por encima del 1%.

Esto alarma la política social en México, porque al analizar las cifras nacionales al 2020, con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval), que es la instancia gubernamental que genera información de la política social y medición de la pobreza en México, se observa que el impacto de la pandemia en la pobreza y pobreza extrema del país fue arrebataador y, en consecuencia, las previsiones en contexto de guerra pudieran mermar la lucha que ha implementado el Gobierno y agrandar la pobreza del país.

El Consejo mide la pobreza en dos parámetros ingresos y carencias sociales. El primero hace referencia a la suficiencia o no de los ingresos en los hogares para

satisfacer las necesidades; en tanto la segunda, considera aspectos de acceso a la salud, seguridad social, servicios básicos, alimentación nutritiva, de calidad y calidad en vivienda.

Los resultados revelan que la pobreza extrema para 2020 sumó a 2.1 millones de personas, llegando a un total de 10.7 millones de personas para ese año, esto representó un aumento de 24.5% respecto al 2018. Donde la pobreza pasó de 41.9% en 2018 a 43.9% en 2020, esto significa que el número de pobres en el país incrementó en 3.76 millones de personas respecto al 2018; y en concordancia, la pobreza extrema también se incrementó en 1.5% al pasar de 7.0% en 2018 a 8.5% en 2020 (Coneval, 2021:1-5).

Al interior del país, se observan entidades con porcentaje importante de su población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, por lo que vale la pena cuestionar el impacto de la inflación en las regiones más pobres del país. La entidad con más población en pobreza es Chiapas, el 75.5% de su población es pobre y el 29% tiene pobreza extrema, esta entidad ocupa el lugar 8 a nivel nacional por su número de habitantes.

El promedio de pobreza es de 63% en las entidades de Guerrero, Puebla, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz y de 18.62% de pobreza extrema. De la población total que vive en estas cinco entidades y Chiapas, 18.8 millones de personas viven pobreza y 5.5 en pobreza extrema (Coneval, 2021:1), además representan el 23% de la población nacional.

Los esfuerzos de política tendrán sentido cuando se atiendan estos problemas estructurales que, si bien se anticipó resultados aiosos para 2022, con la reserva del contexto actual, se vaticina fluctuaciones en los avances esperados por el Gobierno Federal. Y a las expectativas de los organismos internacionales (entre ellos la CEPAL) que prevén aumento de la pobreza y pobreza extrema para la región por la desaceleración económica, los incrementos de la inflación y la lenta recuperación de los mercados laborales.

1.4 Marginación

La marginación yace de la distribución desigual del progreso, tanto del proceso como de los beneficios del desarrollo, particularmente en economías con desigualdades acentuadas, su determinación es relevante, porque permite identificar las disparidades territoriales. La desigualdad social de México llevó al Consejo Nacional de Población (Conapo), instancia gubernamental que tiene de misión la planeación demográfica del país, a elaborar el índice de marginación por entidad y municipio, cuyos resultados permiten diferenciar las carencias de la población derivadas de falta de acceso a la educación, salud, residencia adecuada, bienes e ingresos suficientes.

Con el índice de marginación se identifica la intensidad de las privaciones y exclusión de tipo social de la población por áreas geográficas, por lo que mostrarlo en el presente estudio, aporta al debate teórico de las carencias estructurales, que cobran relevancia, con el reciente pronunciamiento de la CEPAL en el informe del panorama social de AL resalta que la pandemia exacerbó las brechas estructurales de la región (CEPAL, 2021a).

El índice en tema, cuya medida es utilizada en México muestra las carencias estructurales que padece su población. Se trata de un índice que a medida que el valor aumenta, la población asentada en esas localidades tiene más carencias, a más de vivir en viviendas en condiciones inadecuadas. Considera las dimensiones de educación, vivienda, ingresos monetarios y distribución de la población, las cuales motivan una serie de indicadores que agrupados en un solo índice sintético los clasifica en cinco grados de marginación: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto grado de marginación. Entre más alto es el grado, las carencias estructurales de la población son mayores.

Los indicadores socioeconómicos del índice de marginación son los siguientes:

- i.* porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta 2 salarios mínimos
- ii.* porcentaje de población que vive en localidades menores a 5 mil habitantes
- iii.* porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra

- iv. porcentaje de viviendas con hacinamiento
- v. porcentaje de ocupantes en vivienda sin agua entubada en el ámbito de la vivienda
- vi. porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica
- vii. porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni excusado
- viii. porcentaje de población de 15 años o más sin educación básica
- ix. porcentaje de población analfabeta de 15 años o más

En concordancia con las orientaciones de organismos internacionales (entre ellos la OCDE) estos indicadores desagregados por entidad y municipio permite al país, mejorar las reglas de operación de los programas de política pública la cual se sugiere, sean dirigidos a los grupos más desfavorecidos de la sociedad. Además, permite a las entidades ver su posición, avances y retrocesos respecto al resto del país.

La última evaluación del Consejo muestra que las regiones con más carencias están al suroeste, oriente y sureste del país, esta última con excepción de Quintana Roo. Siendo, Guerrero, Chiapas y Oaxaca las regiones más marginadas del país. En cuanto al listado de municipios con índices muy alto de marginación son por lo general de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Puebla y Chihuahua. (Conapo, 2020:8).

Las carencias estructurales en el país se agrandan en uno de cada tres municipios, que tienen grado de marginación alto y muy alto, los cuales asientan al 10% de la población del país con más de 11.4 millones de personas. La población con mayores carencias se asienta en los siguientes municipios: cuatro en Chihuahua (Batopilas de Manuel Gómez, Carichí, Urique y Belleza), de Chiapas (Sitalá y Chalchihuitán) de Durango (Mezquital), de Nayarit (Del Nayar), de Jalisco (Mezquitic) y de Guerrero (Cochoapa el Grande) (Conapo, 2020:9).

La condición financiera de este grupo de municipios perjudica las mejoras en las condiciones de la población y penden de la estrategia del gobierno federal. Esto

simboliza, que, en regiones con grados de marginación alta y muy alta, la capacidad del gobierno local para subsanar las carencias de su población es ínfima.

Con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía indagamos en la capacidad financiera de los municipios que se encuentran en esta clasificación de marginación y los resultados evidencian una pobre o inexistente capacidad local. Los ingresos propios de este grupo de municipios apenas llegan al 2% del total de ingresos y contrario, las subvenciones de los otros gobiernos representan el 96% de los ingresos totales (INEGI, 2020a). Lo que ata a los gobiernos locales de México a responder a situaciones de crisis, más ante la necesidad de mayores gastos pandémicos.

En México, las características fundadas en la desigualdad interregional, mostradas con el índice de marginación, aunadas a ingresos fiscales desiguales entre los niveles de gobierno, obstaculizan la capacidad de respuesta, sobre todo de los municipios. Estas diferencias si bien no son nuevas, en tiempos de crisis y pospandémicos se agrandan, a más que la preocupación por proteger la salud pública y asegurar condiciones para la recuperación de la economía y sus posibilidades incrementa.

1.5 Grupos desfavorecidos de la sociedad

Los datos de Coneval de la medición de pobreza para 2020, revelan que los porcentajes de pobreza y pobreza extrema son mayores en la población indígena. Esto es importante, sobre todo, al tener en cuenta que el impacto de la COVID-19 es mayor en los grupos que sufren alguna discriminación o exclusión social. Los datos muestran que el porcentaje de pobreza extrema es mucho mayor en la población indígena; mientras en los no hablantes de lengua indígena se sitúa en 6.8% en 2020, en los de habla indígena supera el 35%, es decir, cinco veces más ampliado la pobreza extrema en la población indígena (Coneval, 2021:19).

De acuerdo a INEGI (2020b) entre 1930 y 2020 la tasa de hablantes de lenguas indígenas de 5 años de edad o más, se redujo de 16 a 6.2 por ciento de la población.

Las entidades con más población que habla alguna lengua indígena son Chiapas y Oaxaca con más del 1.2 millón de sus habitantes, seguido de Veracruz, Puebla, Yucatán, Guerrero, México e Hidalgo con más de 350 mil habitantes que hablan alguna lengua indígena. En estas entidades los porcentajes de su población que hablan alguna lengua indígena son representativos. En Oaxaca el 31.2% de su población habla alguna lengua indígena, en Chiapas el 28.2, en Yucatán el 23.7, en Guerrero el 15.5, en Hidalgo el 11.7 y en Quintana Roo y Campeche el 11.7 y 10.4 por ciento de su población.

Lo anterior implica mayores retos para las entidades y municipios con población que habla alguna lengua indígena que además de sufrir mayor pobreza y pobreza extrema respecto al resto de la población, son entidades con más rezagos social y, en consecuencia, hacer frente a los efectos de la pandemia es más complejo. Acentuándose porque si bien la pobreza a nivel mundial después de la pandemia se está recuperando, su proceso de recuperación se limitará debido a los efectos que la guerra de Ucrania y la inflación tendrá sobre todo en los hogares más pobres o que sufren alguna discriminación o exclusión social. La inflación, por ejemplo tendrá impacto en los precios de los alimentos, perjudicando en primer orden a las familias pobres.

1.6 El rezago social

El Índice de Rezago Social de Coneval permite conocer el nivel de carencias sociales de los municipios. El Consejo, clasifica el índice en cinco grupos de rezago para conocer el nivel de desarrollo en términos del acceso de la población a la educación, servicios de salud, básicos y espacios de vivienda, es decir, resume los indicadores de carencias sociales (educación, salud, servicios básicos y de calidad y espacios de vivienda) en un índice, el cual es coincidente con la medición de la pobreza multidimensional que realiza el mismo consejo, solo que este se realiza cada cinco años.

De acuerdo con el Consejo, el último Índice de Rezago Social que corresponde al

año 2020 muestra que 899 municipios del país se encuentran en grado medio, alto y muy alto rezago social, esto equivale al 36.5% del total de municipios, ubicados principalmente en el sur y sureste del país y algunos municipios de Chihuahua, Nayarit y Durango. El 63.5% de los municipios (1570) se ubican en bajo y muy bajo rezago social, siendo entidades como Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Nuevo León Quintana Roo entre otros donde el total de sus municipios se ubican en bajo y muy bajo rezago social. Las carencias más altas se observan en los municipios de Oaxaca donde cerca del 40% de sus municipios tienen alto y muy alto rezago social, seguido de Guerrero con más del 35% y Chiapas con poco más del 30% de sus municipios (Coneval, 2020:1).

En este sentido, el rezago social, la pobreza, la discriminación y exclusión social son aspectos claves para avanzar en la recuperación de los choques económicos. La resiliencia fiscal de largo plazo debe tener en cuenta dichos aspectos, poniendo al centro a la población más vulnerable, con mayores carencias sociales y de grupos excluidos o discriminados, los cuales son los que enfrentan las peores condiciones en épocas de post crisis.

No es posible hablar de resiliencia de largo plazo sin conversar en estos indicadores sociales, tampoco es posible hacerlo ajeno a la recuperación y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales, especialmente de los municipios, quienes son proveedores de los servicios básicos considerados parte de las carencias sociales en la medición de la pobreza que realiza INEGI en la encuesta de ingresos y gastos en hogares. Ante todo, porque son el gobierno más próximo a la población, en ellos está la oportunidad de tejer una política pública más acorde a las necesidades particulares de la población que asienta, tomando en cuenta sus realidades socio-culturales, económicas, ambientales y territoriales.

Los gobiernos municipales son la piedra angular para la recuperación económica del país en tiempos de postcrisis, siendo conveniente aprovechar la estructura federalista en la que convergen los tres órdenes de gobierno para que las decisiones impacten de manera directa en las condiciones de vida de su población y se avance en materia social y económica, contemplando en todo momento, la diversidad que

caracteriza a los municipios del país y los grupos vulnerables, como las familias más pobres, los grupos discriminados y excluidos.

Para esto es relevante en México, se tomen medidas de política para aumentar la capacidad de resiliencia por parte de los gobiernos municipales, considerando la diversidad territorial y de la población que se asienta en ellos. Esto, sin embargo, conlleva a una reestructuración de aspectos fiscales de las relaciones intergubernamentales entre los órdenes de gobierno, que prioricen a la población vulnerable y por su puesto tengan en cuenta, el nivel de rezago social de los municipios, así como su diversidad territorial, social, cultural, económica y de oportunidades que tiene la población.

El sistema fiscal mexicano se inclina por una cultura recaudatoria sobre la compensatoria. Sin embargo, existe una posibilidad de modificación, y es a través de los arreglos fiscales, como se puede reducir las disparidades existentes en su interior, para lograr mejores condiciones sociales para la población en general; en esta urgencia, la participación de los municipios es esencial, por ello, proveerlos de capacidades institucionales que les permita lograr una resiliencia fiscal de largo plazo es fundamental. Sin embargo, como se muestra a continuación, el propio sistema fiscal ha restringido la autonomía financiera de gobiernos locales y esto ha impactado en las condiciones sociales de la población que asienta. Por lo que se requiere revertir esta tendencia, pues de lo contrario, la población que habita en los municipios más rezagados tendrá menos posibilidad de salir adelante en la pospandemia.

El siguiente apartado tiene la intención de evidenciar que el sistema fiscal que los coordina por más de cuatro décadas ha inducido a la dependencia financiera en los municipios mexicanos, la cual impacta de manera desfavorable en el avance hacia la resiliencia fiscal de largo plazo. En pandemia, la caída en la recaudación federal también redujo los recursos de fondos federales que reciben los gobiernos estatales y municipales, esto sumado a la reducción de los ingresos propios locales zanjó la capacidad de respuesta y afrontamiento de dichos gobiernos.

Para avanzar en la resiliencia fiscal de largo plazo en la pospandemia situando al centro a los aspectos sociales y económicos sobre todo de los más pobres, es

necesario hurgar en la coordinación fiscal de México, porque es el instrumento mediante el que se distribuyen las competencias, facultades, responsabilidades y riqueza entre los gobiernos.

El desarrollo, factor clave para la resiliencia

Las investigaciones internacionales sobre gobiernos locales muestran que, las regiones con más desarrollo son más resilientes (Klimanov et al. 2020:88), lo que significa que la capacidad local es importante para avanzar en la resiliencia. Los municipios con más desarrollo brindan a la población mejores condiciones de vida y oportunidades de desarrollo, asimismo tiene mayor facilidad para implementar estrategias para la recuperación de las crisis sobre todo en la resiliencia de largo plazo.

En cuanto a la resiliencia de corto plazo, los municipios y estados más prósperos con ingresos dependientes de la actividad económica, suelen ser muy afectados por las crisis, en la recaudación local y es menos probable que el apoyo federal que reciben a través de las subvenciones y subsidios compensen la pérdida de ingresos propios, por ser estos más representativos dentro del total de ingresos. Por el contrario, en los municipios con menos ingresos propios, las subvenciones logran aminorar el golpe a los presupuestos, a razón que sus ingresos propios tienen poca o nula representatividad. Esto, provoca que los municipios con mayor dependencia sean menos resilientes.

La crisis por la COVID-19 mostró que la resiliencia de corto plazo de gobiernos locales es provista por el apoyo federal, empero, en la búsqueda de la resiliencia fiscal de largo plazo, la dependencia financiera es un tema importante cuando se analiza desde aspectos sociales (Bueno et al. 2017:13) y más conociendo la importancia de estos aspectos en tiempos de postcrisis. En tal sentido, analizar la dependencia financiera hacia las subvenciones por parte de los gobiernos locales es relevante, porque desalentó la capacidad de respuesta y

afrontamiento de estos gobiernos durante la pandemia y puede ser un factor decisivo en la resiliencia fiscal de largo plazo, ante la importancia de los aspectos de rezago, pobreza, marginación y exclusión social.

1.7 Dependencia financiera

La dependencia financiera es relacionada con el grado de sujeción que estados y municipios tienen de los apoyos federales. En un país con exacerbadas disparidades, existen municipios con presupuestos atados a los apoyos de gobiernos superiores y con inapreciables ingresos propios, representando hasta menos de 5 puntos porcentuales respecto al total de ingresos. Esta dependencia es a través de las subvenciones condicionadas e incondicionadas y por apoyos extraordinarios, ampliados en tiempos de crisis económica derivada de catástrofes naturales o por pandemia.

Los gobiernos locales con más dependencia financiera simbolizan que sus presupuestos necesitan más el apoyo federal. La dependencia alude a la necesidad de recibir apoyo en este caso, de otros gobiernos para socorrerse en tiempos normales y esta necesidad se acrecienta en tiempos de crisis económicas.

En México, las subvenciones federales son más relevantes en el 80% de los gobiernos municipales. En más de 1,300 municipios del país (aproximadamente el 52 por ciento de municipios), que concentran cerca del 20% de la población, las subvenciones personifican más del 90 por ciento del total de ingresos. Este dato es revelador, ya que en uno de cada dos municipios de México las transferencias representan más de 9 de cada 10 pesos. En otro grupo, de media dependencia, las subvenciones representan entre el 60 y menos del 90 por ciento y se conforma con más de 800 municipios del país (INEGI 2020a), que asientan al grueso de la población (en torno al 60%).

Esto remata que, el 80% de la población está asentada en municipios con dependencia financiera media y alta a las subvenciones, en consecuencia, la capacidad de respuesta de estos municipios está subordinada al apoyo federal. Esto

provoca que los gobiernos locales tengan pocas posibilidades de implementar estrategias con impacto para atender situaciones de emergencia derivadas de problemas ambientales o sanitarias como tuvo lugar en 2020 la pandemia de la COVID-19.

Sin atisbo de duda, la marginación de la población asentada en los municipios influye en la dependencia que los gobiernos tienen al apoyo federal, ya que los ingresos municipales y sus posibilidades de crecimiento penden también de la economía regional. En particular, la marginación se agrupa en cinco grados, alta, muy alta, media, baja y muy baja marginación, los cuales, muestran la profundidad de las carencias de la población; este índice se muestra a escala estatal y municipal. Los municipios con población con más desventajas económicas y sociales dependen más de los recursos federales y, contrario a esto, los municipios que asienta a la población con mayores ventajas económicas y sociales, sus presupuestos son menos dependientes de los recursos federales, ya que el desarrollo y la actividad económica de la región influyen positivamente en la recaudación local.

Nuestra hipótesis prevé que el grado de dependencia financiera local varía en relación al grado de marginación de la población que asienta. Con información extraída del Consejo Nacional de Población (2020) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2020a), se analizó el cociente de dependencia financiera en función al grado de marginación de la población y, los resultados coinciden con los argumentos. Los municipios con marginación alta y muy alta son los que más dependen del apoyo federal, aproximadamente el 95% de sus ingresos provienen de gobiernos superiores. Los de marginación media se acercan al 90% de dependencia, en tanto, los municipios con grado de marginación baja y muy baja dependen en promedio un 74%.

Los municipios con población con mayor grado de marginación generan una alta tendencia a depender de los apoyos del gobierno federal y estatal, esto debido al bajo desarrollo de la economía local y a la escasa capacidad administrativa e institucional para cobrar las contribuciones. La pandemia por COVID-19 trajo más incertidumbre en la recaudación de los gobiernos locales, incrementado por la

desaceleración económica.

Los municipios que asientan a población menos marginada (baja y muy baja) tienen una dependencia menor hacia las subvenciones y a pesar de la crisis por la COVID-19, tienen potencial de aumentar la recaudación local a medida que se recupera la economía.

De hecho, los municipios más desarrollados y con población menos marginada tienen más solidez y en consecuencia más posibilidad de recuperación financiera tras la pandemia. El municipio de Querétaro, Qro. por ejemplo, recibió la distinción más alta de las calificadoras internacionales *Moody's* y *Standard & Poor*, por tener finanzas sanas, buenas prácticas, recuperación financiera tras la pandemia, manejo de recursos y generación de recursos propios, esto en la evaluación de los años 2020 y 2021 (Lider empresarial, 2022:1).

Querétaro, municipio con más de un millón de habitantes (INEGI, 2020c), tiene grado de marginación muy bajo, depende menos de las subvenciones siendo de las más bajas, entre un 30 y 35 por ciento del gasto es sufragado con recursos federales o estatales, teniendo una autonomía financiera alta, sus ingresos propios superan el 64% del total de ingresos (INEGI, 2020a), lo que permite contar con mayor capacidad de respuesta, necesaria, sobre todo, en tiempos de crisis. Este es uno de los menos de 100 casos aislados, ya que de manera genérica la dependencia que guardan los municipios mexicanos es más alta.

Un estudio de Dzigbede et al. (2020:639) sobre la resiliencia de los gobiernos de locales de EE.UU. muestra que las experiencias de crisis económica en el marco de desastres ambientales proporcionan estrategias de acción que los gobiernos pueden implementar para responder a la crisis producto de la COVID-19, empero enfatizan que el aprendizaje sin capacidad no se puede propagar. En este sentido, vale la pena revisar que tan propicio es la dependencia financiera sobre todo en tiempos de crisis, las evidencias muestran que la autonomía fiscal es buena aliada para emprender.

La pandemia por COVID-19 evidenció que la toma de decisiones se centralizó con más amplitud en el gobierno federal, por su parte, los gobiernos municipales, sobre todo los de mayor dependencia financiera ven ralentizadas su capacidad de

respuesta y afrontamiento durante y después de la pandemia. Por tanto, la dependencia financiera prolongada afecta la capacidad de gobiernos locales para salir de la crisis económica, lo que impacta a la resiliencia financiera de corto y largo plazo de dichos gobiernos. Para que las experiencias de crisis económica se puedan aplicar en la postcrisis o en crisis posteriores de desastres ambientales o pandémicos, se requiere mejorar la capacidad fiscal local.

Sin embargo, la recaudación local en México es aún un reto. Como ya se mostró, el recaudo por concepto de impuestos a la propiedad inmobiliaria es muy bajo comparado con los promedios de países de la OCDE, federales e incluso de los de América latina.

Conclusiones

Partiendo de la sugerencia que realiza el Banco Mundial a los países, de mapear las desigualdades y las causas fundamentales para abordarlas de manera eficiente, se organizó este documento, con la finalidad de exponer las desigualdades que se presentan al interior del país, desde la pobreza, marginación y rezago social del ámbito estatal, con particular atención en los municipios durante la pandemia.

Se halló un panorama complicado para los municipios del país, una parte importante de la población sufre algún tipo de pobreza, marginación o rezago social, por lo que el reto fue grande durante la pandemia y se acrecienta con el contexto geopolítico que afectará a todas las economías, en particular a las de la región.

Quedó claro que la resiliencia fiscal de estos gobiernos cobra relevancia en estos contextos, donde los municipios deben ser partícipes en la resolución de estos problemas de interés mundial, empero, su desempeño depende de aspectos como su capacidad fiscal y la estructura del gobierno federalista, la cual está construida de arriba hacia abajo, lo que limita la capacidad de respuesta de los municipios.

Si bien, durante la pandemia, la resiliencia fiscal de corto plazo de las finanzas de los municipios se auspició de las transferencias federales, es preciso recomponer el propio sistema para fortalecer las finanzas públicas municipales, para caminar hacia

la resiliencia de largo plazo, ya que los eventos como los *shocks* económicos han mostrado que los gobiernos con capacidades responden mejor y con mayor prontitud a los requerimientos inmediatos.

Por lo que se sugiere revisar los acuerdos del pacto fiscal, procurando retornar a los objetivos iniciales del federalismo fiscal, que procuraban fortalecer las finanzas de estados y municipios.

También, se evidenció cómo los aspectos sociales (pobreza y marginación) se conectan con las posibilidades de los municipios para responder a los eventos. Los municipios con población menos marginada tienen más fortalezas en sus recursos propios, debido también a que la población que asientan tiene mejores condiciones. En este sentido el desarrollo es importante para reducir la brecha de desigualdad social.

Algunas sugerencias para fortalecer la respuesta local son coincidentes con la de los Organismos Internacionales, de aprovechar las experiencias previas, para tener medidas anticipatorias en este tipo de eventos. Esto debe ser congruente con la capacidad financiera

de los municipios, la pandemia mostró que los recursos disponibles son necesarios para responder con prontitud y eficiencia a la sociedad.

REFERENCIAS Y CITAS BIBLIOGRÁFICAS

Banco Mundial (2021), *The role of local government in ensuring human rightst in post-pandemic recovery*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://cutt.ly/mBD56Nw> (consultado: 01 febrero 2022).

Banco Mundial (2022a), *Global Economic Prospects Perspectivas económicas mundiales*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://cutt.ly/6BOLm2S> (consultado: 01 julio 2022).

Banco Mundial (2022b), *Entendiendo a la pobreza*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://cutt.ly/rBOLc2P> (consultado: 05 julio 2022).

Banco Mundial (2002c), *Economic snapshot of Mexico*. Washington, DC: Banco Mundial.

<https://cutt.ly/9BD6pvh> (consultado: 01 julio 2022)

Bueno, L. *et al.* (2017). "Dependencia financiera de las transferencias federales en los municipios de México" en Revista Global de Negocios, vol. V, núm. 2, pp. 13-25, Hilo, Estados Unidos: Institute for Business and Finance Research. <https://ssrn.com/abstract=2914577>

CEPAL (2021a), *La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://cutt.ly/QBOLjRm> (consultado: 06 diciembre 2021)

CEPAL (2021b), *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://cutt.ly/2BOLiSg> (consultado: 10 enero 2022).

CEPAL (2022), *Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania:*

¿cómo enfrentar esta nueva crisis? Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://cutt.ly/oBOLyto> (consultado: 15 junio 2022).

Coneval (2021), *Pobreza en México, resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidad federativa*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://cutt.ly/vBOK3N0> (consultado el 10 junio 2022).

Coneval (2020), *Índice de rezago social 2020*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. <https://cutt.ly/EBFY4dd> (consultado el 18 junio 2022).

Conapo (2020), *Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2020*. México: Consejo Nacional de Población. <https://cutt.ly/6BOKNtG>

Dzigbede, K. *et al.* (2020). "Disaster resiliency of U.S. local governments: insights to strengthen local response and recovery from the covid-19 pandemic" en Public Administration Review, vol. 80, num. 4, pp.634-643, Nueva Jersey: American Society for Public Administration. <https://doi.org/10.1111/puar.13249>

El economista (2022), *recaudación tributaria en niveles pre-pandemia: SAT*.

<https://cutt.ly/FBFahET> (consultado: 4 julio 2022).

INEGI (2020a), *Finanzas públicas estatales y municipales*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/temas/finanzas/>

INEGI (2020b), *Demografía y sociedad, lengua indígena*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>

INEGI (2020c), *Censo de población y vivienda 2020*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. <https://cutt.ly/FBOKXml>

Klimanov, V. *et al.* (2020). “Fiscal resilience of Russia’s regions in the face of covid-19” en *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. XXXIII, núm. 1, pp. 87-94, Reino Unido: Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0123>

Lider empresarial (2022), “Standard & Poor’s otorga la calificación más alta del país al Municipio de Querétaro”. <https://cutt.ly/xBOKJWS> (consultado: 06 junio 2022).

OCDE (2021), *Revenue Statistics 2021: The Initial Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/6e87f932-en> (consultado: 14 mayo 2022).

OCDE (2022a), *OECD economic outlook*. Vol. 2022, núm. 1111. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://cutt.ly/2BFSgEI> (consultado: 17 junio 2022)

OCDE (2022b), *First lessons from government evaluations of COVID-19 responses: A synthesis*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://cutt.ly/zBOKbeS> (consultado: 01 agosto 2022).

OCDE (2022c), *Panorama económico México, perspectivas económicas 2022*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://cutt.ly/JBOKIzs> (consultado: 15 junio 2022).

OCDE (2022d), *Estadísticas tributarias de América Latina y el Caribe 2022*. Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe->

mexico.pdf

SAT (2021), *La recaudación tributaria aumentó durante 2020 pese a la pandemia*. Comunicado 24 de enero 2021. México: Servicio de Administración Tributaria. <https://cutt.ly/oBOKgRv> (consultado: 16 febrero 2022).

SHCP (2021), *fortalecimiento del federalismo*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://cutt.ly/lBFpqIR> (consultado: 04 agosto 2022).

SHCP (2022), *Pre-criterios económicos 2023*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <https://cutt.ly/WBOKuMU> (consultado: 04 agosto 2022).

Segob (2020), *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas*. DOF: 07/08/2020, México: Secretaría de Gobernación. <https://cutt.ly/gBOKeBZ> (consultado: 28 julio 2022)

Diagnóstico del síndrome de Burnout en universidades públicas; primer paso para el diseño de una política de prevención de riesgos psicosociales.

Rosalinda Gámez Gastélum/Rosa María Macías González

Universidad Autónoma de Sinaloa.

Rosalinda.gamez@uas.edu.mx

rosamariamacias@uas.edu.mx

Resumen

El objetivo del artículo es analizar el grado de afectación en la salud emocional en profesoras y profesores universitarios de México, por medio de la evaluación de sus efectos, como consecuencia de la pandemia por COVID-19, y en particular por lo que concierne al burnout. La investigación en que se apoya es de tipo cualitativo y alcance descriptivo, mediante observación, cuestionarios y entrevistas. En el desarrollo de esta se aplicaron 208 encuestas a una muestra por conveniencia de igual número de profesores y profesoras en el periodo de octubre a noviembre de 2021. Se realizaron 24 entrevistas estructuradas a igual número de docentes de diciembre de 2021 a enero de 2022. La investigación parte del supuesto de que, por pandemia, el trabajo remoto ha afectado la salud emocional y el desempeño de las y los profesores, sobre todo a mujeres docentes. Los hallazgos muestran que la dimensión de burnout más notoria es la de agotamiento mental, ya que el 41% tiene esa sensación; le sigue la de "despersonalización en su relación con las y los alumnos", con un 11.6 %, mientras que la de "realización personal" refleja que los y las docentes no se han visto afectados en su grado de motivación laboral.

El 55.8% de profesores y profesoras considera que influyen positivamente en la vida de sus estudiantes y el 43.3% opinan que están bastante estimulados en su trabajo. La hipótesis de investigación fue confirmada, dado que los profesores y

profesoras universitarios sí muestran afectaciones de salud emocional, sobre todo las mujeres por su triple jornada. También realiza una propuesta de una política de bienestar para profesores universitarios.

Palabras clave: Profesores y profesoras universitarios, burnout, pandemia, estrés laboral.

Introducción

Según la Organización Mundial de la Salud en el 2019 señala que la salud mental no es solo ausencia de enfermedad, sino también es bienestar subjetivo, es decir, la satisfacción y capacidad de desarrollo respecto de los proyectos de vida. Esto implica implementar un abordaje del desarrollo humano que no se reduzca al nivel individual sino también a nivel comunitario y de las relaciones entre las personas y las instituciones sociales. Las estrategias de adaptación y respuesta que implementen personas, familias y comunidades dependerán principalmente de cuán protegida perciban su salud física y mental y la satisfacción de sus necesidades básicas. El miedo, la preocupación y el estrés son respuestas normales en momentos en los que nos enfrentamos a la incertidumbre.

Ante las nuevas y desafiantes realidades que en estos últimos años conllevan las medidas requeridas de distanciamiento físico, el trabajo desde el hogar, el desempleo temporal, la educación de los niños en el hogar y la falta de contacto físico con los seres queridos y amigos, se ha hecho mayor énfasis en que cuidemos tanto nuestra salud física como mental. Por ello la importancia de evaluar los efectos que han producido los cambios por la emergencia sanitaria en la vida laboral y personal de los profesores y profesoras universitarias mexicanas, tema que en este trabajo se examina.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS), junto con sus colaboradores, ha ofrecido orientación y asistencia a la Región de las Américas durante la pandemia COVID-19, para ayudar a apoyar el bienestar mental y general de todas las personas, especialmente de aquellos que podrían necesitar apoyo adicional durante estos difíciles momentos.

La pandemia de COVID-19 es una amenaza de gran proporción tanto para la salud física como para la salud mental y el bienestar de sociedades enteras que se han visto gravemente afectadas por esta crisis, siendo esta una prioridad que debe abordarse con urgencia.

En tiempos de miedo e incertidumbre, cuando las amenazas a la propia

supervivencia y la de los demás se convierten en uno de los principales problemas de la vida diaria, sería un error creer que la atención de la salud mental puede esperar y que los esfuerzos deberían enfocarse en preservar la vida. Por el contrario, la salud mental es precisamente una de las claves para sobrevivir a esta pandemia y todo lo que conlleva a corto, mediano y largo plazo, desde la crisis potencial en la provisión de servicios de salud hasta ayudar a preservar y reconstruir una sociedad pos pandemia.

Los efectos sobre la salud mental observados y anticipados en esta pandemia son variados y de creciente magnitud, se dan en múltiples niveles y afectan distintas dimensiones del engranaje social. Así lo indica la evidencia empírica respecto al confinamiento y aislamiento social. Son efectos normales el miedo, la ansiedad, la rabia, la angustia, el nerviosismo, el insomnio, la irritabilidad, la falta de concentración, la confusión, la pérdida de los refuerzos habituales, el negacionismo, la languidez emocional, el abatimiento y la agresividad. Los efectos patológicos se pueden presentar en forma de trastornos adaptativos, paranoia, violencia intrafamiliar, trastornos del ánimo, trastornos de ansiedad, abuso de alcohol y otras sustancias, trastorno por estrés agudo, trastorno por estrés postraumático, suicidio, etc. (CEPAL, 2021).

En cuanto a la magnitud del problema mundial de salud que implica la pandemia, se ha constatado que mientras más prolongado ha sido el tiempo de distanciamiento social (físico), aislamiento y falta de previsión de un plazo de término para el cambio de rutina, más se han presentado y es de esperarse que se presentarán en la población y se agravarán la manifestación de sus efectos clínicos y sociales.

Cabe señalar que ese efecto se presenta en distintos niveles, tales como personal, familiar, comunitario e institucional. En cada nivel el impacto tiene componentes y dinámicas distintas, por lo que requiere estrategias específicas para abordarlo.

En cuanto a las distintas dimensiones que afecta la situación de la pandémica, no solo se refiere a la salud y la supervivencia, sino también a la capacidad de las personas de desenvolverse en la vida cotidiana, la confianza y afiliación que se

establece con las instituciones y las capacidades de respuesta del sistema de salud, cuyo funcionamiento responde a diferentes políticas y reglas de operación según sea el país del cual se trate e incluso el tamaño de sus economías.

La emergencia sanitaria y los cambios que derivan en la vida cotidiana de la población en todo el mundo agudizó el grado de estrés laboral, en general, dado que los trabajadores se encontraron con una invasión del dominio familiar, especialmente en lo correspondiente a las necesidades de trabajo y actividades educativas, caso más acentuado con la realización de labores remotas. Es decir, los dominios del trabajo y la familia normalmente se desarrollaban de manera separada, por lo regular, pero con la pandemia hubo una intersección entre estos ámbitos de labor y convivencia al convertirse la sala de la casa, el comedor o la recámara en el espacio de trabajo de los profesores y las profesoras.

Esta investigación realizada en ese sentido, la cual está centrada en la labor de los profesores y las profesoras universitarios, en el estado de Sinaloa, México (región geográfica, ubicada al noroeste de México) plantea como pregunta principal de investigación la siguiente interrogante:

- ¿Qué afectaciones tuvieron los profesores y las profesoras universitarios ante la intersección del dominio trabajo-familia en términos de su salud emocional, específicamente de burnout?
- Asimismo, como preguntas secundarias se plantean las siguientes:
 - 1.- ¿Quiénes enfrentaron mayor burnout, los profesores o las profesoras universitarias?
 - 2.- ¿Qué grado de agotamiento laboral, realización personal y despersonalización enfrentaron los profesores y las profesoras universitarios en su quehacer docente?
 3. ¿Quiénes fueron los más afectados por el burnout, los profesores y profesoras de tiempo completo que laboran en una sola universidad o los y las docentes que laboran en varias universidades?

El objetivo general de la investigación es el siguiente: Realizar un diagnóstico de la salud emocional, particularmente del burnout, tomando como muestra a las y los docentes de la Universidad Autónoma de Sinaloa y Universidad Autónoma de Occidente, para evaluar tanto el agotamiento mental, como la percepción de realización personal que experimentaron en el trabajo y la despersonalización que enfrentaron.

Como objetivos específicos se plantearon los siguientes:

1. Realizar un diagnóstico de agotamiento emocional, realización personal y despersonalización de los profesores y las profesoras universitarios en su vida cotidiana en relación con su labor docente.
2. Describir si la variable de género influyó en el grado de burnout (quemadura interna o agotamiento extremo) que presentaron las profesoras universitarias como consecuencia de la pandemia por COVID-19.
3. Sistematizar los hallazgos del diagnóstico y buscar las relaciones que permitan el desarrollo de una tesis argumentativa en relación con causas y consecuencias.

En el caso de este trabajo, lo que nos interesa analizar es el nivel de burnout, problema presentado en la vida de los profesores y las profesoras universitarios, quienes por consecuencia de la pandemia tuvieron que enfrentar una situación muy particular de estrés al tener que realizar a partir de marzo de 2020 trabajo remoto, la mayoría sin ninguna experiencia ni formación previa, e incluso sin apoyo institucional o económico adicional.

Referentes teóricos sobre estrés laboral y burnout en profesores y profesoras.

Las consecuencias que tiene el estrés laboral son muy diversas. Por lo que respecta a los trabajadores y trabajadoras, sus manifestaciones van desde presión arterial alta, neuralgia, arritmias, insomnio y migrañas, entre otros efectos, y por parte de los centros de trabajo, pueden resultar muy costosas, debido a que el personal no puede realizar su trabajo en óptimas condiciones, y por lo tanto no podrá cumplir con las metas establecidas, lo cual generará

pérdidas monetarias. Estas se pueden evitar, si se identifican los detonantes del estrés laboral y se implementan además las medidas necesarias para aminorar los efectos negativos en los trabajadores y en las trabajadoras.

Según Millán, Calvanese, y D'Aubeterre (2017), el estrés es como un estado en el que el individuo pasa por el síndrome general de adaptación, lo cual implica que todo su organismo se encuentre en un estado de alerta máxima. De manera general.

No obstante, debe recordarse que no todas las situaciones ni todos los factores estresantes son negativos. Por ejemplo, obtener un buen resultado en una prueba académica o ser ascendido en el trabajo puede causar estrés de una forma positiva. Además, dependiendo de la forma en que se perciban los diversos factores estresantes, se producen distintos impactos en las personas.

En general, puede decirse que existen dos grandes fuentes fundamentales del estrés. En primer lugar, están los agentes estresantes que provienen de circunstancias externas como son del ambiente.

En el caso de este trabajo, enfocaremos en el análisis el nivel de estrés laboral, experimentado por los profesores y profesoras universitarias, y el posible desarrollo del síndrome de la "quemadura interna". Los profesores y profesoras, como consecuencia de la pandemia tuvieron que enfrentar una situación muy particular al tener desde marzo de 2020 que adaptar sus condiciones de trabajo a distancia, sin haber tenido preparación o capacitación previa.

Las nuevas circunstancias en que debían de realizar su trabajo que anteriormente era presencial en las instalaciones escolares, agudizó el estrés laboral de los profesores y las profesoras, dado que se encontraron con una invasión del dominio familiar y la necesidad de adaptar sus recursos, incluso sus gastos, a requerimientos adicionales para poder realizar sus actividades fuera de la universidad. Es decir, los dominios del trabajo y la familia normalmente eran separados, sobre todo con la actividad en las aulas, pero con la pandemia hubo una intersección entre éstos al convertirse la sala de la casa, de una gran cantidad de profesores y profesoras de educación superior, en el espacio laboral

desde donde el cual atenderían a sus alumnos y alumnas, la relación incluso con otros trabajadores y trabajadoras o directivos universitarios, o en algunos casos familiares de los y las estudiantes o mentores.

Esta situación emergente, que se fue prolongando, resultó contraria a la era pre-pandemia, en donde las personas pasaban gran cantidad del tiempo en su centro de trabajo.

Normalmente, las personas económicamente activas empleaban aproximadamente una tercera parte de su tiempo laboral en el lugar de trabajo. Las condiciones de empleo y de trabajo tienen efectos considerables sobre la equidad en materia de salud, de tal modo que las buenas condiciones de trabajo pueden proporcionar seguridad y posición social, oportunidades de desarrollo personal, y protección contra riesgos físicos y psicosociales. También pueden ayudar a mejorar las relaciones sociales y beneficiar la autoestima de los empleados, además de producir efectos positivos para la salud (OMS, 2017).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre los años 2009-2010, excluyó el estrés y el acoso moral (mobbing) de su lista de enfermedades ocupacionales, aunque dejaba abierta la posibilidad de demostrar que podía conducir a desarrollarla (Millán et al. 2017).

Desde la celebración del día mundial del y la docente, los gobiernos y otros representantes de la sociedad han dado un valor al papel de los profesores y profesoras, sin embargo, estos han alertado de que para poder garantizar la efectividad de su labor y promover así una educación de calidad, en plena pandemia necesitan más recursos para realizar su trabajo y estabilidad laboral (UNESCO, 2021).

El impacto de la covid-19 ha supuesto la aparición de un nuevo escenario educativo que ha obligado a crear nuevas formas de trabajo, de planificación, organización del currículo y de evaluación, de abordar la acción tutorial, así como de afrontar la diversidad. Esta nueva forma de trabajo y adaptación ha originado en las profesoras y profesores universitarios retos que le han provocado un alto estrés en el quehacer docente e investigativo.

Los estudios encontrados sobre el tema, en el ámbito de las labores de los profesores y profesoras universitarios, muestran que estos presentan un alto grado de estrés. Debido a que son sometidos a una gran carga de trabajo académico y administrativo. Además, existe un incremento en la presión de la que son objeto para desarrollar investigación y producir publicaciones, factores contribuyentes al estrés académico (Cladellas, Castelló, Parrado, 2017). Toda esta carga de trabajo puede llevar de forma temporal o crónica a que sufran de enfermedades como el síndrome burnout, y por ende una reducción del compromiso en el trabajo y en el rendimiento.

El término burnout es también referido como “síndrome del quemado”, y significa estar exhausto, desgastado por tanta carga de trabajo. No existe una definición concreta de lo que es este síndrome, solo se dice que se trata de estrés laboral crónico que engloba sentimientos y aptitudes. Golembiewski y Col. (1983, 1986), citado por Guerrero (2001) aseguran que el burnout afecta a todo tipo de profesiones y, de hecho, en gran parte de sus investigaciones estos autores emplean como muestra a directivos, vendedores, y docentes, entre otros trabajadores y trabajadoras.

Maslach y Pines, 1977; Cherniss, (1980) y Maslach, (1982), según cita Guerrero (2001) aseveran que los efectos del agotamiento se pueden agrupar en dos áreas sintomatológicas. La primera abarca síntomas psicosomáticos y destacan: dolores de cabeza, fatiga crónica, úlceras o desórdenes gastrointestinales, dolores musculares en la espalda y cuello, hipertensión, y en las mujeres pérdida de ciclos menstruales. La segunda engloba síntomas conductuales tales como: ausentismo laboral, conducta violenta, abuso de drogas, e incapacidad de relajarse.

La Teledocencia y Teletrabajo durante la pandemia de COVID-19

Los docentes se hallan muy expuestos a los riesgos de contraer enfermedades profesionales durante la pandemia de COVID-19, hecho este que debe ser controlado mediante la realización de investigaciones desarrolladas con estos profesionales, en

forma directa, y adoptar medidas en consecuencia, considerando los efectos de las diferentes fases de aislamiento y distancia social, así como también los diferentes niveles de formación y desempeño de los y las docentes. El actual escenario de la educación a distancia puede operar como desencadenante de diversos padecimientos, y generar la afectación de la salud mental, razón por la cual se requiere un seguimiento directo y crítico por parte de la literatura en el campo de la salud mental del trabajador para atender, prevenir y evitar mayores problemas en esta área.

Lo importante hay que señalar que, en el caso de los y las docentes universitarios, el trabajo a distancia tiene dos dimensiones por considerar: a) La teledocencia, que consiste en la impartición de clases en modalidad online a sus estudiantes; b) El teletrabajo, que consiste en el desarrollo de la carga administrativa y comunicación relacionada, ya sea a través de reuniones de coordinación, transcripción de notas en plataformas, envíos de mails, etc. Es importante, por lo tanto, abordar esta dualidad de actividades para tener una mirada real de las condiciones laborales de los y las docentes. }En el sector de la educación, desde principios de 2020, con la emergencia sanitaria por la pandemia varios países empezaron a prohibir la apertura de escuelas y universidades a modo de prevenir y disminuir la tasa de contagios de coronavirus y por ende disminuir la letalidad de la enfermedad. La idea de algunos países fue de migrar el proceso educativo a los ambientes virtuales de aprendizajes (AVA), con el objetivo de dar continuidad a los programas escolares y evitar la suspensión de actividades y la deserción de los y las estudiantes.

Todo lo anterior ha tenido un alto costo. Las actividades remotas (tele docencia y teletrabajo) han exigido de los profesores y profesoras la implementación de varios cambios en lo que se refiere a las estrategias de enseñanza-aprendizaje y también al desafío administrativo que el actual contexto exige. Las familias también han resultado afectadas por los cambios. Estas adaptaciones en su mayoría han sido desde el voluntarismo docente, más que de respuestas institucionales, para responder a la situación.

A partir de este panorama en construcción, la obtención de información sobre este período y las consecuencias de los cambios en el proceso de adaptación contribuirá significativamente con el trabajo docente, a fin de ampliar la comprensión del tema y brindar herramientas para la intervención, tanto desde las políticas públicas en salud mental en sus distintos niveles (promoción, prevención, curación y rehabilitación) en y pos pandemia, como del apoyo y participación de las instituciones y organismos involucrados con las

tareas educativas.

Desde el estallido de la pandemia, ya se han tomado algunas medidas como la de mantener las clases en diferentes niveles de formación, la anticipación de los períodos de vacaciones, la flexibilización del calendario escolar y la adopción de estrategias para garantizar la continuidad de las clases basadas en estrategias sincrónicas y asincrónicas, próximas a la llamada educación a distancia o educación no presencial. Sin embargo, más allá de los efectos de estas estrategias en los procesos de enseñanza y aprendizaje, se sabe muy poco sobre la realidad de los docentes en este escenario y los efectos en su salud.

El teletrabajo, home office o trabajo remoto, es común entre los trabajos altamente cualificados, incluyendo trabajo docente, en algunas instancias o programas educativos en México. Sin embargo, esta modalidad de trabajo no era tan extendida, como debió serlo por la pandemia de COVID-19, en todos los niveles educativos. Este cambio ha generado la necesidad urgente de adaptación por parte de muchos y muchas docentes. En este contexto, el y la docente en México ha estado trabajando durante la pandemia, realizando actividades de tele docencia y teletrabajo a las que no había estado acostumbrado. Aunque con esta continuidad de trabajo bajo una nueva modalidad era previsible una competencia adaptativa importante para que las actividades de enseñanza-aprendizaje no se suspendieran, los cambios laborales necesarios para garantizar esta continuidad han sido muy significativos, incluso a nivel de salud mental.

Al principio del cambio de trabajo presencial al virtual, era evidente que muchos de los y las docentes no se encontraban cualificados para tal transición. Esta falta de preparación se debe a muchas razones; por ejemplo, al hecho de que no todos los hogares están preparados para la utilización de los requisitos técnicos relacionados con el uso de las tecnologías de la información (provisión de servicios de internet) y la comunicación (computadoras, teléfonos) y que no siempre es posible mantener un ambiente cómodo para la tele docencia y el teletrabajo, lo que incluye las formas de trabajar y las del uso de los espacios disponibles para hacerlo. A veces también se ello implica una mayor carga de trabajo debido a las dificultades de adaptación del profesional o del o la estudiante, o las condiciones de aislamiento y distancia social. Además, al estar en casa, él y la docente también debe lidiar con otros factores, como la presencia de más personas en el mismo espacio, como niños, niñas y cónyuges, a su vez sujetos a regímenes de teletrabajo y estudio a distancia como disposición por la pandemia. Esta realidad también puede ser

diferente para hombres y mujeres, destacando las asimetrías de género que marcan las relaciones familiares y también el mercado laboral.

Las diversas exigencias de la tele docencia y el teletrabajo en el contexto de los y las profesionales de la educación pueden explicar el sufrimiento emocional, derivado tanto de las experiencias de aislamiento y distancia social como de la sobrecarga de trabajo derivada de la necesidad de mantener las actividades laborales en ese régimen de trabajo en línea durante la pandemia. Estas condiciones han expuesto a los y las docentes a riesgos que pueden afectar su salud mental. Verse obligado a atender de inmediato las nuevas formas de trabajo, imponiéndose la necesidad de desarrollar las habilidades y competencias respectivas para continuar su labor remota, son factores de estrés adicional a los comunes en modalidad presencial para él y la docente, que ha debido lidiar con los problemas vinculados con su salud mental en ese período en el que prácticamente se ha puesto a prueba su capacidad de respuesta. El análisis de los efectos producidos en su salud debido a esos cambios y los problemas asociados a ellos, auxiliará en la provisión de mecanismos para reducir los riesgos laborales durante periodos así, y definición de estrategias de afrontamiento destinadas a prevenir enfermedades. Actualmente, aun cuando paulatinamente se ha ido regresando a actividad educativa presencial en México, aún persiste parte del trabajo en línea y la incertidumbre de que con nuevas olas de contagio sea necesario alternar en mayor medida o regresar al trabajo remoto. Es por ello la relevancia de este trabajo para aportar en el conocimiento de esos efectos que los cambios han suscitado en los primeros dos años de pandemia y proveer algunos referentes para enfrentar los cambios con mayor conocimiento de sus efectos, de cómo reducir su impacto y qué apoyo institucional se requiere en ese contexto.

La literatura científica reconoce que los estudios sobre los impactos psicológicos y laborales más inmediatos en los y las profesionales docentes son aún incipientes, ya que es un fenómeno reciente y con poca investigación acumulada. Por lo tanto, es una oportunidad abrir un espacio de conocimiento y discusión sobre un ámbito de suma importancia para la sociedad en su conjunto, que es la actividad educadora. De esta reflexión surge el objetivo de esta investigación, que es proporcionar información sobre el trabajo de los y las docentes durante la pandemia por COVID-19 y sobre los efectos que las condiciones en que laboran producen en su salud mental, específicamente en relación con el burnout o "síndrome de la quemadura interna".

Metodología

1.1. Enfoque

El estudio realizado es de tipo descriptivo. Para cumplir los propósitos planteados, el trabajo de investigación se basó en una metodología cualitativa, mediante la aplicación de un cuestionario de 22 ítems, el cual fue aplicado a una muestra aleatoria de 208 profesores y profesoras universitarios, de los cuales 104 laboran en la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) y 104 de la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO) en el estado de Sinaloa, México.

El instrumentó se aplicó en el periodo de octubre a noviembre de 2021 en las ciudades de Culiacán, Mazatlán, Los Mochis, Navolato y Salvador Alvarado, pertenecientes a Sinaloa, México. Asimismo, se realizaron 24 entrevistas estructuradas (12 a hombres y 12 a mujeres docentes), con el propósito de profundizar sobre los efectos de la variable de género. Se aplicaron de diciembre de 2021 a enero de 2022. Cabe destacar que Los profesores que participaron en el estudio dieron su consentimiento informado y se guardó total confidencialidad de sus respuestas.

Unidades de análisis

Las universidades donde laboran los profesores y las profesoras encuestados corresponden a la categoría de universidades públicas estatales. La característica principal para que pudieran participar en este estudio fue que impartieran docencia a nivel de licenciatura, maestría o doctorado. Del total de la muestra, el 50% son mujeres y el otro 50% son hombres del primer levantamiento.

En el caso del segundo levantamiento de las 24 entrevistas estructuradas también se cumplió ese mismo criterio, para evitar cualquier sesgo de la investigación. En ambos casos se cumplió la dimensión ética de consentimiento

informado.

Técnicas de recolección

El instrumento que se aplicó –cuestionario– fue piloteado previamente con 10 profesores y profesoras de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa, dado que se trata de un cuestionario que normalmente utilizan las asociaciones empresariales en Estados Unidos para medir el estrés laboral y detectar el posible burnout de empleados, empleadas y colaboradores. El instrumento original que fue adoptado es el inventario de Burnout de Maslach (1977, 1982). Después del piloteo con docentes de la UAS se realizaron adecuaciones a algunos ítems, considerando características particulares del trabajo educativo y la realidad laboral de los profesores y las profesoras universitarios en México.

El cuestionario, ya adaptado, fue aplicado a profesores y profesoras universitarios de los municipios de Culiacán, Navolato, Mazatlán, Ahome, Guasave y Salvador Alvarado, Sinaloa, México. Consiste en un total de 22 ítems, por medio de los cuales se explora lo relacionado con sus sentimientos y emociones respecto a su trabajo, así como su interacción con las y los estudiantes y la posibilidad de que desarrollen burnout o "quemadura interna" por las condiciones de trabajo que enfrentan por la pandemia.

Los profesores y profesoras respondieron las preguntas en forma electrónica, mediante el programa de Google Forms. El cuestionario fue enviado, así mismo, por correo electrónico y por WhatsApp a un total de 500 profesores y profesoras de Sinaloa, México, pero solo se obtuvo respuesta de 208. Cabe mencionar que esta fue la parte cuantitativa de la investigación. También se aplicaron las 24 entrevistas estructuradas con 10 ítems a 12 profesores y profesoras de la UAS y 12 de la UAdeO. La técnica utilizada para definir el número de entrevistas fue la técnica de "bola de nieve", pues una vez que se repetían las respuestas fue que

se decidió que fueran ese número de entrevistas.

Cabe destacar que fue necesario aplicar las entrevistas estructuradas, para obtener mayores datos sobre la variable de género.

3.4 Procesamiento de análisis

Respecto a la hipótesis de investigación o supuestos, se plantearon las siguientes: Hipótesis de investigación:

Se planteó como hipótesis nula:

H0: Los y las docentes de la Universidad Autónoma de Sinaloa y Universidad Autónoma de Occidente no han manifestado un deterioro en su salud emocional a consecuencia de la pandemia, ni presentan síntomas de burnout que afectan su desempeño laboral.

Como hipótesis de investigación:

H1: Los y las docentes de la Universidad Autónoma de Sinaloa y de la Universidad Autónoma de Occidente han manifestado un deterioro en su salud mental a consecuencia de la pandemia y presentan síntomas de burnout, lo cual ha afectado su desempeño laboral.

Hipótesis secundarias:

1. La dimensión de agotamiento mental es la que afecta a mayor número de profesores y profesoras universitarios, seguida de la realización personal y en tercer lugar la de despersonalización en su relación con los y las estudiantes.
2. Los profesores y profesoras de asignatura y tiempo parcial que laboran en diversas universidades son más proclives a generar más estrés laboral y burnout por las múltiples tareas que implica

pertenecer a más de un centro de trabajo.

3. Las profesoras universitarias son más proclives a presentar síntomas de Burnout durante la pandemia por sus múltiples roles de esposa, madre, cuidadoras y docentes, sobre todo las madres solteras y viudas.

Resultados.

En este apartado se presenta el resultado de la aplicación del cuestionario a 208 profesores universitarios, de los cuales 104 laboran en la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) y 104 de la Universidad Autónoma de Occidente (UAdeO) en el estado de Sinaloa, México. Ambas universidades corresponden a la categoría de universidades públicas estatales. La característica principal de los profesores(as) participantes fue que impartieran docencia a nivel de licenciatura, maestría o doctorado. Del total de la muestra el 50% son mujeres y el otro 50% son hombres.

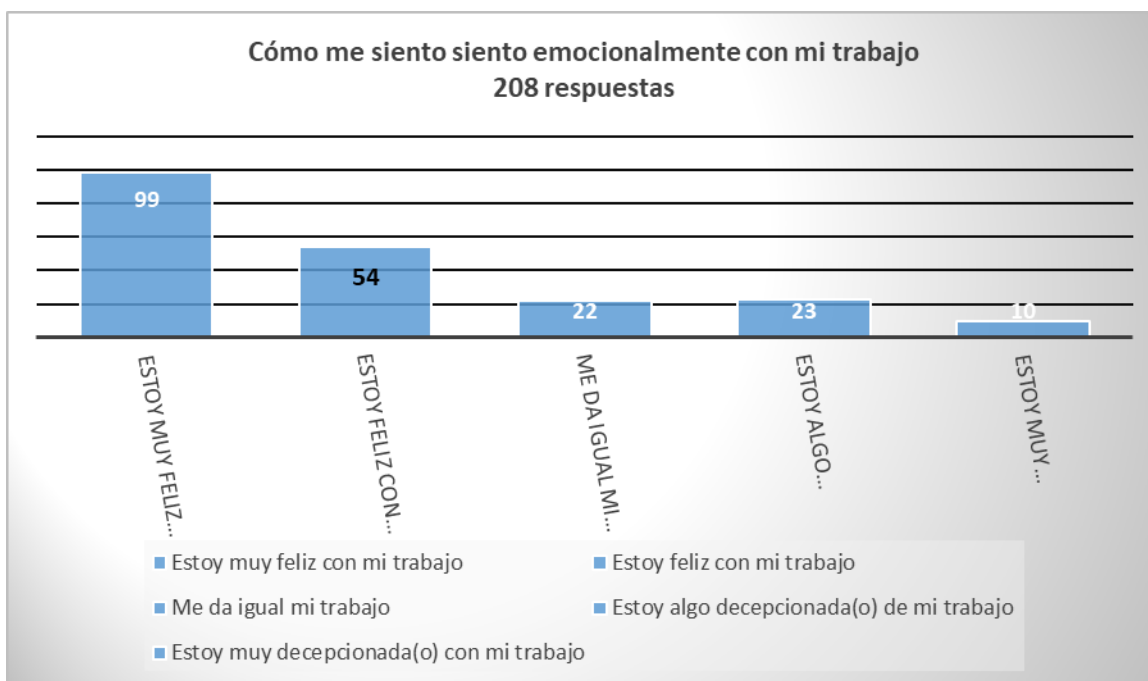
De esa muestra, el 61.1% son casados y conforman el porcentaje más alto de la tabla; 18.8 informaron ser solteros, mientras que 4.3% son madres solteras; 8.2% son divorciadas; 2.9 % viudas y son el porcentaje más bajo que muestra la tabla; y por último el 4.8 % manifiestan estar en unión libre. Estos porcentajes son del total de la muestra.

Respecto al tipo de nombramiento de profesor(a), los resultados de la encuesta indican que 35.1% del total tienen nombramiento de tiempo completo siendo estos el porcentaje más alto, ya que de medio tiempo son solo 5.3%, un 18.8% trabajan con horas base y 30.3% son de asignatura; además, 10.1% reciben honorarios, y, por último, el 3.4% del total trabaja por contrato de obra determinada, representando esta forma el porcentaje más bajo dentro de la muestra.

Respecto a las dimensiones que mide la indagación a través de la encuesta, en primer lugar, se presenta la categoría de "agotamiento mental", que analizamos de acuerdo con los siguientes ítems:

En el ítem que corresponde a la satisfacción, evaluación emocional o vinculación laboral-afectiva, a través de las expresiones "me siento muy feliz" o "muy decepcionado en mi trabajo" se muestran los siguientes resultados: el 47.6% de los profesores manifiestan que están muy felices con su trabajo, siendo este el resultado proporcional más alto de la tabla; 26% de ello(a)s externan que se sienten felices con su trabajo; 10.6% indican que les da igual su trabajo; 11.1% dicen que se sienten algo decepcionados con su trabajo y, por último, 4.8% de ellos se sienten muy decepcionados con su trabajo, lo cual es el porcentaje más bajo de esta evaluación. Esto significa que más del 70 por ciento de encuestados expresan sentirse muy satisfechos o emocionalmente satisfechos con su labor, mientras que alrededor del 26% de son proclives a sentirse decepcionados de su trabajo (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Satisfacción emocional o vinculación afectiva con el trabajo.

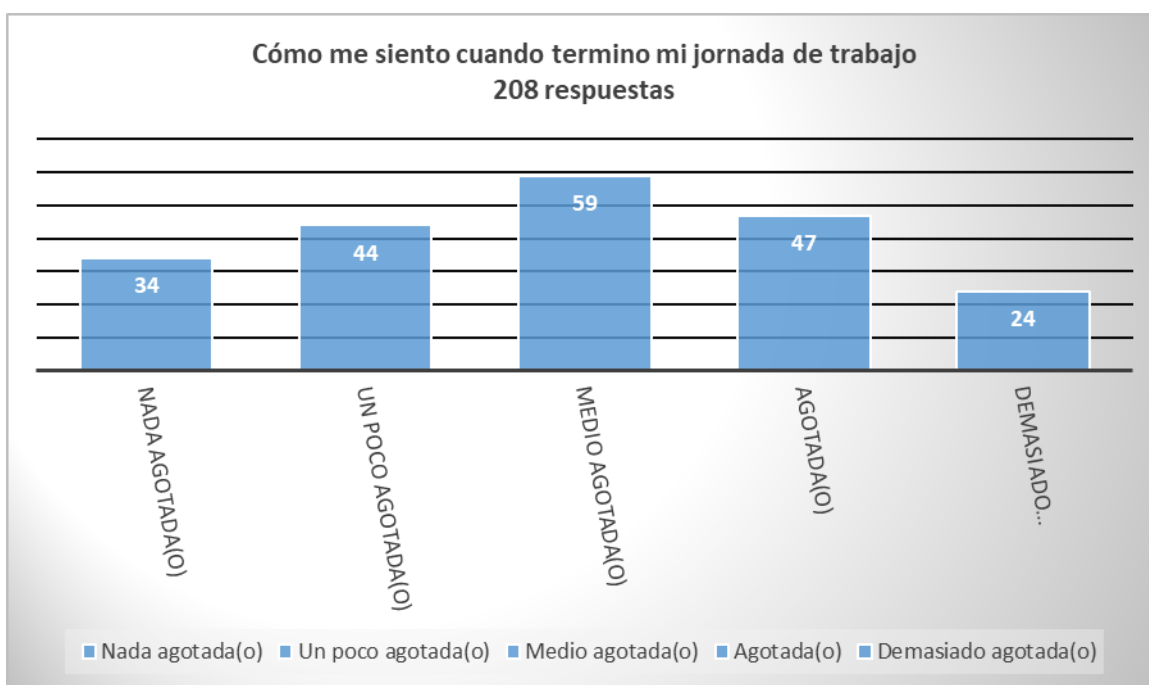


Fuente: Elaboración propia, basada en la adaptación de preguntas del inventario de Burnout de Maslach (1977, 1982).

En relación con el grado de agotamiento emocional, observamos que el ítem

empleado para evaluar la percepción de cansancio al término de la jornada de trabajo se muestran los siguientes resultados: 28.4% de los encuestado respondieron que se sienten medio agotados, siendo este el resultado más alto; 22.6% se sienten agotados; 21.2% un poco agotados; 18.8% nada agotados y, 11.5% demasiado agotados, categoría a la que corresponde el porcentaje más bajo de la muestra analizada (ver gráfica 2). En ese sentido se observa que el 41 % de los profesores universitarios presenta algún grado de agotamiento emocional al realizar sus labores (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Grado de agotamiento emocional al finalizar jornada laboral.

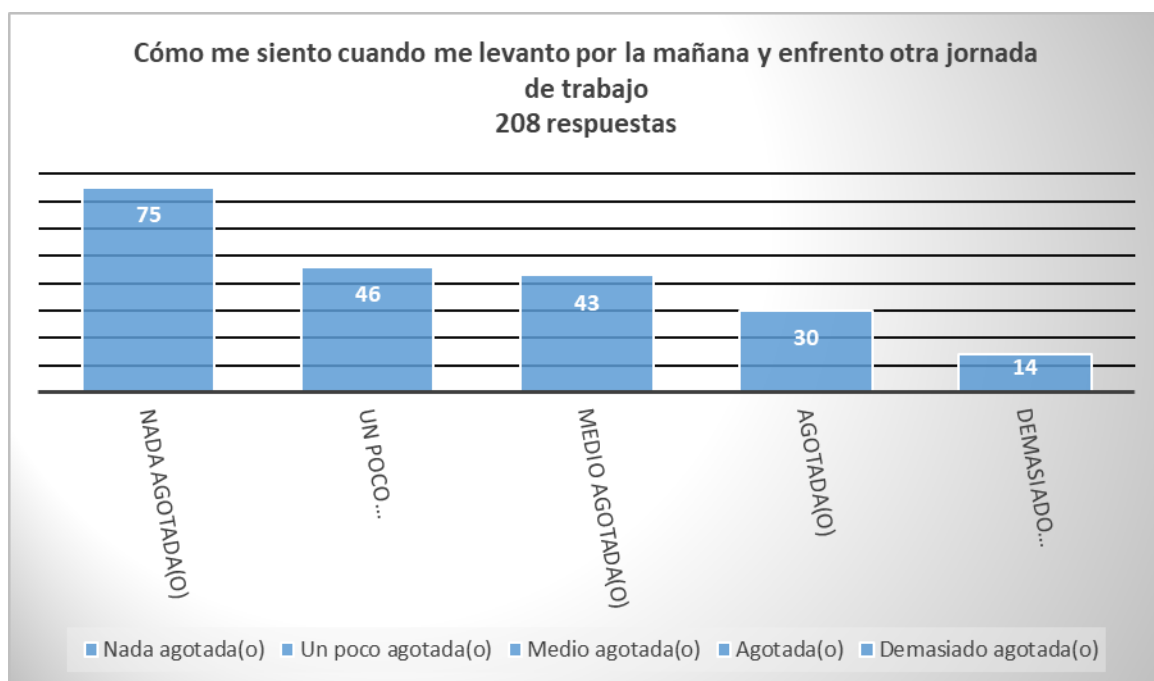


Fuente: Elaboración propia, basada en la adaptación de preguntas del inventario de Burnout de Maslach (1977, 1982).

En el ítem asociado al agotamiento al iniciar la jornada laboral, examinado con la expresión "cuando me levanto por la mañana y me enfrento a otra jornada de trabajo me siento..." muestra los siguientes resultados: 36.1% de la muestra respondió "nada agotada(o)", siendo este el porcentaje más alto de la tabla; 22.1 % dicen que se sienten "un poco agotada(o)s"; 20.7%, "medio agotada(o)s";

14.4% indicaron sentirse agotada(o)s, y 6.7% "demasiado agotada(o)s", siendo este el porcentaje más bajo de la muestra (ver gráfica 3). En total, el 20.11% de los profesores ya sienten agotamiento incluso antes de iniciar la jornada laboral, lo cual es un signo de evidente debilitamiento físico y de ser proclives al burnout.

Gráfica 3. Grado de agotamiento al inicio de la jornada laboral.



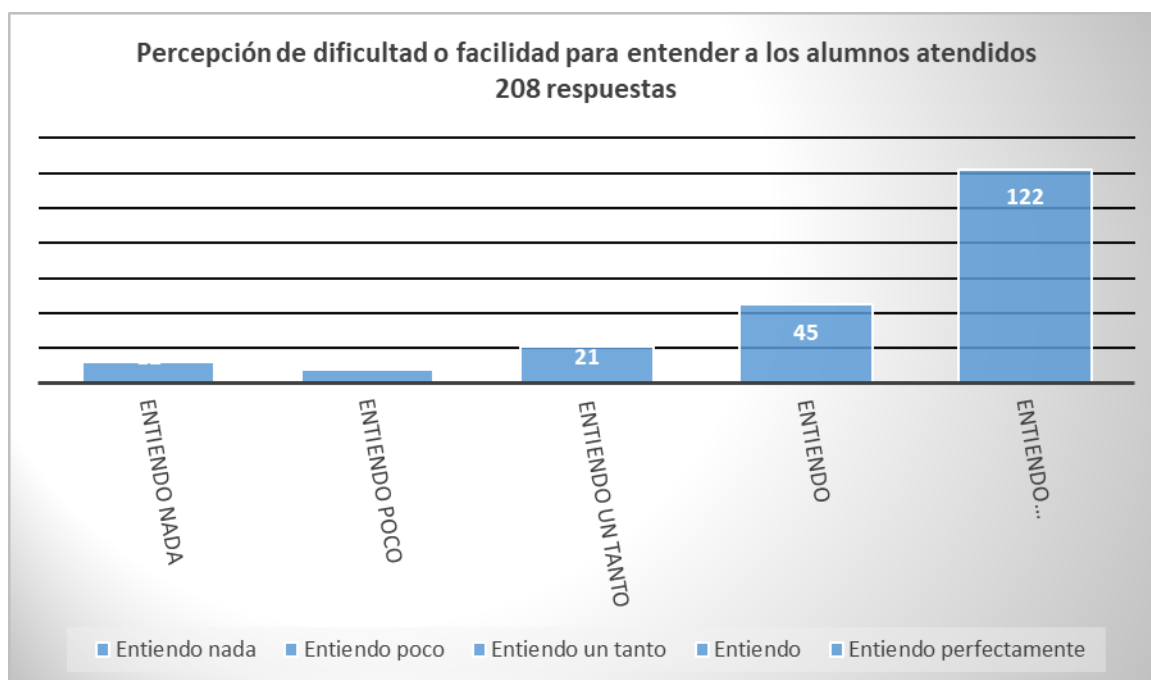
Fuente: Elaboración propia, basada en la adaptación de preguntas del inventario de Burnout de Maslach (1977, 1982).

Enseguida se presentan los resultados de la dimensión de impersonalización respecto al trato de los docentes con los estudiantes

En el ítem correspondiente, con la expresión de referencia "Siento que puedo entender fácilmente a los alumnos que tengo que atender", la información recopilada arroja el siguiente resultado: 58.7% de los profesores respondieron que entienden perfectamente a los alumnos que deben de atender; 21.6% entienden a los alumnos; 10.1% de ellos entienden un tanto; 5.8% entienden nada a los

alumnos, y 3.8% reportaron entienden muy poco. Este número es el porcentaje más bajo de la muestra de profesores estudiada. Esto significa que no obstante el agotamiento que presentan, la mayoría considera que entiende a sus alumnos (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Relación con los estudiantes.



Fuente: Elaboración propia, basada en la adaptación de preguntas del inventario de Burnout de Maslach (1977, 1982)

Enseguida analizaremos los aspectos que detallan las formas de relación personal con los estudiantes. En cuanto a la noción de contacto o comunicación, lo evaluado por medio del ítem de referencia base, que se va modificando gradualmente, "Siento que estoy tratando a algunos alumnos como si fuesen objetos impersonales", arroja el siguiente resultado: 71.2% de los profesores respondieron que para nada sienten que tratan a los alumnos como si fuesen objetos impersonales, siendo este el resultado más alto que muestra la tabla; 11.1% del total dicen que un poco; 7.2% responde que "más o menos"; 5.8% de los profesores sienten que sí tratan a los alumnos como objetos impersonales, y

4.8% de ellos sienten bastante esta sensación; esta cifra representa el porcentaje más bajo de la muestra. Es posible advertir que el 11.16% de los profesores sienten que tratan a los estudiantes como algo impersonal a consecuencia de que solo se relacionan con ellos por vía de las plataformas educativas o en línea.

En el ítem examinado con la expresión de base "Siento que trabajar todo el día con los alumnos me cansa", los resultados muestran que 32.2% de los profesores respondieron que no se cansan al trabajar todo el día con los alumnos, presentando este el resultado más alto de la tabla; por otra parte, 24% sienten que se cansan "un poco", y 19.2% dicen que "un tanto", mientras que 13.9% externan que sí se cansan. Por último, 10.6% de profesoras y profesores encuestados manifiestan que se cansan bastante, cifra que representa el porcentaje más bajo de la tabla.

Percepción de la efectividad en la atención a los alumnos

A pesar de la presión por las condiciones del trabajo en línea, por lo que se observó en la investigación, los docentes se concentran en la atención del alumno, por lo que examinar cómo se sienten en los resultados de sus tareas, tanto en atención y comunicación con los alumnos como en su propio desempeño ayuda a identificar cambios en su rendimiento en relación con el trabajo anterior presencial. Otras investigaciones posteriores podrían contribuir a evaluar la parte de respuesta de la institución, ya conociendo mejor lo que ha estado ocurriendo con los efectos de la pandemia; igualmente en el universo de alumnos. Aquí nos hemos centrado en la respuesta y percepciones de los profesores y profesoras universitarias.

En relación con el ítem con la expresión de base "Siento que trato con mucha efectividad los problemas de los alumnos a mi cargo", el resultado es el siguiente: 42.3% de encuestados respondieron que sienten "muy buena eficiencia" respecto al tratamiento efectivo de los problemas de los alumnos a su cargo, siendo este el resultado más alto que arroja la tabla; 32.2% de ellos externa que tiene "buena eficiencia"; 12% manifiesta "eficiencia media", mientras que 9.6% "poca eficiencia". Por último, 3.8% manifestó que percibe que pudo atender con muy poca eficiencia los problemas de los alumnos, siendo este resultado el número más bajo de este apartado.

El ítem asociado a la expresión "Siento que mi trabajo me está desgastando", arroja el siguiente resultado: 34.1% de los profesores y profesoras manifiestan que no les desgasta su trabajo, siendo este el resultado más alto que arroja la tabla; 25% dicen que un poco; 15.4% externan que "más o menos", y 15.4% sienten que sí les desgasta su trabajo. Por último, a 10.1% de profesores les desgasta bastante el trabajo que realizan, siendo este sin embargo el número más bajo de la muestra analizada. Del total de la muestra, 25.5% se sienten desgastados por el trabajo.

Finalmente, en la dimensión de realización personal, se obtuvieron los siguientes resultados: en cuanto al ítem de base "Siento que estoy influyendo positivamente en las vidas de los alumnos a través de mi trabajo", 55.8% de los docentes externan que su trabajo influye bastante en las vidas de sus alumnos, siendo este el porcentaje más alto que arroja la tabla; un 26% dice que sí influye; 12% siente que más o menos; 3.8% que influye "algo", y por último, 2.4% perciben que "para nada", siendo este el resultado más bajo que arroja la encuesta. Esto significa que, a pesar de las condiciones del trabajo remoto, los profesores universitarios no pierden la atención en su apostolado, considerando que son factor de influencia positiva en los estudiantes.

El ítem de análisis "Siento que me he hecho más duro con los alumnos" arroja el siguiente resultado, asociado a la relación o trato con los estudiantes; 36.5 % de los profesores sienten que "para nada se han hecho más duros con los alumnos"; 28.8%manifiestan que se han hecho "un poco duros"; 19.2% externan que "más o menos"; 11.5%que se han hecho "más duros", y por último, 3.8% de los profesores dicen que ahora "se han hecho más duros" con los alumnos, siendo este el resultado más bajo que arroja la encuesta.

Otro ítem permite examinar los efectos de las nuevas formas de trabajar en la percepción de rigidez emocional personal en las labores educativas. Con la expresión de referencia "Me preocupa que este trabajo me está endureciendo emocionalmente" pudo encontrarse que 59.6% de los profesores respondieron que para nada sienten que se han hecho más duros emocionalmente en sus labores en general, siendo este el resultado con mayor porcentaje; el 18.3%, sin embargo, externa que un poco, mientras que el 9.1% más o menos y un 8.7% indica que sí siente mayor rigidez emocional. El 4.3% manifiesta de forma más definitiva que sí, siendo este el porcentaje más bajo que arroja la tabla.

Por otra parte, el ítem enunciado con la frase "Me siento muy energético en mi trabajo", arroja el siguiente resultado: el 25.5% de los encuestados manifestó que se siente muy energético, este porcentaje es el más alto que arroja la tabla, aunque proporcionalmente

no representa una mayoría. Un 23.6% indica sentirse "más o menos con energía"; 21.6% se siente con energía, en tanto que 17.3% manifiesta poca energía y 12% se siente sin energía, siendo este último el resultado más bajo de la tabla.

El ítem con la observación «Me siento frustrado por mi trabajo», arroja el siguiente resultado: el 49% de los profesores manifiestan que no se sienten frustrados por su trabajo, y este porcentaje es el resultado más alto que incluye la tabla; 19.7% dicen que poco; 12.5% se sienten "más o menos"; 12% manifiestan estar algo frustrados; mientras, el 6.7% externa que se sienten "muy frustrados", siendo este el resultado más bajo de la tabla.

Inversión de tiempo y grado de importancia a la jornada laboral.

Con las condiciones distintas por pandemia, se consideró necesario evaluar la percepción sobre el tiempo dedicado a las labores en las circunstancias de trabajo remoto, y examinar también si eso pudo influir en la importancia otorgada por los docentes a sus tareas y a las de los alumnos. El ítem denominado "siento que estoy demasiado tiempo en mi trabajo", muestra que el 27.9% de los profesores externan que para nada sienten que están demasiado tiempo en su trabajo, y este porcentaje es el más alto que arroja la tabla. En cambio, un 19.2% dice que un tanto, 17.3% que "más o menos" y 12% expresa que pasa mucho tiempo en su lugar de trabajo, mientras que el 6.7% afirma que sí pasa demasiado tiempo trabajando, siendo este último el resultado más bajo de la tabla. Estos resultados nos permiten identificar que más de dos terceras partes de los profesores sí perciben que el tiempo dedicado a sus labores sí se ha extendido.

Sobre la cuestión "Siento que realmente no me importa lo que les ocurra a los alumnos a los que tengo que atender profesionalmente", el siguiente fue el resultado: el 80.3% de los profesores externan que no es cierto que sientan que realmente no les importa lo que ocurra con los alumnos a los que tienen que atender profesionalmente, este porcentaje es el más alto que arroja la tabla. Por otra parte, 8.2% manifiestan que es un poco cierto, 5.8% "más o menos" y el 4.3% dice que es muy cierto, mientras que el 1.4% dice que es cierto. Este último resultado es el más bajo que arroja la tabla. En este sentido podemos advertir que más de 80 por ciento de los profesores se muestran dando importancia a los alumnos, de modo que reafirman su compromiso docente con el bienestar general del alumnado.

Del ítem "Siento que trabajar en contacto indirecto con los alumnos me cansa", las

respuestas se orientan hacia la conservación de lazos comunicativos con los estudiantes, aun con trabajo remoto, puesto que el 35.1% de los profesores manifestó que para nada el trabajar en contacto indirecto o no presencial con los alumnos les cansa. Este porcentaje es el más alto que arroja la evaluación. El 21.6% externa que un poco; 21.2% más o menos, y 16.3% responde que es cierto, mientras que el 5.8% responde que es bastante, siendo este el resultado más bajo de esta cuestión.

Efectos en el ambiente de trabajo

Al valorar los efectos sobre el ambiente de trabajo por las adaptaciones debido a la pandemia, se analizó si los docentes sentían que podían crear con facilidad un clima agradable en su trabajo de manera remota. Las respuestas indican que el 56.7% de los profesores externan que es fácil crear un clima agradable en su trabajo, porcentaje más alto en este rubro. El 24.5% sienten también que sí pueden, lo que completa una mayoría superior al 80 por ciento que manifiestan conservar un buen ambiente educativo y laboral. El 11.1 % manifiesta que más o menos, mientras que 5.3% expresan que difícilmente lo consiguen y el 2.4% para nada sienten que se les facilita crear un clima agradable, siendo este el resultado más bajo de esta cuestión.

Por lo que respecta al ítem "me siento estimulado después de haber trabajado íntimamente con los alumnos", obtuvimos el siguiente resultado: el 43.3% de los profesores externan que se sienten bastante estimulados, porcentaje más alto que arroja el análisis de respuestas; 32.2% expresan que un tanto, el 19.1% un poco; el 11.1% manifiesta que más o menos, mientras que el 4.3% para nada se siente estimulado, siendo este el resultado más bajo. Cabe mencionar en este rubro que ese estímulo puede explicarse por necesidad de solidarizarse con los estudiantes en tiempos de pandemia, cuando las condiciones de su desarrollo, así como de la labor educativa son más difíciles. En posteriores trabajos podría profundizarse sobre estos síntomas psicosociales en el ámbito educativo mexicano, e incluso comparar este aspecto con lo que ocurre en otros países.

A su vez, en el ítem de referencia "Creo que consigo muchas cosas valiosas en este trabajo", los resultados reflejan que una mayoría se pronuncia en favor de satisfacción por su logro: el 54.3% de los profesores externan que son bastantes las cosas valiosas que

consiguen en su trabajo y el 27.8% manifiesta que si consigue cosas valiosas en su trabajo, mientras que 10.1% admite que "más a menos", 5.8% un tanto, y únicamente 1.9% siente que para nada consigue cosas valiosas por su labor, siendo este el porcentaje más bajo del apartado.

En relación con el ítem "Me siento como si estuviera al límite de mis posibilidades", el 38.5% de los profesores externan que "para nada", porcentaje más alto en la respuesta a la cuestión; el 25.5% manifiesta que un poco, mientras que el 16.3% más o menos, 13.9% se siente cerca de sus límites, y el 5.8% se encuentra en sus límites, siendo este el porcentaje más bajo registrado.

El análisis de respuestas al ítem "Siento que en mi trabajo los problemas emocionales son tratados de forma adecuada" arroja el siguiente resultado; el 30.8% de los profesores externan que sí tratan muy bien los problemas emocionales en su trabajo, siendo este el resultado más alto que arroja la tabla; 21.2% sienten que más o menos; 19.7% un tanto; 15.9% se tratan bien; mientras que el 12.5% manifiesta que, para nada.

Otro ítem "me parece que los estudiantes me culpan de algunos problemas", asociado a variables de evaluación intermedia del propio trabajo docente, arroja el siguiente resultado: el 53.4% de los profesores respondieron que rara vez les parece que los estudiantes los culpan de algunos problemas, y este porcentaje es el más alto que arroja la tabla; el 23.6% externan que a veces; 12.5% más a menos; mientras que el 6.3% externan que varias veces; y el 4.3% que siempre, siendo este el porcentaje más bajo que arroja la tabla.

Componentes de género y trabajo en una o varias universidades

Una vez establecidos estos resultados, se analizó la necesidad de realizar 24 entrevistas estructuradas a igual número de docentes para completar la investigación, dado que los resultados de la primera parte no ofrecían evidencia suficiente para probar la hipótesis de trabajo en el tema de género, y la hipótesis respecto a que los profesores que laboran en más de un centro de trabajo presentan más estrés laboral y son más proclives al síndrome de Burnout.

Por esa razón, en el periodo de octubre a noviembre de 2021 se aplicaron 24 entrevistas estructuradas, con base en la técnica de bola de nieve para establecer el número, dado que cuando las respuestas se volvían repetitivas ahí se consideró que eran suficientes el

número de entrevistas realizadas.

De la muestra analizada, la mitad, 12, son profesores de la Universidad Autónoma de Sinaloa, y 12 de la Universidad Autónoma de Occidente; el 50 % de entrevistas fueron respondidas por mujeres y el 50 % por hombres.

Respecto al tipo de nombramiento, 30.4 % son profesores de tiempo completo, 34.6 % medio tiempo; 17.4 % de contratación transitoria y 34.8 % de asignatura base. En cuanto a la escolaridad de los docentes, el 21.7 % tiene licenciatura, 26.1 % maestría y el 52.2 % tiene doctorado. De esa muestra, el 26.1 % son solteros, 65.2 % casados y 8.7 % viudos por consecuencia de la pandemia.

En la primera pregunta en torno a "cómo te sientes al impartir clases en línea", el 47.8 % dijo que "algo estresado"; 47.8 % respondió "bien", y el resto señaló que "normal".

En el segundo ítem, que cuestionaba quienes enfrentaron mayores retos durante la pandemia, los profesores o profesoras, el 100 % respondió que las mujeres.

Sobre los modos de afrontamiento de la pandemia, el 50 % respondió que lo hacía con la red de apoyo familiar, 10% recurriendo al apoyo espiritual, 20% con actividades deportivas y el resto señaló en un 10% que, con terapia, 5% por decisión propia y el 5% restante con capacitación autodidacta.

Respecto a los roles de trabajo en casa, en el cuarto ítem se les preguntó cuáles de los roles en casa aumentaron. En ese sentido, el 21.7% consideró que el de madre; 13 % el de padre, el 60.9% el de actividades domésticas y el 30.4% opinó que todas las anteriores. Cabe mencionar que en México se implementó en educación básica el programa "Aprende en Casa" durante la pandemia, transmitido por televisión, en donde los padres de familia tenían que apoyar a sus hijos en las tareas escolares, lo cual duplicó la carga para los profesores y profesoras universitarias en su rol de padres.

En el siguiente ítem, se preguntó si la Universidad proporcionó herramientas para el trabajo docente digital en casa. El 95.7% respondió que no y el 4.3% que sí. En torno al aumento en los gastos económicos durante la pandemia para estar en condiciones de trabajar en línea, el 69.6% respondió que aumentaron sus gastos

por contratar internet y el 30.4% que no, dado que ya tenían el servicio.

En el ítem 8, se cuestionó si el profesor trabajaba en una universidad o en varias, a lo que el 69.6 % contestó que en una sola universidad y el 30.4 % en varias. En el siguiente ítem, el 52.4 % señaló que le generaba estrés pertenecer a más de un centro de trabajo y el 47.6 % que no, con lo cual se comprueba el supuesto de que los profesores que laboran con tiempo parcial y en más de una universidad experimentan más estrés laboral.

En la última interrogante, se les preguntó si a su parecer las mujeres manejan más estrés laboral durante la pandemia por el aumento de roles, a lo cual el 87% respondió que sí y el 13 % que no.

Conclusiones y recomendaciones

La pandemia por el virus SARS-COVID-19 llevó a los profesores de educación superior a una situación inédita de trabajo, en donde de un día para otro tuvieron que emigrar al teletrabajo o trabajo remoto con todos los retos que ello implica. La mayoría de los profesores universitarios de Sinaloa no tenían capacitación previa en el uso de plataformas *Zoom*, *Google Meet*, ni *Microsoft Teams*; sin embargo, tuvieron que adaptarse a trabajar en forma remota y complementar su trabajo con aulas virtuales de *Classroom*, y grupos de *Whatsapp* con los estudiantes. Eso significó que el trabajo que realizaban en dos horas tuvo que extenderse en amplias jornadas, de tal manera que los dominios del trabajo-familia presentaron intersecciones.

Esa situación generó diversas afectaciones de salud emocional en los docentes. La hipótesis de investigación de este trabajo fue confirmada en el sentido de que los profesores universitarios sí presentaron síntomas de burnout (quemadura interna) a consecuencia de la pandemia. El 41% de la muestra analizada presentó agotamiento emocional, incluso mostraron agotamiento antes de iniciar la jornada laboral por el estrés generado por factores externos como fallas en el internet, intersección de los dominios trabajo-familia e inexperiencia en el uso de las plataformas, así como escaso apoyo institucional.

En cuanto a la hipótesis secundaria respecto a que el género influyó en el grado de burnout desarrollado no fue posible probarla mediante las encuestas; por ello en forma

adicional se llevaron a cabo 24 entrevistas semiestructuras (12 a profesores de la UAS y 12 a profesores de la UAdeO), en donde fue posible confirmar que efectivamente las mujeres fueron más proclives a la quemadura interna, especialmente al agotamiento emocional por sus múltiples roles de docente, madre y cuidadora. Adicionalmente, quienes eran madres con hijos en educación básica expresaron que tenían que apoyarlos en sus tareas académicas y también desarrollar las labores domésticas de la casa. El 87% de los entrevistados consideró que las mujeres docentes manejan más estrés en el contexto de la pandemia y el 13% que no.

En relación con las dimensiones del burnout, la de agotamiento mental fue la que más ha afectado a los profesores y profesoras universitarias, con un 41%; esta es seguida de la de despersonalización, ya que un 11.6% de la muestra analizada tiene la percepción de que trata a los estudiantes como objetos impersonales.

Respecto a la dimensión de realización personal, los resultados de la investigación indican que no obstante la pandemia y las adversas condiciones enfrentadas, los profesores universitarios no se sienten frustrados, ni decepcionados de su trabajo. El 55.8% considera que influye en forma positiva en la vida de sus alumnos y el 43.3% señala que se sienten bastante estimulados. Este hallazgo contradice al supuesto planteado inicialmente. Sin embargo, es explicable por el compromiso organizacional mostrado por los docentes en capacitarse en el teletrabajo, en diversos cursos y en su vocación de servicio.

En la tercera dimensión del trabajo, se comprobó en forma positiva que los profesores de tiempo parcial, asignatura y que laboran en más de un centro de trabajo son más proclives al estrés laboral y a la quemadura interna. En las entrevistas, el 52.4% consideró que le genera más estrés pertenecer a más de un centro de trabajo y el 47.6% dijo que no.

En suma, se puede concluir que a pesar del agotamiento que presentan los profesores universitarios se esfuerzan por continuar con su trabajo de la mejor manera posible y su realización personal no se ha visto afectada.

Este trabajo evidencia la necesidad de que las universidades públicas cuenten con una política de prevención de riesgos psicosociales, el cual se materialice a través de programas específicos, tales como la realización de pausas activas en el trabajo,

jornada laboral de cuatro días, contar con consultorio de terapia para profesores, clases de yoga en horarios extralaborales, etc.

En resumen, las dos docentes universitarias de las dos universidades públicas analizadas reflejan problemas psicoemocionales que afectan su desempeño laboral y requieren en forma urgente ser atendidos. Durante décadas los profesionales de la educación no han sido atendidos y requieren de la implementación de un programa integral de cuidado de la salud emocional.

Como líneas de investigación futuras se plantean las siguientes:

- Un estudio multidimensional de la salud emocional de los profesores universitarios en México.
- Un estudio sobre la influencia de los factores organizacionales en el desarrollo del burnout de los profesores universitarios.
- Un estudio sobre el estrés laboral, la satisfacción laboral y el síndrome del quemado en profesores universitarios, que incluya las medidas de atención institucionales necesarias.

Respecto a las limitaciones que enfrentó la investigación es importante mencionar que no respondieron los 500 profesores a quienes inicialmente se les envió la encuesta. Además, por la pandemia resultó imposible realizar entrevistas cara a cara, para profundizar en la parte cualitativa de la investigación.

Referencias

- Cladellas-Pros, Ramón; Castelló-Tarrida, Antoni y Parrado-Romero, Eva (2017). Satisfacción, salud y estrés laboral del profesorado universitario según su situación contractual.[pdf]. <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v20n1/0124-0064-rsap-20-01-00053.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2021. Dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva

más allá de la crisis del COVID-19.[pdf].<https://www.cepal.org/es/publicaciones/47192-estudio-economico-america-latina-caribe-2021-dinamica-laboral-politicas-empleo>.

Guerrero Barona, Eloísa (2001). Una investigación con docentes universitarios sobre el afrontamiento del estrés laboral y el síndrome del “quemado”. [pdf]. <https://rieoei.org/RIE/article/view/2911/3845>

Millán de Lange, Anthony Constant; Calvanese de Petris, Nicolina; D’Aubeterre López, María Eugenia (2017). Condiciones de trabajo, estrés laboral, dependencia universitaria y bienestar psicológico en docentes universitarios

Revista

docencia[pdf].<https://redined.educacion.gob.es/xmlui/bitstream/handle/11162/141908/6009-28440-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2021).

Día mundial de los docente

<https://es.unesco.org/commemorations/worldteachersday>.

Organización Mundial de la Salud (OMS) (2017). Protección de la salud de los trabajadores.<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/protecting-workers'-health>.

La gestión en las sociedades cooperativas ante la política pública en México.

María Estela Torres Jaquez²

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2018), contabiliza a los actores de la pesca; 294 mil³ en México, éstos poseen 74,029 embarcaciones con motores de diferente calado. En cuanto a la contribución de las Sociedades Cooperativas (SC), la Organización de Naciones Unidas (ONU, 2003) destaca que es una forma de organización que incide en la reducción de la pobreza, la creación de empleos y la integración social, por lo que conmina al Estado a vigilar e intervenir en ellas para que se cumplan los preceptos positivos que persiguen y así jueguen el rol que les corresponde.

En México, la Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca (Conapesca) reconoce la existencia de 10,217 organismos pesqueros, que en su mayoría son Sociedades Cooperativas Pesqueras (SCP). A su vez coincide con la ONU, al señalar que la relevancia de este tipo de organizaciones estriba en su contribución a la seguridad alimentaria y a la mitigación de la pobreza de las localidades donde se insertan.

De acuerdo al Diario Oficial de la Federación (19-01-2018) que publica la última Reforma de la Ley General de Sociedades Cooperativas (LGSC) (2018), el concepto de sociedad cooperativa se entiende como

² Profesora de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Correo electrónico: maria.torres@uas.edu.mx, torresjacques@yahoo.com.mx

³ Entre pescadores y acuicultores.

Una forma de organización social integrada por personas físicas con base en intereses comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades económicas de producción, distribución y consumo de bienes y servicios. (LGSC, 2018, p. 1)

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2018) aplicó la Encuesta Nacional de Pescadores y Acuicultores (ENPA) con el objetivo de generar información para los tomadores de decisiones de instancias gubernamentales, entre ellos los implementadores del Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola (PFPPA). Dicho documento reconoce que las Sociedades Cooperativas de Producción Pesquera (SCPP) y las Sociedades de Producción Rural (SPR), forman parte del sector social de la pesca y han sido objeto de políticas públicas a lo largo de su historia en México. Entre las problemáticas del sector menciona que solo el 18.4% de esas organizaciones agrega valor a los productos pesqueros. Entre las causas de esto podría ser la falta de apoyos del gobierno y/o de capacitaciones para el sector y que los costos no asociados al pago de salarios en las cooperativas incluyen mantenimiento de la infraestructura, de las embarcaciones y artes de pesca, del avituallamiento, costos administrativos y pago de servicios asociados a la cooperativa, por lo que “sin los apoyos proporcionados a través de CONAPESCA los costos aumentarían de manera diferenciada” (p. 66).

Respecto a Sinaloa, IICA (2018) reconoce que dicha entidad posee 391 cooperativas. Finalmente, el documento recomienda profundizar en los estudios de las SC, al considerarlas “pilar para el desarrollo de comunidades, regiones y países a nivel mundial” (IICA, 2018, p. 106).

Si una política pública de excelencia son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político desarrollado por el sector público y, frecuentemente se lleva a cabo con la participación de la comunidad y del sector privado (Lahera, 2004), por lo que surge la siguiente

interrogante ¿Las políticas públicas para las SCP en México, responden a sus problemáticas? Por otra parte, en la gestión de las cooperativas es relevante analizar si los directivos llevan a cabo una planificación económica, financiera y de acción social, identificando las áreas que requieran mayor atención, por lo que interesa responder cuestionamientos acerca de ¿Cómo es el proceso de gestión para aprovechar los programas públicos en aras de incrementar la rentabilidad económica de dichas organizaciones?

En la primera parte de este documento se desarrolla una explicación acerca del objeto de estudio; la sociedad cooperativa pesquera, su marco general de adscripción a las Organizaciones de la Economía Social (OESs), las SC, sus principios, objetivos, clases y categorías, administración y algunas connotaciones de su gestión, además de abordar el concepto de política pública y sus etapas. En un segundo apartado se expone el programa público aprovechado por la SCP. En la tercera se describe la propuesta metodológica donde se explica el enfoque y técnicas utilizadas para la obtención de la información, en la cuarta se exponen los resultados del trabajo empírico, para culminar con el quinto apartado de reflexiones finales.

Revisión de la literatura

Identificando a la Sociedad Cooperativa

El enfoque de la Economía Social en las organizaciones surge en Alemania, en la segunda posguerra, obteniendo buenos resultados de tal suerte que siguió aplicándose y a decir de Resico (2008) influyó en la división de ese país. De igual forma, debido a “la solidez teórica de la propuesta” la Unión Europea adopta ese modelo económico, además de algunos países en transición y en desarrollo (p. 135). En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ (CPEUM), en relación al sector social menciona que

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan

mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y en general de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios (CPEUM, pp. 27-29).

Las Organizaciones Sociales se adscriben a las OES's y dentro de ellas se encuentran las SC, prototipo clásico de empresa social (Lara, 2011). La LGSC (2018) identifica la cooperativa como una forma de organización social, integrada por personas físicas con intereses comunes y que se basa en los principios de solidaridad, esfuerzo propio y ayuda mutua. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (citado en ACI, OIT, 2015, p. 3), considera que el término cooperativa designa una “asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática”. En el caso de México, las SC es una combinación de dos estructuras: una asociativa que funciona según reglas democráticas y una empresarial que funciona según reglas fijadas por la asociación de miembros.

La administración y gestión en la Sociedad Cooperativa A través de la LGSC (2018) se dan a conocer las distintas clases y categorías de las SC, pueden ser:

a) de consumidores de bienes o servicios; b) de productores de bienes o servicios y c) de ahorro y préstamo.

De acuerdo a la LGSC (2018) la administración de las SC (la dirección, administración y vigilancia interna) está a cargo de la Asamblea General (AG), el Consejo de Administración y de Vigilancia y las comisiones que esta Ley establece y las demás que designe la AG. La dirección de la SC se lleva a cabo por un conjunto de socios que forman el Consejo Rector (CR), mismos que han sido elegidos de entre el total de miembros que constituyen la AG. La totalidad de socios establecen los objetivos y las líneas de actuación a seguir en cada periodo y es el CR es el que articula los medios necesarios para conseguir lo acordado en AG por la base social de la organización.

⁴ De acuerdo la Última Reforma del DOF (06-03-2020).

Respecto a la gestión en las entidades cooperativas, “uno de los grandes retos constituye que se puede combinar la filosofía social cooperativa con la competitividad, la excelencia gerencial y el éxito de las actividades productivas” (Gómez y Gómez, 2013, p.1). Para lograr lo anterior, las decisiones tomadas por los directivos deben tener orientación social que permita integrar la planificación económica, financiera y de acción social, identificando las áreas que requieran mayor atención, todo ello sin perder el fin social de la SC ya que el carácter diferenciado de la gestión cooperativa en los mecanismos de gestión deben aplicarse “a la definición de las estrategias institucionales, a la implementación de los planes integrales de evolución y al aseguramiento aportado por el control organizacional” (Castreje, 2005, p. 4). Es decir, se requiere explorar estrategias y definir los planes como empresa para traducirlos en acciones que se reflejen en misión, estrategias, planes y compromisos que estén en constante revisión y en su caso, reformulación. Para que lo anterior suceda, es necesario capacitar y dotar de una visión empresarial a los gestores y líderes sociales de las cooperativas.

Díaz (2017, p. 15)) se refiere a gestión empresarial como:

Elementos, medidas, estrategias y destrezas, que pueden ser llevados a cabo, con el fin de que una actividad económica o empresarial, sea viable económicamente, donde se requieren al menos cuatro aspectos: planificación, la organización, la comunicación y el control de la gestión.

Zárate et al. (2013) refuerza lo señalado por Díaz (2017) al considerar que la gestión, entre otros factores, es la clave de la productividad y competitividad de las organizaciones en términos generales, sin importar a qué sector pertenezca.

Teoría de las políticas públicas

Una política pública, de acuerdo con la definición de Aguilar (2003^a, p.15) es el...”proceso que se desenvuelve por etapas, cada una posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollo y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras”. Meny y Thoenig (citados en Aguilar 2003^a) señalan que debemos entender el concepto como la construcción y calificación de

los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento, mismos que se traducen en la creación de programas públicos, adscritos a la agencia de su competencia. De acuerdo a Méndez (2010) el concepto de política pública es el de un paquete de acciones del Estado dirigido a resolver un problema público, por lo tanto, va más allá de una mera decisión pública.

Respecto a las etapas de las políticas públicas, de acuerdo a Lahera (2004) pueden distinguirse cuatro: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. Lasswell (citado en Aguilar, 2003) propone siete etapas que posteriormente llama “proceso de decisión” y son: inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación. Bardach (2008) propone el camino de los ocho pasos: definición del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, ¡decida! y cuente su historia. Aguilar (2003^a) define cuatro etapas: agenda de gobierno, formulación e implementación y evaluación.

La *agenda* de gobierno debe entenderse con base en los flujos de los problemas de la sociedad. Son innumerables los problemas que fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Sostiene que en la formación de la agenda se requiere observar quiénes son los actores que definen y justifican los problemas públicos. Cuáles grupos y organizaciones tienen la capacidad de incluir en la agenda para convertir cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, como resultado de ello se puede conocer cuál es la estructura de poder predominante en la hechura de las políticas. En suma, agenda de gobierno se entiende como el “...conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 2003^a, p.29).

Para revisar la etapa de *diseño o formulación* es conveniente hacerlo desde dos perspectivas, a) como campo de actividad gubernamental; que pretende un propósito general a realizar, dado una situación social dada a lo que hay que proponer una acción específica, las normas para esa problemática, objetivos y programas de acción y por otro lado, b) la perspectiva teórica, donde se ve la política como un producto o resultado de una intervención gubernamental, es decir, el impacto real de la actividad gubernamental (Aguilar, 2003^b). Respecto a las decisiones, Aguilar (2003^b, p.93) señala que son tomadas “por altos funcionarios públicos y privados sin la participación de la opinión pública y de los grupos de interés” y que... “hay una élite cuyos miembros acuerdan sobre las metas más importantes de una política”. Dado lo anterior, se pone en tela de juicio si la población objetivo se involucra como actor en la formulación de problemas públicos.

Acosta y Srnec (2011) consideran que es necesario establecer vínculos entre las SC con el Estado para que pueda existir complementación y cooperación en la definición de las políticas públicas no solamente de recursos, sino de las oportunidades políticas y la capacidad de establecer alianzas entre los actores mediante estrategias colectivas.

Por otra parte, Alcalá (2003, p. 84) señala que en términos de políticas públicas- En contadas ocasiones esas políticas impuestas con mayor o menor éxito han sido permeadas por un verdadero intercambio de información y de propósitos entre el ejecutivo federal y los actores sociales y jurídicos que hacen posible la actividad pesquera, y aun por los anhelos y esperanzas de los pescadores mexicanos expresados en foros *ex profeso*.

Vázquez (2010), coincidiendo con Alcalá (2003) afirma que la sociedad es excluida del proceso de planeación de políticas, ya que los foros de consulta, son rituales retóricos de auscultación de la opinión pública que no la involucran en la formulación de las políticas del desarrollo. En el caso de las SC, los factores que han contribuido a su formación de fueron los incentivos institucionales (Ramírez et al., 2011), por lo que se requiere revisar el papel que le toca jugar al Estado en la resolución de los problemas y de políticas de grupos en desventaja social, sobre todo

“la conveniencia de apoyar e impulsar la transformación de las cooperativas en tanto empresas sociales con capacidad para mejorar la situación de los pescadores” (Ponce, 2003, p. 294), de no ser así las cooperativas se volverían incapaces de cumplir las funciones sociales para las que están destinadas y perderían su justificación principal.

La *implementación* de políticas públicas consiste en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intervención fundamental de una política determinada; enseguida “asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño del sistema y en hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización” (Aguilar, 2003^c, p.192). Lo que se discute en esta etapa es el problema fundamental que con frecuencia se traduce en una distancia entre el impacto real y el fin declarado (ONU, 2003).

La *evaluación* de políticas públicas, de acuerdo con Aguilar (2010) citamos se entiende como aquella que:

Cierra y abre un ciclo o espiral de la política. Los resultados de la evaluación, si es metodológicamente apropiada, nos dan una fotografía de la política en curso, de su grado de institucionalidad y corrección técnica, a la vez que nos ofrecen también elementos informativos sobre lo que hay que corregir y mejorar en el diseño y la operación de la política, con lo que se reforma la política e inicia un nuevo ciclo o se eleva a otro nivel. (p. 51)

Aguilar (2010) establece que el ejercicio de la evaluación incluye decisiones donde el primer lugar debe decidirse con referencia a con cuál valor público (legalidad, integridad, carácter público, transparencia, eficiencia económica, eficacia social) se evaluará la política, para saber hasta qué grado respetó y realizó el valor preferido. El segundo, consiste en establecer los estándares o normas de operación que deberán cumplirse (que prescriben el tipo de acción que respeta o realiza cabalmente el valor institucional o administrativo) y los indicadores empíricos que permiten observar y medir si las acciones llevadas a cabo cumplen con el estándar y hasta qué grado, para finalmente decidir cuáles serán las materias en las que se

enfocará la evaluación de la política; la conducta de los directivos y del personal, el desempeño del personal o de unidades administrativas específicas, la calidad de sus productos.

Diseño PFPPA

La Administración Pública Federal cuenta con diferentes agencias/secretarías que hacen posible el diseño y ejecución de programas públicos para todos los sectores. Para atender los asuntos del sector pesquero, en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) existe un órgano desconcentrado, la CONAPESCA que oferta el PFPPA cuyo objetivo general es lograr que el sector pesquero y acuícola incremente su productividad en un marco de sustentabilidad, buscando reducir las brechas de desigualdad social. Los lineamientos generales de las ROP (2019) manifiestan que la población objetivo del programa está compuesta por pescadores y acuicultores constituidos como unidades económicas pesqueras y acuícolas. A continuación, describimos en qué consiste el Programa. Para cumplir el objetivo mencionado el PFPPA cuenta con cinco componentes: I) Impulso a la capitalización, II) De Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuícola, III) Fomento al Consumo, IV) Paquetes Productivos Pesqueros y Acuícolas y V) Ordenamiento y Vigilancia Pesquera. Cada componente, a su vez, se divide en subcomponentes y cada uno posee características, conceptos y montos de diferentes apoyos.

Componente I) Impulso a la capitalización tiene el objetivo de apoyar a las unidades económicas pesqueras y acuícolas para incrementar su capitalización, está compuesto de siete subcomponentes con objetivo específico, concepto, monto de apoyo y requisitos para (ver tabla 1).

Tabla 1. Elementos del Componente Impulso a la capitalización

Subcomponentes	Objetivo específico	Conceptos de apoyo	Monto de apoyo
1. Modernización de Embarcaciones Mayores, dedicadas a la captura de camarón, calamar, escama marina, sardina, pulpo, tiburón y atún con palangre	Incorporación de diseños modernos de construcción y equipamiento de embarcaciones.	i) Sustitución del motor principal y de la transmisión de la embarcación; ii) hélice y tobera; iii) sustitución del sistema de enfriamiento ⁵ y sustitución parcial del forro del casco, incluye obra viva, obra muerta y caseta.	Hasta el 50% del costo sin rebasar Un millón de pesos por embarcación ⁶ .
2. Modernización de embarcaciones menores	Sustitución de motores y embarcaciones, así como la adquisición de equipo para conservación de producto a bordo y equipo satelital ⁷ .	i) Sustitución de motor o fuera de borda de hasta 115 HP por motor de 4 tiempos.	Hasta Ciento cinco mil pesos.
		ii) Sustitución de embarcación menor de hasta 10.5 metros de eslora.	Hasta Cincuenta mil pesos.
		iii) adquisición de equipo para conservación de producto a bordo.	Hieleras: hasta Tres mil quinientos pesos.
		iv) adquisición de equipo satelital.	Hasta Tres mil pesos. El apoyo Federal será

			de hasta el 50 por ciento ⁸ .
3.Obras y estudios	Fortalecer la infraestructura pesquera y acuícola que contribuyan a incrementar la capitalización de las unidades económicas; a mejorar el manejo sustentable de la	i) Desazolves	Hasta Veinte millones de pesos.
		ii) Unidad Básica de Infraestructura ⁹ .	Hasta Dos millones de pesos.
		iii) Muelle o atracadero ¹⁰ .	Hasta Cuatro millones de pesos.
		iv) Rampas de botado ¹¹ .	Hasta Un millón de pesos.
		iv) obras de protección marginal,	Hasta Cinco millones de pesos.

⁵ Entre ellos compresores, motogeneradores y condensadores, planta eléctrica, electrobombas, tina de salmuera, placas o serpentín de enfriamiento, recubrimiento de bodega, chiller de enfriamiento, máquina de hielo, equipo evaporador); iv) adquisición de equipos y artes de pesca selectivos; v) adquisición de equipos de navegación y comunicación y vi) sustitución parcial del forro del casco, incluye obra viva, obra muerta y caseta.

⁶ Los conceptos de apoyo de los incisos a) al f) son acumulativos, sin rebasar el monto máximo de apoyo por embarcación.

⁷ Para los conceptos de apoyo i), ii) y iii), en caso de participar los gobiernos de los estados y/o municipios, su aportación será hasta el 30% del costo total del bien adquirido y el complemento será por cuenta del beneficiario.

⁸ El apoyo del gobierno federal podrá ser de hasta el 50% sin rebasar el tope máximo, el apoyo estatal o municipal será del 40% y del productor el 10 por ciento.

⁹ Construcción de infraestructura y equipamiento básico que incluye mesas, tinas de acero inoxidable y básculas de 500 Kg.

¹⁰ Estructuras de concreto, madera, y/o poliestireno, podrán estar constituidas por pilotes, pilas, muros de gravedad o flotantes.

¹¹ Estructuras que se componen de una plataforma antiderrapante inclinada de concreto armado la cual toma como elemento de diseño las embarcaciones.

	producción pesquera, el acopio y su conservación, así como garantizar la seguridad en las maniobras de atraque y desembarque.	v) Estudios para obras de desazolve en sistemas lagunares costeros e infraestructura portuaria pesquera	Hasta el 50% del costo, sin rebasar Un millón de pesos ¹² .
4. Diésel marino	Ampliar el margen de operación de los productores con embarcaciones mayores y/o instalaciones acuícolas adquiriendo el energético a precio de estímulo.	Apoyo para la adquisición de diésel marino ¹³ .	a) Hasta Dos pesos por litro de diésel marino. Hasta 1.5 millones de litros por Unidad Productiva ¹⁴ .
5. Gasolina ribereña	Ampliar el margen de operación de los productores ribereños adquiriendo el energético a precio de estímulo.	Adquisición de gasolina ribereña ¹⁵ .	Hasta Dos pesos por litro de gasolina ribereña ¹⁶ .

6.Programa de Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca)	Otorga recurso económico directo a los pescadores ribereños, en aguas continentales, tripulantes de embarcaciones mayores y trabajadores operativos de Unidades de Producción Acuícolas ligados a unidades económicas pesqueras y acuícolas activas e inscritas en el Registro Nacional de Pesca y Acuicultura.	Para participar en acciones de capacitación encaminadas a fortalecer los conocimientos de los trabajadores del sector e identificar impactos y áreas de oportunidad en su actividad.	Siete mil doscientos pesos por solicitante ¹⁷ .
7.Fortalecimiento de capacidades	Fortalecer las capacidades de los agentes productivos vinculados al sector	i) Cursos-talleres y/o procesos de formación presencial. teórico-práctico, con apoyo de hasta sesenta	Hasta Sesenta mil pesos por curso especializado. b) Hasta Doscientos cincuenta mil

¹² Para iv) y v) el 50% podrá ser aportación del solicitante, de gobiernos estatales, municipales y/u otra fuente de financiamiento.

¹³ Basados en el padrón de 2018.

¹⁴ Hasta 1.5 millones de litros por Unidad Productiva.

¹⁵ Basados en el padrón 2018.

¹⁶ Hasta 10 mil litros por embarcación.

¹⁷ Por solicitante, por ejercicio fiscal.

	pesquero y acuícola	mil pesos por curso	pesos por curso
	nacionala fin de incrementar sus capacidades para el logro de su desarrollo humano, productivo, comercial, financiero y tecnológico.	especializado. ii) asistencia técnica integral, para e productivida d implementar de procesos transformación y comercializació n.	especializado regional. Hasta Ciento cincuenta mil pesos donde participen al menos cinco unidades económicas por atender en un periodo de tres a seis meses.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SEGOB. Diario Oficial de la Federación (01/03/2019).

Subcomponentes	Objetivo específico	Conceptos de apoyo	Monto de apoyo
1. Proyecto de Ordenamiento Pesquero	Ejecución de Proyectos de Ordenamiento Pesquero para implementar acciones de incorporación de diseños modernos de construcción y equipamiento de las embarcaciones.	i) Ordenamiento ribereño del casco, incluye obra viva, obramuerta y caseta.	Hasta Diez millones de pesos.
		ii) Ordenamiento de pesquerías de máximo aprovechamiento.	
		iii) Ordenamiento de pesquerías con potencial.	
		iv) Ordenamiento recuperación de recursos pesqueros.	
		v) Zonas de Refugio Pesquero (Diseño y sociabilización, implementación y monitoreo).	
		vi) Recuperación de artes de pesca abandonados, perdidos y descartados.	
2. Proyectos de Ordenamiento Acuícola		i) Ejecución del Proyecto de Ordenamiento Acuícola	Por proyecto local, estatal o regional: Hasta Tres millones de pesos.
3. Proyecto de disminución del Esfuerzo Pesquero	Sustitución de motores y embarcaciones, así como la adquisición de equipo para conservación de	i) Retiro voluntario de embarcaciones.	Por proyecto local, estatal o regional: Hasta Tres millones de pesos.

Componente II) de Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuícola, cuyo objetivo

es incentivar la mejora de la gestión del ordenamiento y la vigilancia de los recursos pesqueros, a fin de promover la sustentabilidad, está compuesto de cuatro subcomponentes con objetivo específico, concepto, monto de apoyo y requisitos (ver tabla 2).

Tabla 2. Elementos del Componente de Ordenamiento y Vigilancia Pesquera y Acuícola

	producto a bordo y equipo satelital.		
4.Subcomponente Cumplimiento y Observancia Normativa	Acciones de inspección y vigilancia.	i) Gastos para asesores técnicos de pesca que participen en las acciones de inspección y vigilancia.	a) Persona física: Hasta Dos millones de pesos b) Persona moral: Hasta Seis millones de pesos.
		ii) Gastos para el desarrollo de campañas de difusión orientadas a combatir la pesca ilegal, prevenir la comisión de infracciones administrativas así como los instrumentos y medios para su desarrollo.	
		iii) Gastos para operación y mantenimiento de vehículos terrestres, marítimos, aéreos y demás bienes y equipos aportados por los beneficiarios conforme al Proyecto.	
		iv) Gastos de instalación y de alimentación en bases y zonas de operación, así como	

		avituallamiento de embarcaciones en bases marítimas.
		v) Gastos que permitan a los beneficiarios poner a disposición infraestructura y equipo que coadyuven en la implementación de acciones de inspección y vigilancia.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SEGOB. Diario Oficial de la Federación (01/03/2019).

Componente III). Dentro del componente de Fomento al Consumo, cuyo objetivo es fomentar el consumo de productos pesqueros y acuícolas para mejorar la dieta nutricional de las familias mexicanas. Se conforma de tres subcomponentes, con el concepto de apoyo, monto y requisitos (ver tabla 3).

Tabla 3. Elementos del Componente de Fomento al Consumo

Subcomponentes	Conceptos de apoyo	Monto de apoyo
1. Acciones para el Fomento al Consumo	i) Campañas integrales de promoción de fomento al consumo.	a) Por Campaña Nacional hasta el 80%, sin rebasar Cuatro millones quinientos mil pesos. b) Por Campaña Regional hasta el 80%, sin rebasar Un millón quinientos mil pesos.

	ii) Estudios de mercado, diagnóstico y monitoreo de consumo y análisis nutrimental.	a) Hasta el 80%, sin rebasar Un millón de pesos por estudio
	iii) Eventos y ferias regionales, nacionales e internacionales para fomentar el consumo de pescados y mariscos.	a) Por Evento hasta el 80%, sin rebasar Un millón quinientos mil pesos. b) Por Feria hasta el 80%, sin rebasar Trescientos mil pesos.
	iv) Difusión. Material impreso, digital y audiovisual, así como material informativo, didáctico y publicitario.	a) Por Acción Estatal o Regional hasta el 80%, sin rebasar Doscientos cincuenta mil pesos. b) Por Acción Nacional hasta el 80%, sin rebasar Quinientos mil pesos.
2.Desarrollo de Cadenas Productivas	i) Profesionalización. Pago servicios profesionales y de consultoría para el acompañamiento de la cadena productiva.	a) Sistema Producto Estatal o Regional hasta el 80% sin rebasar Trescientos mil pesos. b) Sistema Producto Nacional hasta el 80% sin rebasar Cuatrocientos mil pesos.
	ii) Asistencia a eventos y Reuniones. Transportación y viáticos para representantes y agentes operativos de los Sistemas Producto.	a) Sistema Producto Estatal o Regional hasta el 80% sin rebasar Cien mil pesos. b) Sistema Producto Nacional hasta el 80% sin rebasar Trescientos mil pesos.
	iii) Estudios, proyectos y certificaciones (Estudios de mercado, certificación, esquemas de calidad, formulación de proyectos productivos, planes de negocios, desarrollo de nuevos productos, valor agregado, diseño de imagen y empaque de productos	Regional hasta el 80% sin rebasar Cuatrocientos mil pesos. b) Sistema Producto Nacional hasta el 80% sin rebasar Ochocientos mil pesos.

	pesqueros y acuícolas); así como para la conformación de centros de servicios empresariales, empresas integradoras y comercializadoras .18	
3. Transformación y Comercialización de productos	i) Equipamiento para realizar actividades de transformación de productos, fabricación de hielo, refrigeración y congelación.	Hasta el 50%, sin rebasar Un millón quinientos mil pesos.
	ii) Punto de Venta: i. Fijo: Equipamiento para realizar actividades de comercialización. ii. Semi-fijo: Estructura metálica y equipamiento para realizar actividades de comercialización. iii. Móvil: Equipamiento para realizar actividades de comercialización.	a) Punto de Venta Fijo: Hasta el 50% sin rebasar Seiscientos mil pesos. b) Punto de venta Semi-Fijo: Hasta el 50% sin rebasar Cuatrocientos mil pesos. c) Punto de venta Móvil: Hasta el 50% sin rebasar Doscientos mil pesos.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SEGOB. Diario Oficial de la Federación (01/03/2019).

¹⁸ Estudios de mercado, certificación, esquemas de calidad, formulación de proyectos productivos, planes de negocios, desarrollo de nuevos productos, valor agregado, diseño de imagen y empaque de productos pesqueros y acuícolas; así como para la conformación de centros de servicios empresariales, empresas integradoras y comercializadoras.

Componente IV) Paquetes Productivos Pesqueros y Acuícolas, cuyo objetivo es apoyar a entidades de investigación y transferencia tecnológica para caracterizar y preservar líneas genéticas acuícolas así como incrementar y fortalecer la infraestructura productiva de insumos biológicos. Posee un componente único, conceptos de apoyo, monto y requisitos (ver tabla 4).

Tabla 4. Paquetes Productivos Pesqueros y Acuícolas. Subcomponente Recursos Genéticos Acuícolas

Conceptos de apoyo	Monto de apoyo
a) Adquisición de líneas genéticas de interés comercial	a) Hasta el 80% sin rebasar Un millón de pesos: i. Hasta el 10% del monto total para asistencia técnica especializada. ii. 90% para adquisición de reproductores.
b) Construcción y/o adecuación de infraestructura, instalaciones y equipamiento de laboratorios de producción de larvas, post-larvas, semillas, crías o juveniles de organismos acuáticos: i. Infraestructura e instalaciones ii. Materiales y equipo. iii. Asistencia técnica.	a) Hasta el 50% del proyecto, sin rebasar Cinco millones de pesos. Para el caso de asistencia técnica hasta el 50% sin rebasar Doscientos mil pesos.
c) Manejo y preservación de productos sexuales con fines de mantener bancos de genoma. i. Materiales y equipo. ii. Asistencia Técnica.	a) Hasta el 80% sin rebasar Cinco millones de pesos. Para el caso de asistencia técnica hasta Doscientos mil pesos.
d) Caracterización de líneas genéticas.	a) Hasta el 80% sin rebasar Un millón de pesos: i. Hasta el 10% del monto total para asistencia técnica especializada. ii. 90% para caracterización de líneas genéticas.

Fuente: Elaboración propia, con datos de la SEGOB. Diario Oficial de la Federación (01/03/2019).

Metodología

La investigación se llevó a cabo con el estudio de caso como estrategia metodológica, considerando que una de sus fortalezas permite medir y registrar la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado. Yin (1994) señala que el estudio de caso es una investigación empírica que aborda un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real. Las técnicas de recolección de datos utilizadas fueron la entrevista semiestructurada y el análisis de documentos. La primera se aplicó a tres directivos de la SCP Unión de Pescadores del Puerto de Altata y se analizaron documentos como actas constitutivas, actas de asamblea, concesión de pesca y Reglas de Operación (ROP) (2019).

El alcance de la investigación fue exploratorio y descriptivo. De acuerdo a Hernández, et al., (2014) el estudio exploratorio nos permite captar una perspectiva general del problema siendo útil para delimitar el estudio, recopilando información acerca de un problema que conduce posteriormente a un estudio especializado en particular.

En la fase exploratoria se llevó a cabo una investigación bibliográfica con el fin de identificar la problemática y las unidades de análisis a estudiar, generándose los contactos e información de campo básica. Al elegir la unidad de análisis, se da un acercamiento con los actores clave, pretendiendo hacer un estudio comparativo de los programas públicos aprovechados; identificando que en 2019 se atendieron convocatorias del PFPPA y que en 2020 el gobierno federal emitió tal convocatoria solo con dos componentes, el Apoyo para el Bienestar de Pescadores y Acuicultores (Bienpesca) y Recursos Genéticos Acuícolas, atendándose la convocatoria del primero y que al momento de concluir esta investigación no se emitían los resultados.

El estudio es descriptivo debido a que “únicamente pretenden medir o recoger información de manera independiente o conjunta sobre los conceptos o las variables a las que se refieren, esto es, su objetivo no es indicar cómo se

relacionan éstas” (Hernández, et al., 2014, p. 92), en esta investigación solamente se limita a identificar la capacidad de gestión de los directivos de la sociedad cooperativa analizada, para posteriormente describirla, sin buscar correlaciones.

Resultados

La forma y categoría de las SC identifica a las SCP como productoras de bienes o servicios y aportan su trabajo personal, físico o intelectual, pudiendo almacenar, conservar, transportar y comercializar sus productos. Pertenecen a la categoría de organizaciones sociales cooperativas ordinarias, ya que para funcionar solo requieren de su constitución legal, debido a que no reciben participación estatal. La Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera Unión de Pescadores del Puerto de Altata, S.C.L. está ubicada en Altata, Navolato, Sinaloa¹⁹.

De acuerdo al análisis del Acta Constitutiva ésta se fundó el 6 de octubre de 1948, otorgándosele concesión para la extracción, captura y aprovechamiento comercial de camarón de estero en aguas de jurisdicción federal del Sistema Lagunar Bahía de Altata-Ensenada del Pabellón, Sinaloa. Así mismo, en la actualidad detenta permiso para capturar escama, almeja y tiburón. Está conformada por 78 socios, es propietaria de 34 embarcaciones y está incorporada a la Federación de Sociedades Cooperativas de Producción pesquera de Bahía y Aguas Marinas Altata y Ensenada del Pabellón.

El proceso de gestión para aprovechar los programas públicos en aras de incrementar la rentabilidad económica de dichas organizaciones inicia dando a conocer cómo está conformada la administración de la SCP en estudio. Ésta cuenta con el presidente administrativo, tesorero, secretario, presidente de vigilancia, consejeros de administración y la Asamblea General (AG)²⁰. El presidente de la cooperativa se elige por tres años, pudiendo reelegirse si la AG así lo dispone

¹⁹ Situada a 60 kilómetros aproximadamente al oeste de [Culiacán](#), capital del estado, frente al [Océano Pacífico](#).

²⁰ Conformada por todos los socios.

El actual lleva dos periodos; inició sus gestiones en 2014, se reeligió por un periodo más (2017 a 2019) y al momento de esta investigación seguía al frente, dada la situación de salud que priva en el mundo, misma que impide se realice una AG que proponga y, en su caso vote, a otro equipo para directivos.

Los directivos se enteran de la existencia de convocatorias abiertas²¹ ya que les llega un correo electrónico con la información, además de que personal de CONAPESCA les llama por teléfono. Posteriormente los directivos, como parte de su gestión llevan a cabo una AG para proporcionar a los socios información alusiva a los programas.

En marzo de 2019 la SCP en estudio atendió convocatoria de CONAPESCA, particularmente en los componentes siguientes:

- I) Impulso a la capitalización. En los subcomponentes de modernización de embarcaciones menores²²; gasolina ribereña, Bienpesca y fortalecimiento de capacidades.
- II) Ordenamiento y vigilancia pesquera y acuícola. En los subcomponentes de proyectos de disminución del esfuerzo pesquero, específicamente en zonas de refugio pesquero y recuperación de artes de pesca abandonados, perdidos y descartados.
- III) Paquetes productivos pesqueros y acuícolas. En el componente construcción y/o adecuación de infraestructura, instalaciones y equipamiento de laboratorios de producción de larvas, post-larvas, semillas, crías o juveniles de organismos acuáticos.
- IV) No se solicitaron apoyos de los componentes fomento al consumo, ni paquetes productivos pesqueros y acuícolas.

²¹ Por lo general todas abren ventanillas en marzo de cada año.

²² Sustitución de embarcaciones y motores fuera de borda, adquisición de equipo satelital y equipamiento para la conservación del producto a bordo.

La cooperativa en estudio accede a capacitación a través del componente Impulso a la capitalización, con el subcomponente Bienpesca, que proporciona apoyo económico directo a cambio de cursos, entre ellos de administración y gestión, lo que impacta en el desarrollo de la cooperativa y por ende en su productividad. Por otro lado, el diseño mismo de la SCP contempla la aportación voluntaria por parte de los socios, como “costo de pesca”, permitiendo con ello sufragar algunos gastos fijos, lo que permite mejorar su competitividad.

Reconocen que sí tienen conocimiento que otras instancias de la administración pública ofertan programas, pero que en 2019 no fueron aprovechados principalmente debido a que no cuentan con una planeación formal donde se contemple el aprovechamiento de programas públicos, carecen de estrategia para atender varias convocatorias a la vez, ya que éstas abren y cierran más o menos en las mismas fechas, se les dificulta conseguir que los socios integren su expediente en tiempo y forma y la escasez de recursos económicos, debido a que la mayoría de los programas están diseñados para que la población beneficiada aporte un porcentaje; y el pescador no tiene la capacidad económica para acatar más de una convocatoria con tales requerimientos.

La problemática del sector sí forma parte de la agenda de los gobiernos, ya que son atendidas a través de programas públicos, empero, declaran no participar en su diseño o formulación, así como tampoco en la implementación ni en la evaluación. No obstante, cuestionan el diseño del PFPPA, dado que en éste los socios de las cooperativas pesqueras deben aportar recursos económicos al momento que les otorgan el apoyo.

Ha sido difícil poder cumplir con la aportación que nos corresponde, por lo tanto, a veces nos desprendemos de nuestras propiedades y/o adquirimos algún préstamo” y agrega, “¿Qué sabe el gobierno de nuestras necesidades, si tenemos dinero o no para ese apoyo?

Reflexiones finales

Se puede concluir que la política pública diseñada por SADER sí está en función de la requerida por la SCP ya que en ésta se elaboran respuestas, contenidos, instrumentos y procesos que se traducen en la creación de programas públicos, tal y como lo mencionan Meny y Thoenig (citados en Aguilar 2003^a). Empero, la organización no tiene la capacidad de incluir en la agenda de gobierno otras problemáticas sociales como problemas públicos tal y como lo sugiere Aguilar (2003^a). Lo mismo sucede el diseño, ya que en las decisiones no son tomados en cuenta como actores relevantes, ya que son la población objetivo del programa y desconocen cómo se define lo tripartito en las ROP. En relación a la implementación de las políticas no son tomadas en cuenta en los calendarios de apertura y cierre de las convocatorias, así como tampoco en los tiempos de apertura y cierre de vedas, lo que sugiere un divorcio entre los objetivos buscados por las instituciones y los logrados en las organizaciones.

Respecto a los determinantes de la gestión para aprovechar los programas públicos la SCP Unión de Pescadores del Puerto de Altata posee infraestructura que ha mejorado con aportaciones de los socios y con el aprovechamiento de programas de diferentes niveles de gobierno, mismos que son gestionados por la administración. De igual manera cuenta con concesión para captura de camarón y permiso para capturar productos de escama. Aunque se carece de asesoría para fortalecer su capacidad de gestión y ser más competitiva en la parte empresarial que les corresponde. Por otro lado, esa capacidad de gestión se ve limitada, ya que no les permite atender convocatorias de otras agencias o instituciones a la vez, por lo que se requiere planeación, estrategias y control para mejorar la toma de decisiones en aras de incrementar la productividad, toda vez que el éxito de una cooperativa no es solo contar con artes de pesca, embarcaciones con motores modernos y nuevos, sino también se requiere infraestructura para la administración, comercialización, monitoreo y vigilancia.

Referencias Bibliográficas

- Acosta, M. y Srnec, C. (2011): "Estrategias de acción e incidencia en las políticas públicas de las cooperativas de tercer grado en Argentina". *Visión de Futuro*, Año 8, Volumen N°15, N° 2. Disponible en https://www.redalyc.org/pdf/3579/Resumenes/Abstract_357935478006_2.pdf
- Aguilar, L. (2003): *Estudio de las Políticas Públicas*. (1ª. Reimpresión). Edit. Miguel Ángel Porrúa.
- (2003a): *Problemas públicos y agenda de gobierno*. (1ª. Reimpresión). Edit. Porrúa.
- _____ (2003b): *La Hechura de las políticas*. (1ª. Reimpresión). Edit. Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____ (2003c): *La implementación de las políticas*. (1ª. Reimpresión). Edit. Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2013): *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Alcalá, G. (2003): Políticas Pesqueras en México. 1946-2000. Contradicciones y Aciertos en la Planificación de la Pesca Nacional. *Investigaciones Geográficas*. No. 90. Disponible en <http://www.investigacionesgeograficas.unam.mx/index.php/rig/article/view/56674/52802>
- Alianza Cooperativa Internacional (ACI) (1995): "Declaración de la Alianza Cooperativa Internacional sobre la Identidad Cooperativa" en el *congreso celebrado en Manchester, Reino Unido*. Disponible en https://www.aciamericas.coop/IMG/pdf/idc_1995_es-2.pdf
- Alianza Cooperativa Internacional, Organización Internacional del Trabajo (2015). Las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---

coop/documents/publication/wcms_307228.pdf

ardach, E. (2008): *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. Edit. Porrúa/CIDE.

Bastidas, O. (2010): *Economía Social y Cooperativismo: una visión Organizacional*. Edit. Fundación Universitaria San Gil, UNISANGIL.

Castreje, Jesús (2006). La gestión en las entidades cooperativas: un desafío permanente. Disponible en

http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/docin/docin_cesot_055

Conapesca (2019). Historial de Reglas de Operación 2008-2019. Disponible en

https://Conapesca.gob.mx/wb/cona/historial_de_reglas_de_operacion_2008_2019

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación (06-03- 2020). Disponible en

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060320.pdf

Díaz, M. (2017). Gestión Empresarial e Innovación: un abordaje desde una perspectiva psicopedagógica en Gestión Empresarial & Innovación. Revista UCA Profesional, Volumen I, año MMXVI. Disponible en

<http://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Revista-Profesional-Vol-1.pdf>

[Gómez J. y Gómez J. \(2013\). Fundamentos para la evaluación de la Gestión en Empresas](#)

[Cooperativas. Revista Cooperativismo y Desarrollo \(Vol. 1.\) No. 2.](#)

Disponible en

<http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/48/168>

- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2014): *Metodología de la Investigación*. (Quinta edición). Edit. Mc Graw Hill Editors.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (2018). Línea de Base del Sector Pesquero y Acuícola, Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola (CONAPESCA). Disponible en https://www.agricultura.gob.mx/sites/default/files/sagarpa/document/2019/01/28/1608/0102_2019-linea-base-del-programa-de-fomento-la-productividad-pesquera-y-acuicola.pdf
- Lahera, E. (2004): "Política y políticas públicas". CEPAL - *Serie Políticas Sociales*, No. 95, pp. 1-32
- Lara, G. (2011): *Gestión de Empresas Sociales*. (Primera edición). Miguel Ángel Porrúa.
- Ley General de Sociedades Cooperativas. Diario Oficial de la Federación (19-01-2018). Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/143_190118.pdf
- Méndez, J.L. (2010): *Los grandes problemas de México en Políticas públicas.*" (V. 13) México, D.F., Edit. El Colegio de México, pp. 523.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2018). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2018. Cumplir los objetivos de desarrollo sostenible. Disponible en <http://www.fao.org/3/i9540es/i9540es.pdf>
- Ponce, Y. (2003): *Cooperativas y reforma económica: El caso de las cooperativas ribereñas de camarón en Sinaloa (1982-2003)* (Tesis de Doctorado, Universidad de Guadalajara y Universidad Autónoma de Sinaloa).
- Ramírez, S., MCCAY, B., JOHNSON, T. y WEISMAN W. (2011): Surgimiento, formación y persistencia de organizaciones sociales para la pesca ribereña de la península de Baja California, en *Revista Región y sociedad*, Vol.23, no.51. Disponible en <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10220221003>

Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social para el Ejercicio Fiscal 2020. Diario Oficial de la Federación (31-12-2019). Disponible en

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583183&fecha=31/12/2019

Resico, M. (2008): La Economía Social de Mercado. Una opción de organización económica para Latinoamérica. Versión reformada y corregida de la *Conferencia sobre la Economía Social de Mercado y la DSI* dictada en la UCA.

Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) (2020, julio). Cooperativas pesqueras: un modelo que aporta a la seguridad alimentaria. Disponible en <https://www.gob.mx/agricultura/articulos/cooperativas-pesqueras-un-modelo-que-aporta-a-la-seguridad-alimentaria?idiom=es>

Secretaría de Gobernación (SEGOB). Diario Oficial de la Federación (01/03/2019). Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Productividad Pesquera y Acuícola de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural para el ejercicio 2019. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551722&fecha=01/03/2019

Vázquez, P. (2010): La planeación, el presupuesto y las políticas públicas. En: *Los grandes problemas de México en Políticas públicas*, (V. 13) México, D.F. El Colegio de México, pp.105-175.

Yin, R. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA. Zárate, R; Arguelles, D.; Aparicio, S; Largacha, C.; Pérez, R. y De la Hoz, G. (2013). Gestión organizacional. Diferentes aproximaciones en *Gestión de Organizaciones: enfoques y aplicaciones*. Edit. Universidad EAN. Disponible en <https://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/3965/GestionOrganizaciones.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Análisis de las finanzas públicas en México con base en el paquete económico 2023.

Bernal Domínguez Deyanira..

Facultad de Contaduría y Administración; Universidad Autónoma de Sinaloa, Josefa Ortiz de Domínguez s/n, Ciudad Universitaria, Culiacán, Sinaloa. C.P.80010 berde@uas.edu.mx ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8990-1988>

Introducción

Las finanzas del gobierno federal en este estudio se analizan con base en lo publicado del paquete económico del año 2023. La finalidad de unas finanzas públicas sanas es buscar el equilibrio entre el total de ingresos y gastos del sector público. Por lo que, según afirman Guevara et al., (2018):

Las finanzas públicas constituyen una rama del derecho público, tienen por objeto el estudio de las reglas y las operaciones relativas a los fondos públicos, comprenden el manejo de los ingresos y gastos públicos, y sus principales elementos son: a) presupuesto de ingresos, donde se incluyen impuestos, tarifas, derechos; b) administración adecuada de los ingresos captados y c) gasto público, que representa la distribución de los recursos captados en función de las necesidades sociales. El manejo de las finanzas públicas implica emisión de papel moneda y regulación de la actividad bancaria y bursátil, que deriva del proceso económico interno y del intercambio con el exterior. (pág. 84)

Según la cámara de diputados de la LXV Legislatura el 08 de septiembre de 2022, publica un documento titulado: aspectos relevantes de finanzas públicas en el paquete económico 2023. El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP/037/2022), el cual contiene que el paquete económico propuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el año fiscal 2023 se define en tres pilares: 1) apoyos sociales para el bienestar, 2) estabilidad y solidez de las finanzas públicas y 3) priorizar el apoyo a los proyectos de desarrollo regional en el

Sur, Sureste del país, para impulsar las zonas históricamente rezagadas. (pág. 5)

Asimismo, se detalla en la política de ingresos de manera general que el compromiso es el no crear nuevas responsabilidades fiscales, sin embargo, se propone intensificar la estrategia de combate a la evasión fiscal y eliminar la condonación discrecional de impuestos, así como combatir activamente el fraude fiscal y buscar la mayor eficiencia recaudatoria. Se plantea otra premisa como la mejora administrativa para la reducción de prácticas de elusión fiscal de las corporaciones multinacionales impulsadas por la OCDE, bajo el proyecto denominado Erosión de las Bases (fiscales) y transferencia de beneficios, conocido por sus siglas en inglés como BEPS. (pág. 9)

Ahora bien, los ingresos del sector público en el periodo 2022-2023 queda como lo muestra la siguiente tabla 1, se observa un aumento real del 11.5 por ciento; el ingreso por concepto de financiamiento es el que se espera una mayor variación porcentual, proyectándose un aumento real del 22.4 por ciento.

Tabla 1

Ingresos del sector público 2022-2023 según la Ley de Ingresos de la Federación en México

Ingresos del sector público 2022-2023			
(millones de pesos y variación % real)			
Conceptos	LIF 2022	ILIF 2023	%
Ingresos del sector públicos	7,088,250.3	8,299,647.8	11.5
Gobierno federal	4,555,458.3	5,348,651.1	11.9
Organismos y empresas	1,617,176.8	1,774,822.9	4.6
Financiamiento	915,615.2	1,176,173.8	22.4

Nota: Información recabada según (CEFP/037/2022).

Aunado a lo anterior, se revisa la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023 publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de noviembre de 2022. En su capítulo I, de los ingresos y el endeudamiento público, en su artículo primero en el ejercicio fiscal de 2023, la Federación percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades estimadas en millones de pesos de manera general como se muestra en la tabla 2. Se realiza un análisis integral porcentual que da cuenta los conceptos de mayor importancia los cuales son el 55.7 por ciento lo representan el rubro de impuestos, seguido con el 15.7 por ciento el concepto de ingresos por ventas de bienes, prestación de servicios y otros ingresos y en tercer lugar de importancia el de ingresos derivados por financiamiento con el 14.2 por ciento.

Cabe señalar que en el concepto de impuestos el de mayor importancia será el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA). Los ingresos por ventas de bienes, prestación de servicios y otros ingresos, las de mayor importancia son Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE). El concepto de ingresos derivados por financiamiento el más importante es el financiamiento interno del gobierno federal mexicano.

Tabla 2

Análisis integral porcentual del ingreso público estimado para 2023

Concepto	Ingreso estimado(mdp)	% sobre el total
Impuestos	4,623,583.1	55.7
Cuotas y aportaciones de seguridad social	470,845.4	5.7
Contribuciones de mejoras	34.6	0.0

Derechos	57,193.0	0.7
Productos	6,543.6	0.1
Aprovechamientos	173,554.2	2.1
Ingresos por ventas de bienes, prestación de servicios y otros ingresos	1,303,977.5	15.7
Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones	-	
Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones	487,742.6	5.9
ingresos derivados de financiamiento	1,176,173.8	14.2
Total	8,299,647.8	100.0

Nota: Información recabada según la LIF para el ejercicio fiscal de 2023, (DOF, 14/11/2022).

Se observa en la tabla 3 que se espera un aumento del 21.2 por ciento en relación a recabar el Impuesto sobre la Renta (ISR), así como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se espera un incremento del 16.9 por ciento. Así como un aumento del 27.1 por ciento del Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN); también un incremento importante del 41.4 por ciento en el concepto de accesorios de impuestos y del 34.8 por ciento de aumento en los impuestos por importaciones. Se espera una

recuperación económica y así el incremento de la demanda, y mejorar la eficiencia recaudatoria por parte de la autoridad fiscal.

Tabla 3

Ingresos por concepto de impuestos, periodo: 2022-2023

Concepto	2022	2023	Variación %
	(mdp)	(mdp)	
ISR	2,073,493.50	2,512,233.3	21.2
IVA	1,213,777.90	1,419,457.1	16.9
IEPS	505,238.50	486,212.7	-3.8
ISAN	12,113.20	15,400.9	27.1
Impuesto al comercio exterior	72,939.50	98,341.9	34.8
Accesorios de impuestos	59,342.40	83,927.6	41.4
Otros impuestos	7,458.80	7,676.6	2.9
impuestos pendientes de liquidación o pago	156.80	333.0	112.4
Total ingresos por impuestos	3,944,520.60	4,623,583.1	

Nota: Información recabada según la LIF para el ejercicio fiscal de 2023, (DOF, 14/11/2022), y LIF para el ejercicio fiscal 2022, (DOF, 12/11/2021).

Por otro lado, con base en lo publicado en el Presupuesto de egresos de la Federación para los ejercicios fiscales 2022 y 2023 en el DOF, según el Capítulo II, artículo 2 respectivamente se tuvo previsto en 2022 un déficit presupuestario de

875,570.5 mdp y en 2023 se tiene previsto un déficit presupuestario por 1,134,140.7 mdp. Lo que se observa un aumento de déficit comparado con el año pasado.

Según el CEFPP (2022), el gasto neto programable sería del orden de 5 billones 958,256.6 mdp, para la articulación de las Acciones del Gasto Público 2023 que, de acuerdo con el ejecutivo, se propone distribuir de la siguiente manera:

1. Educación, cultura y deporte para todos, 16.4%
2. Salud para todos, 5.5%
3. Seguridad social y salud a derechohabientes, 30.2%
4. Trabajo y bienestar para todos, 7.0%
5. Apoyo al campo, 1.8%
6. Fomento económico y medio ambiente, 3.9%
7. Fortalecimiento energético, 19.6%
8. Comunicaciones, transportes y apoyo a la infraestructura regional y local, 6.7%
9. Gobierno austero y sin corrupción, gestión pública y provisiones salariales, 1.6%
10. Gobierno de los mexicanos, 0.3%
11. Seguridad y paz para México, 4.5%
12. Órganos Autónomos, 2.6%. (pp. 19-20)

En la tabla 4 se muestra gasto programable previsto para 2023, donde se observa la importancia de los Ramos administrativos y Ramos generales.

Tabla 4*Gasto programable del presupuesto de egresos 2023*

Concepto	millones de pesos 2023
Gasto programable	5,958,256.6
Poderes y entes autónomos	158,344.5
Ramos administrativos	1,848,328.3
Ramos generales	2,394,861.3
Entidades de control directo	1,604,743.2
Empresas productivas del Estado	1,118,179.2
(-)subsidios, transferencias y aportaciones al ISSSTE	- 1,166,199 .9

Nota: Información recabada según (CEFP/037/2022).

Mención aparte, en relación a los ramos administrativos el de mayor incremento con el 111.2 % real fue el sector turismo con los proyectos de transporte masivo de pasajeros con la construcción del Tren Maya; además programas como la pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, sembrando vida, la escuela es nuestra, entre otros.

Se observa en la figura 1, la deuda neta del sector público Federal en el periodo 2013-2023; la tendencia es alcista, según el periodo de análisis. Según el paquete económico 2023, criterios generales de política económica del 13 de septiembre de

2022; “se continuará con la emisión de valores públicos denominados en moneda nacional, a tasa fija, con vencimiento de largo plazo “(IESCEFP/034/2022, pág.10)

Figura 1

Deuda neta del Sector Público Federal, periodo 2013-2023



Nota: IESCEFP, (034,2022).

Conclusiones

El análisis de las finanzas públicas según el paquete económico 2023 da cuenta de los rubros principales que se están orientando los ingresos públicos captados para el bienestar social. El cuidar el déficit de las cuentas públicas es una tarea determinante en el gobierno, de tal forma, que las decisiones sean eficientes y eficaces. Es preponderante identificar estrategias de líneas de acción en el ámbito educativo en el área de contaduría y administración, toda vez, que uno de las premisas para este año es la eficiencia recaudatoria, por lo que, mucho tendrá

que ver el impacto de la educación continua qué se oferte desde la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Sinaloa, tanto a los contadores y administradores egresados y a la sociedad en general

Referencias bibliográficas

- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).
(08/09/2022). Aspectos Relevantes de Finanzas Públicas en el Paquete Económico 2023.
<https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2022/cefp0372022.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (IESCEFP). (13/09/2022).
Paquete Económico 2023 Criterios Generales de Política Económica.
<https://www.cefp.gob.mx/indicadores/gaceta/2022/iescefp0342022.pdf>
- Guevara Baltazar, A., Espejel Mena, J., & Hernández Ramírez, J.
(2018). Finanzas y gasto público en México: un equilibrio imprescindible para el federalismo fiscal. Espacios Públicos, 21(52), 83-107.
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2022.
(12/11/2021). Diario Oficial de la Federación.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124598.pdf>
- Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio Fiscal de 2023.
(14/11/2022). Diario Oficial de la Federación.
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo124677.pdf>

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2022. (29/11/2021). Diario Oficial de la Federación.
http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/w_o124586.pdf

Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2023. (28/11/2022). Diario Oficial de la Federación.
http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/w_o124681.pdf

*Criterios para diseñar la política tributaria nacional conforme
a las exigencias del contexto económico global*

Doris Teresita Mendoza López

Profesor Investigador de
Tiempo Completo de la Universidad
Autónoma de Sinaloa, en México.

I. Introducción

En virtud del dinamismo de la economía internacional, impulsado por las relaciones comerciales y financieras entre las empresas de operación global, máxime entre Empresas Multinacionales, la regulación fiscal de un Estado debe ser acorde a los cambios del escenario económico mundial, de igual forma la normativa debe promover el comercio y la inversión transnacional; más allá de su frontera nacional por parte de sus residentes y dentro de su ámbito territorial por parte de sujetos extranjeros. De ahí que el sistema fiscal de un país deba eliminar las distorsiones al libre flujo de comercio e inversión transnacional, principalmente las relativas a la imposición de las transacciones globales, ser clara y simple para su aplicación, evitar o eliminar supuestos tanto de doble imposición como de no imposición, prevenir la evasión y elusión fiscal en operaciones transnacionales, definir las rentas o actividades que serán sujetas a imposición en su territorio. Según sea necesario, resolver los problemas relacionados con las distintas pretensiones tributarias sobre una misma riqueza o un mismo sujeto.

En ese sentido, el propósito de los siguientes epígrafes es exponer las características o criterios bajo los cuales se diseña el sistema fiscal de un Estado inmerso en el dinamismo del escenario económico globalizado, y los principios internacionales en materia fiscal, a los cuales debe sujetarse.

Criterios para diseñar la política tributaria nacional conforme a las exigencias del contexto económico global.

A la política fiscal de cada Estado le corresponde normar las relaciones económicas de índole tributario llevadas a cabo dentro de su territorio, tanto de sus residentes como de no residentes; identificar y dar solución a las diferencias fiscales surgidas por el desarrollo de operaciones transfronterizas entre sus residentes con el resto del mundo, y por las diversas pretensiones tributarias sobre la riqueza generada por residentes fuera de su frontera territorial, o por no residentes en territorio nacional.

De manera que el ordenamiento fiscal de cualquier país, inmerso en el escenario económico reciente, debe diseñarse concorde a los siguientes criterios, amén de evitar la doble imposición y la evasión fiscal, en aras de proteger la recaudación impositiva.

II.a Soberanía fiscal

la soberanía atribuye al Estado ejercer autoridad y aplicar sus leyes sobre personas, situaciones o cosas ubicadas en su territorio. En el plano exterior, la soberanía establece el respeto de todos sus entes análogos, en el sentido de que un Estado no puede someter a su jurisdicción a ningún otro; conjuntamente, representa la personalidad jurídica del Estado frente a los demás países en el escenario mundial, por ello, en su ejercicio participa en actos de cooperación e integración económica intergubernamentales y se incorpora a Organizaciones internacionales, en quienes deposita parte de sus potestades (Carpizo, 2004, p. 119).

En materia tributaria la soberanía resalta el poder de encaminar la política fiscal, dictar y ejecutar un sistema de impuestos respecto a las personas situadas o

hechos acaecidos en el ámbito de su competencia territorial (Sol, 2006, p. 71)²⁵.

El diseño de la política fiscal es una facultad básica de la soberanía, cada país tiene el derecho de definir su sistema impositivo del modo que considere pertinente.

El diseño de la política fiscal es una facultad básica de la soberanía, cada país tiene el derecho de definir su sistema impositivo del modo que considere pertinente. Empero, Godoy (2006, p. 6) señala que la política fiscal debe ser una herramienta del Estado para competir con otros entes por la importación de capital e inversiones, destinada a la generación de crecimiento y desarrollo económicos; de tal forma que los cambios legislativos en el área impositiva se realicen de acuerdo a las necesidades de bienestar de la nación, al dinamismo de la realidad económica y a las tendencias internacionales sobre fiscalidad. Estas últimas se refieren a la aproximación de las naciones mediante la participación en procesos de integración económica, suscripción de acuerdos e instrumentos de carácter global en materia fiscal; verbigracia, los convenios para evitar la doble imposición y evasión fiscal.

Si bien en el marco del Derecho Tributario internacional la soberanía fiscal determina que cada Estado del orbe tiene derecho de ejercer su potestad tributaria al interior de su territorio, limitando el ejercicio fuera de sus fronteras, los convenios para evitar la doble imposición y evasión fiscal permiten que los hechos imponible ocurridos en Estado extranjero por sus residentes o nacionales se reconozcan

²⁵ El poder tributario es manifestación del Estado soberano que encuentra su fundamento jurídico en los preceptos constitucionales, donde se asigna a los órganos legislativos la autoridad para expedir leyes o decretos, e imponer las contribuciones necesarias para cubrir el gasto público (Sol, 2006, p. 71).

dentro de su competencia tributaria espacial; los convenios en cita, coadyuvan al respeto de la soberanía fiscal de los Estados contratantes.

II.b. Sistema tributario y principios de asignación impositiva

Habida cuenta de la integración de economías en un mercado global, el entorno económico, compuesto por organismos supranacionales, Estados y grupos empresariales, sugiere incorporar en el ordenamiento tributario el factor internacional y los supuestos que surgen de la interacción entre los distintos sistemas impositivos, dado el hecho imponible de proyección global (García, 2015, p. 163)²⁶.

A fin de vincular el hecho imponible a una jurisdicción se establecen diversos criterios de conexión, los cuales determinan el nacimiento de la relación jurídica-tributaria entre el sujeto pasivo y el Estado; los principales criterios de vinculación con un sistema fiscal son la residencia, el lugar de obtención de la renta o donde se sitúan los bienes, capital o patrimonio. Un punto de conexión aceptado por la comunidad internacional y el ámbito empresarial es la residencia. Las autoridades fiscales consideran residentes a las sociedades constituidas en su territorio conforme a su legislación y aquéllas que tengan el domicilio efectivo en su jurisdicción; entendiendo como sede de dirección efectiva aquel lugar donde se desarrolla la actividad económica, y se toman las decisiones estratégicas que afectan al negocio en conjunto (Sol, 2006, p. 74; Falcon y Pulido, 2010, p. 13).

En el ámbito de competencia fiscal son dos los principios básicos de asignación impositiva internacional sobre los cuales se diseña el ordenamiento tributario de los Estados. El principio de territorialidad, fuente u origen de la renta, sujeta a imposición a personas residentes y no residentes que obtienen beneficios en su territorio; el principio fundamenta el derecho de gravamen de un país por las

²⁶ García Novoa reflexiona que un hecho imponible de dimensión internacional es aquél en el que sus distintos elementos tienen lugar en diversas jurisdicciones, puesto que existe un elemento de extranjería que pone en disputa a los diferentes

ordenamientos nacionales (2015, p. 163).

ganancias originadas en su jurisdicción (Sol, 2006, p. 75; Rubio, 2007, p. 79; Costa et al., 2005, p. 440).

El segundo principio implica gravar la riqueza mundial de los sujetos residentes o nacionales, con independencia del lugar de obtención de la renta, generada dentro y fuera de territorio nacional; es el principio de residencia o personalista, admite dos modalidades: residencia y nacionalidad. El principio en mención es utilizado en el proceso de internacionalización, ya que al adoptar el criterio de residencia el Estado vincula a los sujetos pasivos a su poder tributario, sin importar donde recibieron los rendimientos (Sol, 2006, p. 76; Rubio, 2007, p. 79; Costa et al., 2005, p. 440).

II.c. Doble imposición internacional y mecanismos para suprimirla

Rubio define la doble imposición como aquella situación caracterizada por la existencia de un supuesto gravable que determina el nacimiento de diversas obligaciones tributarias por un único concepto y periodo (2007, p. 80); López señala el nacimiento de este problema como consecuencia de la imposición de dos Estados ante una sola manifestación de riqueza (2010, p. 61); por su parte, Falcón y Tella junto a Pulido opinan que la doble imposición internacional se produce cuando una única renta o elemento patrimonial, se grava en el mismo año fiscal por dos Administraciones Tributarias a través de un impuesto de igual o similar naturaleza (2010, p. 87); García Novoa advierte que este supuesto se origina por el ejercicio del poder tributario de distintos Estados sobre circunstancias vinculadas a sus sistemas estatales; asevera el autor que los gobiernos pueden exigir tributos a cualquier persona ubicada dentro del ámbito de su potestad de imperio, lo cual es fuente de conflictos de doble imposición (2006, p. 5).

No obstante, cualquiera que sea el origen la doble imposición requiere solución porque provoca distorsiones en el proceso de una economía globalizada. La

sobreimposición constituye un obstáculo en la movilización de capitales, tecnología, bienes y servicios; a su vez, resta competitividad a las empresas nacionales en la búsqueda de su internacionalización, y afecta la economía de un país en su totalidad (Sol, 2006, p. 89).

Los mecanismos vigentes para eliminar o atenuar la doble imposición internacional son el método de exención, el método de crédito fiscal y el método de deducción; el empleo de estos mecanismos puede realizarse desde la legislación nacional o mediante un convenio de doble imposición, e incluso en tratados internacionales (OCDE, 2010, p. 34).

De acuerdo al método de exención se gravan las ganancias en uno de los países involucrados, quedando exentas en los demás territorios; un Estado renuncia a la percepción de la deuda tributaria de un contribuyente vinculado a otra Administración Tributaria. Una característica de este mecanismo es la condición de reciprocidad, esto es, cuando un país libera de gravamen los rendimientos de sujetos no residentes espera de las naciones restantes la exención en idénticas condiciones (De Pablos, 2005, p. 223; Borderas y Moles, 2008, p. 60)²⁷.

Conforme al método de crédito fiscal o de imputación, el país de residencia del inversor permite deducir el impuesto satisfecho en el territorio fuente de ingresos, del importe total de las rentas percibidas a nivel mundial. Por último, en el método de deducción el impuesto pagado en el extranjero se considera gasto deducible de la base imponible en el país de residencia (De Pablos, 2005, p. 225; Borderas y Moles, 2008, p. 56).

²⁷ La exención del impuesto a la renta societaria puede darse tanto en el país de la fuente como en el de residencia (De Pablos, 2005, p. 223; Borderas y Moles, 2008, p. 60).

²⁸ Falcón y Tella junto a Pulido Guerra aseveran que los supuestos de doble imposición no deben considerarse antijurídicos, porque se basan en la soberanía del Estado y, por tanto, no existe necesidad de tener en cuenta los sistemas tributarios de otros Estados a la hora de diseñar el sistema fiscal (2010, p. 13).

Respecto a las normas internacionales para disminuir los problemas de doble imposición, la muestra es el convenio para evitar la doble imposición y evasión fiscal, su contenido se fundamenta en estándares internacionales comunes con el propósito de evitar la sobreimposición y no imposición de las actividades comerciales-financieras transfronterizas. Un convenio fiscal, señala Falcón y Tella junto a Pulido Guerra²⁸, atribuye a uno de los Estados contratantes la competencia exclusiva de aplicar el impuesto, o bien reparte entre ellos la recaudación; e igualmente, obliga a que uno de los dos Estados corrija la doble imposición mediante los distintos mecanismos de coordinación establecidos (2010, p. 13).

II.d. Medidas antielusión fiscal

Las medidas antiabuso o cláusulas antielusión son normas legítimas incorporadas en los ordenamientos nacionales y en los convenios tributarios para evitar la doble imposición. El objetivo primordial de las medidas antielusión es prevenir la elusión fiscal, para ello éstas se diseñan a fin de atenuar los efectos negativos de diversos mecanismos fiscales relativos a la disminución del pago de impuestos, de anular o reducir las ventajas fiscales en situaciones donde la operación se realice únicamente con el propósito de obtener un beneficio fiscal; asimismo, las medidas en cita buscan influir en el buen comportamiento de los grupos multinacionales. En otras palabras, el conjunto de medidas antielusión buscan prevenir que actos o negocios con trascendencia internacional se favorezcan inapropiadamente de las ventajas fiscales que otorga la normativa nacional o convenida (Delgado, 2005, p. 99; Serrano, 2005, p. 49)²⁹.

Los gobiernos para enfrentar situaciones de evasión fiscal establecen en sus ordenamientos nacionales dos tipos de normas antielusión, aplicables a las transacciones internacionales, cláusulas de carácter general y cláusulas específicas. Las cláusulas generales se aplican a conductas relacionadas con el ocultamiento total o parcial del hecho imponible o la reducción de la deuda tributaria,

y sobre todos los comportamientos contrarios a las disposiciones del ordenamiento fiscal. Las cláusulas específicas se enfocan en maniobras abusivas o fraudulentas de supuestos concretos, tal es el caso de la normativa para evitar la subcapitalización y las reglas de transparencia fiscal internacional.

En la mayoría de las legislaciones impositivas nacionales, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE), las medidas antiabuso limitan o rechazan la obtención de beneficios fiscales. Entre estas figuran: i. normas generales, utilizadas en situaciones donde las operaciones carecen de contenido económico; ii. normas relativas de transparencia internacional o de compañías extranjeras controladas, aplicables a empresas controladas no residentes sobre los ingresos que erosionan la base imponible en el país de residencia de sus accionistas, al no considerarse en su base gravable; iii. normas de subcapitalización y de limitación de intereses, para casos donde la proporción entre la deuda y los fondos propios del deudor resulta excesiva; iv. normas contra mecanismos de efecto híbrido, implementadas en transacciones donde se aprovecha el distinto trato fiscal de mecanismos como pagos transfronterizos, entidades extranjeras, ingresos transnacionales e instrumentos financieros, entre diferentes legislaciones fiscales; v. normas contra la erosión de bases imponibles, usadas en defensa del mal uso de pagos transfronterizos y excesivas deducciones entre empresas relacionadas (Almudí y Serrano, 2007, p. 888; Chico *et al.*, 2007, p. 900; Falcon y Pulido, 2010, p. 212; OCDE, 2013, p. 45).

²⁹ Entre los autores que comparten la idea presentada se mencionan Delgado Pacheco y Serrano Antón; para este último todas las normas de la OCDE para evitar la evasión fiscal tan solo son medidas antielusión.

II.e. Derecho Tributario internacional: origen y objeto de sus normas

El proceso de globalización económica demanda en la comunidad internacional el diseño de normas de atracción de capital extranjero, y de solución de conflictos tributarios que pudieran producirse en las operaciones económicas transnacionales; en efecto, el Derecho Internacional tributario y el Derecho Tributario internacional, desde ambas perspectivas, buscan regular las relaciones fiscales internacionales.

El Derecho Internacional tributario norma la actuación de los Estados en materia impositiva; su ordenamiento se limita al Derecho de los Tratados internacionales de carácter fiscal, de manera específica, los convenios para evitar la doble imposición; aunque también los acuerdos internacionales de carácter general contienen cláusulas de naturaleza tributaria. El propósito de la mayoría de estos tratados es eliminar progresivamente los aranceles a la exportación e importación de ciertos bienes, e incluso conceder un trato preferencial a determinadas industrias. Por su parte, el Derecho Tributario internacional interviene en situaciones donde resulta de aplicación el sistema fiscal de dos o más Estados; dicho de otro modo, cuando el hecho imponible se vincula a varios poderes tributarios (Collado, 2007, p. 138).

Tanto el Derecho Internacional tributario como el Derecho Tributario internacional condicionan el poder impositivo de los Estados; empero, poseen características propias, la distinción entre ambos se ubica en el origen e incidencia de sus normas. El Derecho Internacional tributario se conforma de normas surgidas de la interacción y la regulación del ejercicio de la soberanía fiscal de los países, en cuanto a la imposición de transacciones económicas entre personas residentes de distintas jurisdicciones; al contrario, el Derecho Tributario internacional es el ordenamiento jurídico de origen nacional encargado de regular las relaciones fiscales de un Estado con el extranjero (López E., 2010, p. 18).

II. Estándares internacionales de fiscalidad y principios de la nueva era de la tributación

En razón de los desafíos que trae consigo el proceso de globalización tanto al ámbito económico como al social, los Organismos internacionales intervienen por medio de la normativa elaborada en el seno de las mismas, de carácter recomendatorio o vinculante, para regular situaciones donde la normativa estatal carece de efectividad en el escenario internacional o en circunstancias donde la legislación limita el comercio y la inversión, asimismo para dar respuesta a problemas comunes en la comunidad global.

En ese sentido, en la imposición a la riqueza generada por operaciones transnacionales, se han presentado dos puntos clave: por un lado, evitar la doble imposición, y por otro promover la justa distribución de los beneficios imponibles de las empresas asociadas entre los distintos territorios fiscales donde operan. Esto es, por el incremento de las relaciones económicas internacionales desde el año de 1921 diversos países y la Sociedad de Naciones iniciaron trabajos relativos a la eliminación de la doble imposición internacional; finalmente, el Modelo de Convenio Tributario sobre la Renta y sobre el Patrimonio (en adelante MC OCDE) fue elaborado por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE como vía exclusiva para normar las relaciones en materia tributaria entre dos países, evitar conflictos de doble imposición y evasión fiscal; sus normas distribuyen la potestad tributaria de los Estados contratantes para gravar el hecho imponible, asegurar una aplicación uniforme de la legislación fiscal en ambos territorios; impedir la competencia fiscal perniciosa y las conductas elusivas, y reglamentar las operaciones llevadas a cabo por empresas vinculadas (OCDE, 2010, p. 32).

Los principales objetivos del MC OCDE son evitar o resolver situaciones de doble imposición internacional, jurídica o económica, prevenir la evasión fiscal y promover la no discriminación en todos los países del orbe, iniciando con los Estados parte de un convenio de doble imposición.

Asimismo, el desarrollo de transacciones transfronterizas ha traído a colación situaciones complejas en materia fiscal, tanto a las Administraciones Tributarias

como a las Empresas Multinacionales; en especial cuando las operaciones se realizan entre las empresas de un mismo grupo multinacional, partes vinculadas o asociadas; negocios entre la sociedad matriz y una filial o entre las filiales a escala global, ya que podrían establecer condiciones especiales en sus transacciones intragrupo, distintas a las pactadas por empresas independientes, particularmente en sus precios de transferencia puesto que determinan en gran medida la distribución de la renta, los gastos, y los beneficios imposables de las empresas asociadas situadas en diferentes jurisdicciones, o podrían provocar supuestos de doble o múltiple imposición.

Habida cuenta la OCDE, a través de las Directrices en materia de precios de transferencia, recomienda el criterio de entidad independiente y el principio de plena competencia para normar las operaciones entre empresas asociadas; el primero, infiere la OCDE, es el medio más adecuado para disminuir la doble imposición pues considera a cada integrante de un grupo multinacional como si fueran empresas independientes, de esta manera cada miembro del grupo multinacional está sujeto a gravamen por la renta que obtiene; el segundo, el principio de libre competencia regula los precios de transferencia de las transacciones con partes relacionadas y la evaluación de los mismos (OCDE, 2013, p. 44)³⁰ }

III. Reflexiones finales

El dinamismo de la economía en la escena internacional exige que la regulación fiscal de un Estado promueva el comercio y la inversión transnacionales; en efecto, normar las relaciones económicas de índole tributario llevadas a cabo dentro de su territorio, tanto de sus residentes como de no residentes; identificar y dar solución a las diferencias fiscales surgidas por el desarrollo de operaciones transfronterizas entre sus residentes con el resto del mundo, y por las diversas pretensiones tributarias sobre la riqueza generada por residentes fuera de su frontera territorial, o por no residentes en territorio nacional.

De manera que, sin desestimar la soberanía fiscal, el flujo transfronterizo de bienes y servicios orienta en los Estados la inclusión del factor internacional en sus hechos

imponibles; en efecto, delinea el ordenamiento tributario según las exigencias del contexto global.

³⁰ En esencia, el objetivo del principio de plena competencia es otorgar el mismo trato, a efectos fiscales, a las empresas relacionadas y sus operaciones, como si se realizaran entre empresas independientes; en virtud del artículo 9 del MC OCDE apartado uno se otorga carácter oficial al principio de plena competencia, el cual declara: “cuando dos empresas asociadas estén, en sus relaciones comerciales o financieras, unidas por condiciones aceptadas o impuestas que difieran de las que serían acordadas por empresas independientes, los beneficios que habrían sido obtenidos por una de las empresas de no existir dichas condiciones, y que de hecho no se han realizado a causa de las mismas, podrán incluirse en los beneficios de esa empresa y someterse a imposición en consecuencia” (OCDE, 2013, p. 44).

IV. Referencias

- ALMUDÍ CID, José M.; SERRANO ANTÓN, Fernando, "Las medidas antiabuso en los convenios para evitar la doble imposición internacional", en Cordón Ezquerro, Teodoro (coord.), *Manual de fiscalidad internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, págs. 859-897.
- BORDERAS, Ester; MOLES, Pere, *Derecho tributario internacional*, Barcelona, El Fisco, 2008, págs.1-452.
- CARPIZO, Jorge, "Globalización y los principios de soberanía, Autodeterminación y no intervención", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, vol. IV, 2004, págs. 117-148.
- CHICO DE LA CÁMARA, Pablo; HERRERA MOLINA, Pedro M., "Cláusulas generales antiabuso y fiscalidad internacional", en Cordón Ezquerro, Teodoro (coord.), *Manual de fiscalidad internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, págs. 899-927.
- COLLADO YURRITA, Miguel Ángel, "Las fuentes del derecho tributario internacional", en Cordón Ezquerro, Teodoro (coord.), *Manual de fiscalidad internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, págs.137-160.
- COSTA, Mercé; *et. al.*, *Teoría básica de los impuestos: un enfoque económico*, España, Aranzadi, 2005, págs. 1-474.
- DELGADO PACHECO, Abelardo, "Las medidas antielusión en la fiscalidad internacional", *Información comercial española ICE Revista de economía, Nuevas tendencias en economía y fiscalidad internacional*, España, núm. 825, septiembre-

octubre de 2005, págs. 97-118.

DE PABLOS ESCOBAR, Laura, "La fiscalidad y la internacionalización económica", en Gutiérrez Lousa, Manuel (coord.), *Régimen fiscal de la empresa: estrategias fiscales*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2005, págs. 221-247.

FALCÓN y TELLA Ramón; PULIDO GUERRA, Elvira, *Derecho fiscal internacional*,

Madrid, Marcial Pons, 2010, págs.1-389.

GARCÍA NOVOA, César, "Base erosion and profit shifting (beps) y sus implicaciones en los ordenamientos domésticos", *Nueva Fiscalidad*, Madrid, núm. 3, mayo - junio 2015, págs. 45-78.

“Interpretación de los convenios de doble imposición internacional”, en Godoy Fajardo, Juan (coord.), *Estudio de derecho internacional tributario: los convenios de doble imposición*, Colombia, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2006, págs. 2-66.

GODOY FAJARDO, Juan (coord.), *Estudio de derecho internacional tributario: los convenios de doble imposición*, Colombia, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2006, págs. 1-15.

LÓPEZ ESPADAFOR, Carlos, *Principios básicos de fiscalidad internacional*, España, Marcial Pons, 2010, págs.1-147

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO
ECONÓMICOS,

“Addressing Base Erosion and Profit Shifting”, OECD Publishing, París, 2013, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-> en _____ “Directrices de la OCDE aplicables en materia de precios de transferencia a empresas multinacionales y

administraciones tributarias 2010”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2013, DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202191-es>

“*Modelo de convenio tributario sobre la renta y el patrimonio: versión abreviada*”, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264184473-es>

RUBIO GUERRERO, Juan José, "Principios básicos de la fiscalidad internacional y la doble imposición internacional", en Córdón Ezquerro, Teodoro (coord.), *Manual de fiscalidad internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, págs. 77- 107.

SERRANO ANTÓN, Fernando, “Algunas posibilidades de arbitraje tributario internacional. ¿Hacia un Tribunal Fiscal Internacional?”, *Revista Quincena Fiscal*, Aranzadi, núm. 7, 2005, págs. 33-37.

SOL GIL, Jesús, “Alcance general, impuestos cubiertos y definiciones en los convenios de doble imposición”, en Godoy Fajardo, Juan (coord.), *Estudio de derecho internacional tributario: los convenios de doble imposición*, Colombia, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 2006, págs. 67-93.

México: Políticas Públicas Tributarias Pro-Pyme, desde la perspectiva de una persona física con actividad empresarial

Patricia Carmina Inzunza Mejía.

inzunzap@uas.edu.mx

Universidad Autónoma de Sinaloa.

Resumen

El objetivo del artículo es analizar las políticas públicas tributarias a favor de la PYME mexicana para diferenciar las condicionantes de la organización y del Estado, mediante los cambios tributarios fiscales que afectan a las personas físicas con actividad empresarial durante el ejercicio de 2022. La investigación tiene un enfoque cualitativo, de tipo analítico y descriptivo. Su alcance es aplicativo, dado que obedece a una investigación de ciencia básica por considerar el planteamiento y resolución de problemas tributarios que acontece a una PYME formalmente registrada ante la autoridad fiscal. Se utilizó el método deductivo exegético para la interpretación de la legislación fiscal y los métodos analógico y sistemático en la revisión de literatura científica, además del método fiscal de estimación directa simplificada para estimar posibles beneficios para dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Qué factores determinan la política pública tributaria a favor de las PYMES y cuales son condicionantes especiales agrupados de interés particular del gobierno?

La investigación parte del supuesto de que la política pública tributaria en México carece de un espíritu Pro-PYME en la atención de las necesidades y perspectivas organizacionales y orienta sistemas fiscales preferentes por intereses del Gobierno, beneficiando preferentemente a grupos sociales de interés y no propiamente a la empresa, para garantizar mayor respaldo popular de la gente. Los hallazgos registran que la política tributaria no atiende propiamente a los intereses y necesidades de los empresarios dada su vocación clientelar ya que se orienta a favorecer a determinados grupos sociales y económicos, que dadas ciertas

características y criterios de aplicación, México aplica una política pública tributaria basada en la simplificación de procesos para las PYMES y en la exención e incentivos fiscales para las grandes corporaciones y grupos sociales vulnerables.

Palabras clave: Política pública, Régimen Tributario, Pro-PYME, Cambio tributario, Per-sona física.

INTRODUCCIÓN

La investigación **se enfoca en analizar la política pública tributaria** que se aplica cada año en México a fin de incentivar a los emprendedores, los micro y pequeños empresarios a registrar sus empresas ante la autoridad fiscal.

Este trabajo, ofrece una aproximación a los estudios empíricos, teóricos y metodológicos referidos al cumplimiento fiscal y la cultura tributaria de pago la formalidad y pago de impuestos de las PYMES mexicanas; de ahí que, se revisan los beneficios que tienen para desarrollar de manera efectiva su gestión tributaria ante la autoridad fiscal.

Se observa la relación jurídico-tributaria entre las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y el Estado; dado que lo deseable es que el Estado realice con eficiencia, eficacia, legalidad, transparencia y rendición de cuentas su inmanente facultad de recaudar y administrar la actividad financiera del país, se espera que las PYMES desde su responsabilidad contributiva, ejecuten su gestión fiscal y tributaria con honestidad, cumplimiento oportuno y solidaridad con la autoridad fiscal de México. Por la naturaleza de una PYME con actividad empresarial, se considera que es representada por una persona física.

En teoría, la tributación es primordial para la economía del sector público y el desarrollo de las empresas; sin embargo, la evidencia empírica demuestra que la política pública tributaria, representada en los regímenes tributarios a los que están obligadas las empresas, determina la decisión de declarar sus impuestos e incluso; influye en la determinación de abrir o cerrar un negocio, y en algunas ocasiones evitan tener una relación formal con la autoridad fiscal e incumplir la ley, porque así conviene a sus intereses, lo que incita la informalidad empresarial y la ineficiencia tributaria de algunos sectores de la economía por el incumplimiento de las obligaciones fiscales, afectando negativamente la recaudación de la hacienda pública del país. }

Por esta razón, la investigación parte del supuesto de que la política pública tributaria en México carece de un espíritu PRO-PYME en la atención de las necesidades y perspectivas organizacionales de las personas físicas con actividad empresarial y se orienta a sistemas fiscales preferentes por intereses del Gobierno, beneficiando preferentemente a grupos sociales “vulnerables” de interés y no propiamente a las empresas, para garantizar mayor respaldo popular de la gente.

Al respecto, se toma como punto de partida la tesis de Levy (2018) que argumenta que la baja competitividad de la PYME se debe a las restricciones regulatorias que obstaculizan la gestión empresarial y que obedecen entre otros factores laborales y de seguridad social; a los factores fiscales o regímenes tributarios onerosos y complejos que se aplican a las empresas para registrar la contabilidad fiscal encaminada a cumplir sus obligaciones con la autoridad fiscal, además de las acciones con las que la empresa atiende la fiscalización del cumplimiento de las leyes y consolidación de la confianza ante las audiencias fiscales con la autoridad que administra los servicios y la administración tributaria de cada país.

Los resultados de Quispe-Fernández y Ayaviri-Nina (2021) revelan que una alta carga impositiva para las empresas afecta negativamente su liquidez, rentabilidad y capacidad de inversión; y que las modificaciones de las tasas tributarias y el tipo de impuestos reducen sus ingresos, utilidades e inversiones.

Por estos motivos, los empresarios necesitan regímenes ProPYME, que sean fiscalmente sencillos y con facilidades administrativas para un fácil mecanismo de cumplimiento fiscal. De ahí que se plantea como pregunta de investigación ¿La política pública Tributaria de México, promueve y aplica regímenes tributarios que atienden las necesidades y perspectivas a favor de la PYME? Asimismo, como preguntas secundarias se proyectan las siguientes:

- 1.- ¿Cuáles son los regímenes tributarios que se reconocen en la política pública tributaria del país?
- 2.- ¿Qué características tiene una política pública tributaria Pro-PYME y cuál es la diferencia con una política tributaria de incentivo fiscal?
- 3.- ¿Qué tipos tienen de régimen tributarios Pro-PYMES existen en México y que define esta política pública?

El objetivo general de la investigación es analizar y reflexionar sobre la política pública de orden tributario a favor de las PYMES de personas físicas con actividad empresarial, para mitigar los riesgos de incumplimiento fiscal al atender los cambios de la reforma 2022, tomando como base lo establecido en la legislación fiscal vigente al 2022, para identificar los regímenes tributarios a favor de estas empresas. Como objetivos específicos, se plantean los siguientes:

Como objetivos específicos se plantearon los siguientes:

1.- Identificar los regímenes tributarios que se reconocen en la política pública tributaria de México como estrategias a favor de las PYMES.

2.- Describir las características que tiene una política pública tributaria Pro-PYME para diferenciarla de una política tributaria preferente o de sacrificio recaudatorio para el Estado?

3.- Puntualizar las condicionantes de los regímenes tributarios Pro-PYMES que existen en México y que se definen a partir de una política pública tributaria.

En el caso de este trabajo, nos interesa identificar los beneficios que ofrece la política pública tributaria de México a favor de las PYMES de personas físicas con actividad empresarial, quienes por consecuencia de una política tributaria costosa y engorrosa deciden evadir o eludir sus responsabilidades fiscales, y en el peor de los casos, cerrar sus empresas o desarrollarlas desde la informalidad.

Para argumentar respuestas y demostrar la hipótesis, se recurre al análisis teórico de información empírica, jurídica y científica que se sigue de una metodología cualitativa, de tipo descriptiva mediante el método deductivo-exegético y de revisión sistemática de literatura científica para identificar las alternativas de tributación que más beneficie a las PYMES de México en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y el pago del impuesto sobre la renta por el desarrollo de una actividad empresarial.

REFERENTES TEÓRICOS SOBRE POLÍTICA PÚBLICA TRIBUTARIA

Gómez Sabaini, Jiménez y Martner (2017) sostienen que la política pública tributaria en América Latina es el instrumento más sostenible para financiar el desarrollo y reducir la dependencia económica externa; por lo que ha de transitar hacia la igualdad de derechos para facilitar procesos que fortalezca el sistema tributario basado en los regímenes de renta y no de consumo.

En las últimas 4 décadas, la experiencia de la administración tributaria del país, ha

re- caído en las decisiones del gobierno en turno que corresponden a impulsar medidas fiscales simplificadas para el cumplimiento de las obligaciones fiscales de los particulares. Asimismo, desde el discurso promocional, la política tributaria ha buscado promover herramientas y mecanismos tributarios para garantizar el debido cumplimiento de las normas tributarias que ciñen la ejecución de acciones de su gestión tributaria.

Según la declaración de exposición de motivos de la reforma fiscal presentada por la Presidencia de la República a través de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público [SHCP (2021)], se propuso implementar un fuerte programa de fiscalización y cobro de adeudos fiscales a las grandes empresas del país; lo que permitió elevar la meta de recaudación propuesta para el año 2020 y cumplir con metas planteadas para el 2022. Pese a la pandemia que ha sido azarosa, se lograron atender los procesos de devolución oportuna de impuestos a los contribuyentes que solicitaron saldos a su favor, esto en nada ha representado una política pública tributaria Pro-PYME, dado que represento una estrategia de beneficio preferente o régimen tributario de sacrificio recaudatorio del Estado.

De acuerdo con Hasset y Hubbard (2002) existe un debate considerable sobre la afectación de la política tributaria en la demanda de inversión que realizan las empresas. A pesar de que persiste la incertidumbre sobre los costos tributarios que generan los impuestos y los efectos de la dinámica fiscal en la organización, el reportaje de Cruz Serrano (23 de diciembre de 2021) revela que propietarios de empresas familiares y líderes empresariales, hicieron peticiones favorables al Gobierno sobre los criterios de recaudación fiscal y el diseño de los esquemas tributarios, indicando que ante la alza de precios en los insumos, la irregularidad de las ventas tras la pandemia, la incertidumbre jurídica, las limitaciones financieras por las altas tasas de interés y los altos costos fiscales, la PYME requiere apoyos y facilidades administrativas en la gestión tributaria para mantenerse en el 2022 y cumplir con sus obligaciones fiscales.

Se identifica que Ortiz Covarrubias (2020) argumenta que los determinantes del incumplimiento fiscal de las PYMES mexicanas, es la ganancia en evadir el pago

de impuestos. Al igual que las expresiones de Kaldor (2021), considera que al aumentar los porcentajes de impuestos o establecer nuevos, se genera un impacto económico negativo, restando fuerza y capacidad contributiva a la empresa.

Es evidente que una política pública tributaria, no solo se enfoca al aumento de impuestos o al diseño de nuevos impuestos, sino además en los mecanismos fiscales o regímenes que propician el cumplimiento de obligaciones fiscales; no obstante, Mitra (2017), Waseem (2018), Rocha, *et al.* (2018), Djankov *et al.*, (2010), Rocha *et al.* (2018), consideran que el aumento de condiciones para tributar en cierto régimen, refleja el aumento del sector informal, el mayor uso de la deuda, el menor financiamiento de capital y la menor inversión en los sectores estratégicos de la economía. El estudio de Braunerhjelm *et al.*, (2019) respalda la idea de que la simplificación de las condiciones para tributar permite una gestión tributaria que aporta mayor efectividad en el cumplimiento fiscal y eleva el espíritu empresarial y concluyen que una disminución en la carga administrativa de la tributación incita un aumento de la actividad empresarial de alrededor del 4% en sus ingresos.

Al respecto, Tregear (2021) destaca que toda política fiscal, cuenta con mecanismos de sacrificio de la recaudación del Estado, propuestos a grupos específicos de empresas que requieren ser favorecidas con incentivos fiscales y facilidades administrativas para elevar sus utilidades e inversiones, sin embargo Holt, Skali y Thomson (2021) consideran que es difícil identificar el impacto de los incentivos fiscales en la inversión, porque todas las empresas son potencialmente elegibles y porque el beneficio y la inversión se determinan conjuntamente, pero reconocen que por diversas causas e intereses se otorgan.

Política pública tributaria preferente

La política pública tributaria preferente tiene diversas modalidades, se otorga a través de incentivos, exenciones y subsidios en apoyo a determinados grupos o sectores de la población, según corresponda al programa que el Gobierno defina para esto. Hay varios factores y razones para el uso extendido de la política pública tributaria simplificada o preferente a nivel internacional. De acuerdo con el estudio de Bird y Zolt (2010) y Bird y Zolt

(2011), estos esquemas son diseñados para atender aspectos económicos, sociales, científicos, políticos y tecnológicos.

Castañeda Rodríguez (2014) refiere que la política fiscal en México se acompaña de las crisis económicas que generan presión tributaria a los particulares. Enfatiza que de 1980 a 2010 el Gobierno en turno del país ha modificado las estructuras tributarias y diseñados regímenes de tributación con base a su competencia política del momento, encontrado en el impuesto al valor agregado la política pública tributaria que compensa el sacrificio de recaudación que se genera al instrumentar mecanismos de exención, los incentivos económicos y subsidios a las grandes corporaciones.

Gómez Sabaini, Jiménez y Martner (2017) destacan como principales tendencias de reforma tributaria, las que tienen que ver con la imposición directa y algunos gravámenes poco convencionales con espíritu parafiscal no recaudatorio, como la medioambiental de la recaudación a las transacciones financieras. Bird y Zolt (2011) subraya que la política pública tributaria puede adoptar la condición de tributación dual ó de segundo nivel y podría acoger la forma de impuestos de dividendos, impuestos sobre las ganancias de capital o impuesto sobre la renta de las personas físicas en función del ingreso de la empresa que reciben los propietarios y los accionistas, así como bases de exención e incentivos tributarios. Esto explica la característica de un régimen tributario Pro-PYME y un régimen tributario preferente que se orienta a las exenciones fiscales y los subsidios. Contribuyendo al debate actual sobre la proliferación de regímenes tributarios preferentes a través de exenciones o subsidios como parte de una política pública tributaria preferente, Hasan, Jiang & Rafols (2021) afirman que las exenciones fiscales son parte de una política fiscal preferente y significan una utilidad o ganancia a la actividad económica de las empresas formalmente establecidas y la generación del empleo; sin embargo, se demostró que al no considerar el régimen preferente de exenciones tributarias, los efectos positivos no se mantuvieron.

Por su parte Kaiser (2012) propuso el primer modelo empírico de exención del impuesto a las indemnizaciones a la explotación energética como un régimen fiscal complejo, lo que despertó el interés general del gobierno que reguló el procedimiento para su aplicación.

El estudio de Cui, Hicks & Xing (2022) contribuye a la comprensión de las condiciones bajo las cuales los incentivos fiscales y los regímenes tributarios preferentes propician la inversión, documentan que los incentivos tributarios que facilitan la introducción de la depreciación acelerada es ineficaz para estimular la inversión de las empresas chinas

cuando no se aprovecha el beneficio tributario del incentivo fiscal, dado que la absorción de las empresas está significativamente influenciada por sus posiciones imponibles y la sofisticación fiscal de la política nacional china.

Respecto a la inversión en bienes inmuebles, se observa que Banzhaf, Mickey y Patrick (2021) estudian las exenciones basadas en la edad como factor determinante sobre exentar los impuestos a la propiedad de los ciudadanos mayores y encuentran un aumento significativo del consumo de vivienda y mayores propietarios de viviendas de mayores de 70 años. Este régimen preferente, es parte de una política pública diferencial especial sobre los bienes inmuebles y no sobre una actividad económica propiamente. Así mismo, como factor social determinante de la política pública tributaria, Kong, Xiong & Qin (2022) destacan los impactos de los incentivos fiscales en el compromiso de las empresas con la responsabilidad social empresarial como un mecanismo plausible en la carga tributaria para propiciar que las empresas adopten prácticas de responsabilidad social.

Otra implicación de la política pública tributaria preferente es su incidencia en la industria de alta tecnología, privilegian los incentivos fiscales a los derechos de propiedad industrial y patentes que contribuyen a la innovación y el desarrollo. Kelchtermans, Neicua & Teirlincka (2020), Gross y Klein (2022) Wan, Chen, Yao y Yuan (2022), Robinson & Ruf (2022) revelan que esta política pública fomenta regímenes tributarios preferentes al subsidiar el capital de investigación, innovación y desarrollo tecnológico. Sakar (2015) comparte que bajo el régimen tributario conocido como régimen de caja de innovación o régimen de caja patente, se reducen las tasas de impuestos para atraer inversiones extranjeras,

La política pública ofrece un régimen de tributación preferente para las empresas propietarias de patentes debido a la pérdida potencial de elegibilidad industrial o para empresas instaladas en economías emergentes con alta tecnología como la de China. Esto tiene un efecto positivo en atraer inversión en investigación para mitigar la ineficiencia de innovación en la industria, en la tributación reducida sobre los ingresos de la propiedad industrial e intelectual, y en propiciar ganancias de bienestar con potencialidades económicas, empresariales y sociales; sin embargo, este efecto se disipa cuando los requisitos de trámites de patentes se complican.

Los regímenes tributarios preferentes son regímenes fiscales especiales que ofrecen a sus beneficiarios una tasa impositiva más baja y requisitos de cumplimiento tributario más simples que el régimen tributario principal o general. A pesar de que también hay otros tipos de regímenes tributarios preferentes, dirigidos a MIPYME que son los más comunes en

todo el mundo.

Kong, Xiong & Qin (2022) investigaron los impactos de los incentivos fiscales en el compromiso de las empresas con la responsabilidad social empresarial como un mecanismo plausible en la carga tributaria para propiciar que las empresas adopten prácticas de responsabilidad social. Demuestran que los impactos favorables de los incentivos fiscales en el desempeño de la RSE de las empresas propicia su adopción y practica a la vez que ayuda a mitigar la carga tributaria y financiera de la empresa.

Además de este tipo de regímenes tributarios preferentes que ostentan la exención a los impuestos, se encuentran los subsidios al empleo. Algunos países, como los países nórdicos, también han experimentado con el denominado impuesto dual sobre la renta, que procura gravar los salarios y los ingresos laborales atribuibles a empresas unipersonales y asociaciones mediante tasas de impuesto progresivas, y gravar la renta del capital a una tasa fija en virtud del sistema tributario personal o empresarial. Sin embargo, a medida que crecen los ingresos de una empresa, también crecen sus obligaciones tributarias y fiscales, razón por la que las personas físicas optan por un régimen preferente y simplificado que les garantice facilidades administrativas.

Haywood y Neumann (2021) afirman que en todo el mundo, las exenciones de impuestos para trabajos con bajos ingresos pretenden incitar a los trabajadores que no participan a reincorporarse al mercado laboral, sin embargo, consideran que esta política fiscal preferente ayuda a los trabajadores que desean incorporarse al mercado laboral pero afecta a los pensionados y las personas recién egresadas que no se han incorporado al trabajo. Para Haywood y Neumann (2021) el establecimiento de la exención fiscal al miniempleo proporciona efectos positivos de equilibrio en los subsidios fiscales y regímenes preferentes a las empresas que generan empleos, lo que genera una derrama distributiva directa en el empleo y afecta a millones de trabajadores de bajos ingresos.

Años atrás, Yokoyama (2019) examinaba el impacto de la exención conyugal como reforma tributaria en la distribución de la jornada laboral, demostrando que al generarse la exención de impuestos al trabajo, se elevaba la jornada de trabajo para las mujeres casadas con bajos ingresos de Japón, lo que hace suponer que esta

política fiscal afecta la distribución de las horas de trabajo de las mujeres casadas pero incita a que obtenga mayores ingresos mientras se genera menor exención al cónyuge. Así fue lo que reveló Elschner (2013) en el análisis acerca de cómo los regímenes fiscales especiales dan forma a la elección de la forma organizativa, favoreciendo a las empresas de traspaso mercantil (sociedades) a las que no lo son. Con base a esto, se deduce que los factores que determinan los regímenes tributarios preferentes son diversos y que estos determinantes son el propósito que caracteriza la política fiscal de un país. Ya sea para incentivar el capital físico, el capital humano, el capital financiero o el capital intelectual.

Política pública tributaria de simplificación de procesos

Los estudios de país y Afecto (2022), revelan que al igual que en México, en Portugal existe un régimen tributario simplificado como alternativa de tributación a los ingresos de las microempresas. Este régimen tributario adquiere particularidades de ser especial y opcional como esquema tributario de menor conformidad contable-tributaria, lo que implica que las MIPYMES deben operar la contabilidad fiscal.

Respecto a los regímenes tributario Pro-Pyme, se identifica un estudio de Conceição, Saraiva, Fochezatto & Aniceto França (2017) en el que se analizan los efectos del Régimen Tributario Simplificado brasileño denominado Régimen Simple Nacional que prioriza la longevidad y permanencia en el tiempo de las microempresas manufactureras, demostrando que estas pueden optar por una tributación simplificada, lo que posibilita un 30% menos de probabilidad de cerrar que las empresas que no lo aprovechan.

También como parte de la política fiscal preferente, Félix, Ortiz y Calles (2021) enfatizan que las disposiciones fiscales sobre el control y valuación de inventarios representan características de regímenes Pro-PYME, así como la estrategia de determinación de costo de lo vendido deducible a impuestos de las MIPYMES de México que implica aprovechar una oportunidad de desarrollo óptimo en la gestión tributaria.

No obstante, consideran que es necesaria la capacitación y asesorías para quienes deseen para las pequeñas empresas, profesionalicen su administración y gestión tributaria a fin de hacer más eficiente el debido cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

Los regímenes tributarios Pro-PYME, por lo general son regímenes simplificados con facilidades administrativas que tienen un impacto diferenciado entre los grupos de empresa por sus ingresos o por sus actividades, siendo afectados únicamente los establecimientos manufactureros de los sectores de intensidad tecnológica baja y media-baja.

METODOLOGÍA

Con el propósito de evidenciar como investigación básica un tópico escasamente desarrollado en el espacio científico, debido a la carencia de una metodología propia del marco normativo tributario que esta sobre legislado y lleno de conceptos, procedimientos e interpretaciones, se considera para el estudio, retomar la estrategia metodológica planteada por Gandini (2021), García Bueno (2020) y Dimas de los Reyes *et al.* (2020) se basan en el método exegético tradicional con base a los principios generales de la tributación.

La investigación es de enfoque cualitativo, de tipo analítico y descriptivo. Siguiendo a Dimas de los Reyes *et al.* (2020, p. 668) se utilizó el método deductivo exegético para la interpretación de la legislación fiscal aplicada para el año 2022, a través de la ley fiscal, la doctrina y la miscelánea fiscal 2022 como herramientas y fuentes formales del derecho, así como los métodos analógico y sistemático en la revisión de literatura científica. Además, para dar respuestas a la pregunta de investigación ¿Qué beneficios ofrece la reforma fiscal 2022 para las pequeñas y medianas empresas para el cabal cumplimiento de sus obligaciones fiscales? se empleó el método fiscal de estimación directa simplificada que se basa en la identificación y aprovechamiento de un beneficio.

El método desarrollado se corresponde al planteamiento de Peláez Longinotti (2022), a retomar el método exegético y el de análisis sistemático que ofrece el modelo de

régimen simplificado propuesto para trabajar a posteriori en las empresas, sobre información real y actual, ya sea información jurídica, financiera o de aplicación administrativa que es obligatoria, intensiva, permanente, o en su caso alternativa y opcional.

La interpretación directa de la norma jurídica tributaria implica extraer la descripción de ordenamientos que atienden la iniciativa del legislador y el sentido lingüístico, la lógica de los procedimientos para el cabal cumplimiento de los objetivos fiscales y tributarios, con la finalidad de dar significado práctico a la normatividad tributaria, lo que permite desarrollar los métodos analógico, y sistemático de tipo correlacional.

De ahí que siguiendo a Dimas de los Reyes *et al.* (2020), la interpretación directa de marcos legales inicia con reconocer la importancia de sus características especiales y de orden supremo del órgano legislativo que las crea y las modifica para concurrir en su aplicación con fines políticos, económicos y sociales.

Asimismo, la interpretación de las normas jurídicas tributarias atiende los argumentos de Pabón y Torres (2017) y Gandini (2021), mediante el estudio de los instrumentos legales precedidos al Código Fiscal de la Federación (CFF) y en correlación con la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), la Ley del Impuesto al Valor Agregado (LIVA), la Ley de Impuestos Especiales sobre la Producción y los Servicios (LIEPS) y las normas referidas en la Miscelánea fiscal 2022 que dan orientación y sentido de aplicación a los procedimientos establecidos para cumplir con las obligaciones fiscales; y que además, ofrecen beneficios y facilidades de tributación y cumplimiento fiscal.

Se utilizaron técnicas de búsqueda y gestión de la información científica a través de la investigación documental. Se hizo la revisión de literatura científica que conduce el método analógico y sistemático para encontrar los hallazgos y resultados que den respuesta al cuestionamiento referido a ¿Qué tipos de regímenes tributarios, existen en México para las PYMES representadas por una persona física?

La siguiente parte es fundamental, se relaciona con los regímenes tributarios para MIPYME que se reconocen en la legislación fiscal mexicana y aborda su dinámica fundamentada en materia de política fiscal, la tipología fiscal del régimen, la relación

tributaria y la mecánica de su impacto en los regímenes preferenciales que otorgan facilidades administrativas y simplificación tributaria en la formalización empresarial para responder a los cuestionamientos auxiliares acerca de ¿cuáles de los regímenes tributarios, pudieran considerarse preferentes o Pro- PYME representada por una persona física con actividad empresarial?, además de identificar ¿qué causas determinan, sus fines y motivaciones?

RESULTADOS

La política pública tributaria de México promueve y aplica los procesos tributarios bajo sujeción. Se destina a empresas asociativas bajo régimen jurídico a las que se le denominan personas morales; así como a las personas físicas que realicen una actividad empresarial.

Es evidente que esta política pública no atiende necesidades ni perspectivas a favor de las empresas, dado que sin importar sus necesidades y perspectivas, se sujetan de manera obligada a los cambios tributarios que proceden de la obligación fiscal; en apego al artículo 31, fracción IV de la Constitución Mexicana, el CFF y demás leyes fiscales que de manera supletoria aplican lo dispuesto en el artículo 16 del Código Fiscal de la Federación y en correlación con la aplicación del artículo 5º del CFF, cuando se represente a una empresa establecida para desarrollar los elementos esenciales y la relación Tributaria de un hecho imponible que obedece a tipificar el sujeto, objeto, base y tasa o tarifa que corresponde a un régimen tributario reconocido por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de noviembre de 2021a y b).

Sin embargo, es fundamental revisar la complementariedad con la miscelánea fiscal del paquete económico 2022 que contiene derechos y medidas clasificatorias con base a lo establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (8 de septiembre del 2021) como reformas fiscales acerca de la simplificación tributaria y las facilidades administrativas que ofrece el régimen de tributación que se elige o al que en su defecto, se está obligado.

De ahí que la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de noviembre

de 2021), publicó oficialmente en el Diario Oficial de la Federación, el decreto de política pública tributaria por el que se cambia adiciona y derogan los ordenamientos de la normatividad fiscal y tributaria que se compone por la Ley del ISR, Ley del IVA, Ley del IEPS, CFF, Ley Federal del Impuesto Sobre automóviles Nuevos, entre otras normativas fiscales como la miscelánea fiscal.

Respecto a la pregunta sobre ¿Cuáles son los regímenes tributarios que se reconocen en la política pública tributaria del país?, encontramos que bajo este marco fiscal, se típica a los regímenes de tributación como el conjunto de leyes y disposiciones jurídicas que determinan derechos y obligaciones a cargo de las personas físicas y las personas morales respecto a la actividad económica que realizan y el momento en que perciben ingresos o utilidades.

La clasificación del régimen tributario inicia en función de la naturaleza jurídica del sujeto tributario; es decir, para fines tributarios es necesario precisar si un contribuyente realizará sus actividades económicas como persona física o persona moral (sociedad mercantil). En cada caso se atiende una dinámica fiscal similar pero una mecánica o tratamiento tributario diferente, dependiendo de la actividad económica que realice y el monto de ingresos anuales como condicionantes de tributación.

La dinámica fiscal para una persona física inicia con el Art. 90 de la LIR que precisa que están obligadas al pago del ISR, toda persona física que en México obtengan ingresos en efectivo o de cualquier tipo por la enajenación de bienes, por la prestación de servicios personales independientes o subordinados, por la prestación de servicios profesionales, por arrendar algún inmueble; de ahí que se entiende por persona física a un individuo que realiza actividad económica como vender productos, ofrecer un servicio subordinado al ser empleado, ofrecer un servicio profesional independiente, arrendar inmuebles, percibir ingresos por dividendos o por ganancias en casas de bolsa, actividades desde las que contrae derechos y obligaciones fiscales.

Con base a la legislación fiscal, se logró observar que en materia de impuesto sobre la renta, se reconocen 13 regímenes de tributación para las personas

físicas, de ahí que Pérez Chávez, Campero Guerrero y Fol Olguín (2021) en un esfuerzo por revelar los procedimientos prácticos, consideran que estos regímenes guardan especificidades y características propias a sus hechos imponible que se definen en función de la actividad económica que desarrolla la persona y que se correlaciona con las leyes tributarias. Se asignan en función del monto de ingresos máximos permisibles y de las actividades económicas realizables. Como persona física, se podrá tributar en cualquiera de los siguientes 13 tipos de regímenes. Para la correlación jurídica fiscal de estos regímenes, se observa el Título IV de la LISR que trata el marco referencial tributario de las personas físicas, desagregado en 9 capítulos y poco más de 146 artículos.

La tabla 1 permite deducir que, de los 13 regímenes tributarios para las personas físicas, de acuerdo a la revisión de literatura científica, solo 3 son considerador Regímenes Pro-PyME. Estos son el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) posiblemente extinto para el año 2023, el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) y el Régimen de Actividades Empresariales con ingresos a través de Plataformas Tecnológicas. Además, se observa que la tipificación de los regímenes tributarios se da en función del hecho imponible que se determina a partir del giro o actividad de la persona física y del monto promedio anual de ingresos en el año fiscal.

TIPO DE REGIMEN PARA PERSONA FÍSICA	ESTRUCTURA
Régimen tributario para las personas físicas que perciben ingresos por salarios	Capítulo I Artículos del 94 al 99
Régimen tributario para las personas físicas que perciben ingresos por actividades empresariales y profesionales,	Capítulo II Artículos del 100 al 110
Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) que durante el año 2022 será transitorio,	Capítulo II Artículos del 111 al 113
Régimen de los ingresos por la enajenación de bienes o la prestación de servicios a través de internet, mediante plataformas tecnológicas, aplicaciones informáticas y similares	Capítulo II Artículos del 113-A al 113-D
Régimen simplificado de confianza (RESICO),	Capítulo II Artículos del 113-E al 113-J
Régimen tributario para las personas físicas que perciben ingresos por arrendamiento de inmuebles,	Capítulo III Artículos del 114 al 118
Régimen general para personas físicas que perciben ingresos por enajenación de bienes,	Capítulo IV Artículos del 119 al 128
Régimen tributario por la enajenación de acciones en bolsa de valores	Capítulo IV Artículo 129
Régimen tributario para personas físicas que perciben ingresos por adquisición de bienes,	Capítulo V Artículos del 130-132
Régimen tributario para personas físicas que perciben ingresos por intereses,	Capítulo VI Artículos del 133-136
Régimen tributario para personas físicas que perciben ingresos por obtención de premios	Capítulo VII Artículos del 137-139

Régimen tributario para personas físicas que perciben ingresos por dividendos,	Capítulo VIII Artículo 140
Régimen tributario para personas físicas que perciben otros ingresos.	Capítulo IX Artículos del 141-146

Tabla 1

Marco referencial de los regímenes tributarios para personas físicas

Nota. La clasificación de obtiene del título IV de las personas físicas de la Ley del Impuesto sobre la Renta

A estos 3 regímenes, también se les reconoce en la literatura como regímenes preferentes, pese a que uno de estos tres regímenes es un régimen puente, dado que para el año 2022 está en transición con fines de extinción, esto por acuerdo y consideración de la autoridad fiscal. Este régimen es el RIF que se contemplaba en la Sección II del Título IV de la LISR, derogando su aplicación al amparo de los artículos del 111 al 113 de esta Ley, pero permitiendo su aplicación durante el año 2022 como puente de transición.

De la revisión de literatura científica se pudo analizar las características de una política pública tributaria Pro-PYME se enfoca hacia dos criterios: la simplificación administrativa y la preferencia a la exención y al incentivo fiscal.

Tabla 2

Criterios de política pública tributaria

CRITERIO	CRITERIO
SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA	EXENCIÓN E INCENTIVO FISCAL
Atiende una dinámica fiscal compleja	Atiende de una dinámica fiscal simple
Es exclusivo para las micro, pequeñas y medianas empresas	Se aplica preferentemente a grande grandes empresas y grupos de población específico
Se plantea para beneficiar a las PYMES	Se plantea para beneficiar a grupos de interés del Gobierno
La simplificación, se considera un beneficio	La exención se considera un incentivo fiscal
Plantea una mecánica tributaria o sistema tributario sencillo y amigable	Plantea una política pública directa de exoneración o subsidio, sin proceso
Su propósito es otorgar facilidades administrativas en la gestión tributaria	Su propósito es robustecer y aumentarla inversión de la PYME.
Su objetivo es facilitar el cálculo y determinación de impuestos	Su objetivo es reducir la carga impositiva de la empresa
Se aplica bajo la condicionante de monto máximo de ingresos	Se aplica sin importar la condicionante de monto máximo de ingresos
Debe atender el desarrollo de actividades empresariales	Incluye tanto actividades empresariales, como profesionales y de arrendamiento.
Simplifica procesos administrativos	Aplica procesos ejecutorios y no administrativos

No Tienen la obligación de llevar contabilidad fiscal	No tienen la obligación de llevar contabilidad fiscal
Pueden optar por llevar la contabilidad simplificada en la plataforma del SAT, sin alterar su situación tributaria.	Deben evitar la contabilidad simplificada
Se evitan los costos fiscales	No propicia costos, más bien los <u>disminuye</u> .
Se disminuye la omisión, elusión y evasión de impuestos	Representa un gasto tributario para el Estado
Se incentiva la formalidad de las PYME ante las autoridades fiscales	Se hace con base a la formalidad de la empresa
Fortalece el crecimiento de los negocios de menor tamaño	Fortalece el crecimiento de los negocios en general
Incita el emprendimiento	Incita el emprendimiento y el desarrollo de empresas

Nota: Elaboración propia con base a la información analizada en fuentes de información científica

En la política pública en materia tributaria, se observan estos dos criterios de política pública tributaria que se pueden considerar Pro-PYME y que se ejecutan mediante regímenes tributarios a favor de las PYMES. Se aplican para beneficia a aquellas que inician actividades empresariales o en el caso de las empresas de menor tamaño con trayectoria, considerando el monto de ingresos promedio que se perciben en el año o por el número mínimo de empleos formales que genera.

Entre las características, se observan dos criterios que tipifican un régimen tributario de acuerdo a los beneficios para el que fue creado. Estos criterios caracterizan lo que podría ser un Régimen Tributario Pro-PYME y en México se observan dos tipos diferentes por el beneficio que otorgan y propósito de su existencia.

En correlación a esto, se requiere definir el tipo de contribuyente según su entidad jurídica (persona física o persona moral), actividad o giro y el promedio de ingresos en el año, lo que define el régimen tributario que le corresponde y en consecuencia la descripción de sus obligaciones fiscales que como contribuyente deberá cumplir.

Tabla 3

Beneficios fiscales a la PYME de ambos tipos de regímenes tributarios

RÉGIMEN TRIBUTARIO PRO-PYME	RÉGIMEN TRIBUTARIO PREFERENTE
Otorga beneficios a las PYMES	Otorga beneficios a las PYMES
La PYME puede llevar contabilidad simplificada o completa, sin afectar su situación tributaria	La PYME debe llevar contabilidad

Permite el registro de un capital fiscal simplificado propio	Otorgar un incentivo o estímulo fiscal
Plantea una mecánica o sistema tributarios menos complejo	Plantea la ejecución de un proceso directo
Reconoce las inversiones en mercancías y gasto operativos de la empresa para efectos de deducibilidad de impuestos	No es necesario la deducibilidad de gastos operativos e inversiones
Facilitar el cálculo y determinación de impuestos	Obedece a la aplicación de un incentivo económico, se exoneración o subsidio
La mecánica fiscal en el cálculo y determinación de impuestos disminuye la carga impositiva de la empresa	Disminuye la carga impositiva
Simplifica la gestión tributaria ante la autoridad fiscal	Dificulta la gestión tributaria para demostrar el subsidio e incentivo de exoneración
Es fácil su manejo, sin embargo, es necesaria la asesoría y asistencia al contribuyente por parte del Servicio de Administración Tributaria de México	Es fácil su manejo, y también requiere de la asesoría de un profesionalista de los estudios fiscales
Minimiza los costos fiscales	Minimiza costos fiscales
Al formalizar su aplicación ante la autoridad fiscal, puede generarse el informe de situación fiscal para postular a financiamiento en el sistema bancario	No impide la generación del informe de situación fiscal

Nota: Elaboración propia con base a la información analizada en fuentes de información científica

De acuerdo con lo expuesto, la elección del régimen tributario que decida el contribuyente resultará de importancia para la organización, pues en base a esto se determinarán las obligaciones tributarias a las que estará sometido con base a la legislación mexicana, dejando claro que de los 13 regímenes tributarios, solo 4 son apropiados para las personas físicas con actividad empresarial y son:

Tabla 4

REGIMEN TRIBUTARIO	CARACTERISTICA	DESCRIPCIÓN Y EJEMPLOS
Régimen de Actividades Empresariales y Profesionales	General	Toda empresa que al realizar actividades empresariales y profesionales supere el monto de 3 millones 500 mil pesos mexicanos en el ejercicio inmediato anterior. • Madererías, • Empresas de materiales para la construcción • Gasolineras
Régimen de Incorporación Fiscal (RIF)	Simplificado Transitorio para 2022	Toda empresa con establecimiento fijo que realiza actividades empresariales y servicios para los que es necesario contar con un título profesional. Que superen ingresos promedios anual por 2 millones de pesos y pueden ser: • Abarrote • Peluquerías • Costurera o Modista

		• Carnicería o cremería • Entre otras.
Régimen simplificado de confianza (RESICO)	Simplificado o Alternativo De confianza	Toda empresa con establecimiento fijo que realice actividades empresariales, servicios profesionales y arrendamiento y que sus ingresos no superen los 3 millones 500 mil pesos mexicanos en el ejercicio inmediato anterior y pueden ser: • Farmacias • Peluqueras • Hospitales • Ferreterías • Refaccionarias • Entre otras,
Régimen de Actividades Empresariales con ingresos a través de plataformas tecnológicas.	Específico por el uso de plataformas digitales Alternativo	Toda empresa que ofrezca bienes y servicios a través de internet, plataformas digitales, aplicaciones informáticas y similares. • Uber • Airbnb • Shein • Amazon • AliExpress

Regímenes tributarios para personas físicas con actividad empresarial y profesional

Nota: Elaboración propia con la información en la legislación fiscal de México.

De esto 4 regímenes tributarios para las personas físicas con actividad empresarial, solo 2 pueden considerarse régimen Tributario Pro-PYME, debido a su condición de ser régimen tributario simplificado o de facilidades administrativas. Estos son el RIF que adquiere la condicionante transitoria para el año 2022 y el RESICO que aparece como un régimen alternativo siempre que no se supere el monto del ingreso promedio anual.

CONCLUSIONES

En la revisión de la legislación fiscal y de la literatura científico se considera que tanto el Régimen de actividad empresarial a través de plataformas tecnológicas y el RESICO, otorga como principal beneficio la baja carga tributaria que ambos implican y la simplificación administrativa en su gestión tributaria. La desventaja es que se sujetan a condicionantes como la actividad a desarrollar y el monto máximo anual permitido.

Entre los beneficios que se observan para el régimen de plataformas tecnológicas, es el mecanismo expés de pago de impuestos a través de la retención de un tercero.

El RESICO se plantea disminuir los costos fiscales y cumple al momento de que este régimen no obliga al contribuyente a llevar una contabilidad fiscal. Un aspecto que tiene a favor el RESICO es que puede compatibilizar con otros regímenes o fuentes de ingreso como son los sueldos y salarios. Además, las personas físicas del RESICO, pagaran el ISR bajo la alícuota ponderada del 1 al 2.5 por ciento de sus ingresos, lo cual representa una ventaja, ya que tan sólo en 2020, la tasa efectiva del impuesto sobre la renta (ISR) a personas físicas fue de 25.4 por ciento, lo que representa diez veces más que la tasa máxima del RESICO.

En la revisión de literatura científica acerca de los regímenes tributarios preferentes o regímenes de incentivos fiscales se pudo ver que hay factores multidimensionales bajo los que se diseña una política fiscal permisiva y preferente. Estos factores que los determinan son principalmente tendientes a fomentar la inversión física,

financieras, científica y tecnológica, sea mediante estrategias de depreciación acelerada en activos o la adquisición de esos bienes por personas de más de 70 años que conlleva a reducir la base imponible como facilidad o principio tributario, ofreciendo a los beneficiarios, tasas impositivas más bajas y menos requisitos fiscales para la deducibilidad.

De manera generalizada, a nivel internacional se observa que para hacer efectiva la aplicación de un régimen tributario preferente, este debe adquirir atributos de espacialidad y temporalidad legalmente establecidos en las leyes fiscales del país que se trate y bajo un esquema tributario de conformidad contable-fiscal con base a los cinco elementos de la relación jurídica tributaria que son el sujeto- objeto, tasa o tarifa, fuente tributaria, hecho imponible, base tributaria, considerando que esto devienen de una política fiscal que significa la exención tributaria atribuida a la ganancia o utilidad de la empresa que formalmente genera empleos.

La generación de empleos también es un factor que determina el diseño de regímenes tributarios preferentes. Asimismo, estos regímenes incentivan la atracción de inversión destinada a la investigación y el desarrollo a pesar del efecto adverso de la transformación social en la empresa, se considera como prioridad que las empresas realicen acciones con responsabilidad social para mitigar los daños colaterales de la innovación y la tecnología. En este sentido, al subsidiar o exentar el capital extranjero que viene a incentivar la ciencia y la tecnología, también se busca contribuir a ganancias de bienestar desde una política fiscal preferente con potencialidades económicas, científicas y sociales.

Se pudo observar también que la mecánica prioritaria de los regímenes tributarios preferentes es a través de la exención tributaria como medida simplificada de otorgar preferencia a determinadas actividades, condiciones empresariales o factores como la inversión en I +D que es propiciada por las grandes empresas industriales, la propiedad intelectual y las patentes, la edad para invertir, la deducibilidad de activos, el estado civil y el género, la generación de empleos y las prácticas de responsabilidad social, como determinantes considerados para la eficaz aplicación de estos regímenes

De ahí que la tributación preferencial a los ingresos por propiedad intelectual (PI) afecta las fusiones de empresas y adquisiciones de bienes a través de múltiples canales. Estos regímenes simplificados, recompensan la propiedad de tecnología exitosa al imponer tasas impositivas más bajas sobre los ingresos derivados de la PI en relación con otras fuentes de ingresos comerciales. En este caso, cuando el régimen tributario se diseña para elevar la propiedad intelectual y generación de patentes, se denominan régimen tributario de caja-patente o régimen tributario de caja de innovación, pero al final de todo, sigue siendo un régimen tributario preferente.

Se observa además, que el factor que determina el régimen tributario preferente, representa el propósito o motivo por el que fue instaurado, a lo que resulta fácil deducir que todo régimen tributario preferente debiese agregarse el propósito o factor por el cual fue impuesto, a fin de dar mayor precisión o especificidad de la política fiscal que se incentiva; es decir, si el régimen tributario se instauro para generar empleos, pudiera denominarse régimen tributario preferente al empleo, o en su caso, si el motivo fue garantizar la formalidad de la empresa, pudiese denominarse régimen tributario preferente a la longevidad empresarial, esto solo por citar ejemplos que deberán mantener su correspondencia a la conformidad contable-tributaria, al igual que se tratase de regímenes tributarios preferentes a la innovación y el desarrollo, a la ciencia y la tecnología, a la potencialización de la inversión de inmuebles; o en su caso, regímenes tributarios preferentes a la inversión financiera; entre otro factores que pudieran determinarlos bajo los principios de conformidad tributaria.

En México, la contabilidad debe estar alienada a la gestión tributaria de conformidad con el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, lo que se entiende que la gestión tributaria se equipara al desarrollo de la contabilidad fiscal. Esta se encarga de la gestión de los compromisos tributarios del orden fiscal federal como el ISR, el IVA y el IEPS hasta los estatales como el impuesto sobre nómina, además de los municipales como el impuesto predial. En este sentido, la gestión tributaria o contabilidad fiscal, es el ejercicio de las MIPYMES obligadas fiscalmente por las leyes fiscales de acuerdo con el régimen en el que tributen. }Se enfatiza en que los

regímenes tributarios son el vehículo hacia la conformidad contable fiscal y este determina la gestión tributaria de las ganancias de una empresa con base al monto y a la actividad económica que realice, se desarrolla la gestión tributaria. Es decir, los ingresos y la actividad son factores determinantes del régimen tributario, pero el régimen tributario determina la conformidad fiscal tributaria con base a la legislación fiscal.

Se observa que la legislación fiscal mexicana, refiere dos esquemas diferentes de tipos de regímenes tributarios: el régimen tributario general y los regímenes tributarios simplificados. Ese último es considerado como un régimen preferente. Entre las alternativas de régimen que ofrece la legislación fiscal, se observa que los regímenes simplificados manejan una menor ganancia o rentabilidad, lo que posibilita administrar sus utilidades al alza, y su gestión tributaria con bases flexibles y sencillas, mientras que los regímenes generales administran sus utilidades a la baja en el ánimo de pagar menos impuestos y minimizar su nivel de obligatoriedad fiscal.

En este sentido, entre los planteamientos hipotéticos de la presente indagación, se concluye que, en México, la tributación es fundamental para formalizar la economía, lo que conduce a robustecer el padrón de contribuyentes inscritos ante el registro federal de contribuyentes del servicio de administración tributaria.

De ahí que, en la legislación nacional, los regímenes tributarios preferenciales son regímenes fiscales especiales que ofrecen a sus beneficiarios una tasa impositiva más baja requisitos de cumplimiento tributario más simples que el régimen tributario principal o general. De los regímenes tributarios preferentes en México se pueden observar 2, el RIF y el RESICO, sin embargo, el RIF tiende a ser transitorio y a ser derogado de manera definitiva. Eso se precisará en la próxima reforma fiscal para 2023. Estos son dirigidos a MIPYMEs y son los más comunes en todo el mundo.

Aunque en materia fiscal y tributaria en México no se dice la última palabra debido a los constantes cambios fiscales que años con años aparecen con las reformas, lo que hace del sistema tributario mexicano, un sistema sobre legislado que impone mecánicas fiscales diferenciadas según se establezca el régimen tributario que

emano de una dinámica tributaria previamente establecida y que se convierte en mecánica en el momento de su ejecución o práctica.

También hay otros tipos de regímenes tributarios con características más específicas que están condicionados a hechos impositivos esporádicos o de poco uso común. Para las personas físicas son 7 regímenes tributarios de poco uso común que se determinan por un propósito específico.

Como últimas reflexiones, se considera que los contribuyentes debidamente inscritos ante el SAT, se enfrentan a una dinámica fiscal prescrita desde las leyes fiscales que conducen u orientan los procedimientos de tributación, según el régimen tributario que se le asigne al contribuyente. Antes de que el régimen tributario sea asignado al contribuyente, debe precisarse el carácter jurídico bajo el cual va a tributar, es decir, tributar como persona física o como persona moral (sociedad mercantil).

Una persona física debe atender cambios y deberes complejos con base a la reforma fiscal de cada año, considerando la forma y el régimen bajo el que tributaría, lo que incide en la decisión del contribuyente al declarar total o parcialmente sus ingresos, o incluso, en la decisión de abrir o cerrar un negocio.

Las causas que lo determinan un régimen tributario son las fuentes formales de tributación que se describen en las leyes fiscales de ISR, IVA, IEPS y CFF como herramientas jurídicas que definen los criterios de dinámica fiscal que parte desde la condición jurídica de la persona (sea física o moral) seguido de la actividad empresarial o profesional que va a desarrollar bajo una condicionante determinada por el monto de ingresos acumulables sin exceder el monto mínimo permitido durante el año inmediato anterior y bajo motivaciones de simplificación y facilidad administrativa en la gestión tributaria del contribuyente como un derecho contemplado en la resolución miscelánea para el 2022 en apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, a fin de alcanzar una mayor recaudación de impuestos que se aplican a personas, empresas, venta mercancías y prestación de servicios.

Por último, en la legislación fiscal mexicana, hay regímenes generales y regímenes

simplificados que son los preferentes. Cada régimen tributario se enmarca en una dinámica fiscal establecida por la Ley del ISR. Y para las micro, pequeñas y medianas empresas representadas por una persona física se puede optar dos regímenes tributarios. Uno de ellos es general y no preferente, es el Régimen de Actividades Empresariales y Profesionales.

A este régimen se asigna toda persona física que realiza actividad empresarial y profesional que ha superado el monto de ingresos acumulados de 3 millones 500 mil pesos. En tanto que, de no superar ese monto de ingresos en el año, esa persona física podrá tributar en el RESICO o mantenerse en el RIF hasta por diez ejercicios fiscales continuos, como régimen simplificado preferente que otorga facilidades administrativas en la gestión Tributaria del contribuyente.

Quedan abiertas como líneas de estudio, el análisis de tres aspectos para intentar des- cubrir 1). si la política pública tributaria atiende las necesidades y perspectivas organizacionales de las PYMES desde los regímenes tributarios aplicables en la práctica real, 2).si hay ganancia al evadir impuestos y 3). si la tributación genera menos ganancias. Esta primera etapa, deja el basamento teórico para enseguida aplicar el estudio de campo bajo una perspectiva de género, que consistirá en un cuestionario a una muestra de 32 PYMES afiliadas a una reconocida Asociación de Mujeres Emprendedoras y Empresarias de la Región del Évora.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banzhaf, H. S., Mickey, R. and Patrick, C. (2021). Age-based property tax exemptions, *Journal of Urban Economics*, 121 (January 2021), 103303, <https://doi.org/10.1016/j.jue.2020.103303>
- Bird, R.M. y Zolt, E. M. (2011). Dual Income Taxation: A Promising Path to Tax Reform for Developing Countries, *World Development*, 39 (10), 1691-1703, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.04.008>.
- Bird R. y Zolt E. (2010). Dual Income Taxation and Developing Countries, *Columbia Journal of Tax Law*, 1 (1) 174-217.
- Bradley, S., Robinson, L. and Ruf, M. (2022). The impact of IP box regimes on the M&A market, *Journal of Accounting and Economics*, 72 (2–3), November–December 2021, 1-31, 101448, <https://doi.org/10.1016/j.jacceco.2021.101448>.
- Braunerhjelm P., Eklund J.E. and Thulin, P. (2019). Taxes, the tax administrative burden and the entrepreneurial life cycle, *Small Business Economics*, 56, 681–694, <https://doi.org/10.1007/s11187-019-00195-0>.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de noviembre de 2021a). *Código Fiscal de la Federación*, Diario Oficial de la Federación, México [en línea], consultada el día 14 de diciembre de 2021 en: <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/cff.htm>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de noviembre de 2021b). *Ley del Impuesto Sobre la Renta*, Diario Oficial de la Federación, México [en línea], consultada el día 17 de diciembre de 2021 en: <https://www.diputados.gob.mx/Leyes-Biblio/ref/lisr.htm>

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de noviembre de 2021c). *Ley del Impuesto al Valor Agregado*, Diario Oficial de la Federación, México [en línea], consultada el día 24 de enero de 2022 en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_del_Impuesto_al_Valor_Agregado.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (12 de noviembre de 2021d). *Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios*, Diario Oficial de la Federación, México [en línea], consultada el día 18 de enero de 2022 en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lieps.htm>
- Castañeda Rodríguez, V.M. (2014). La política tributaria mexicana y su relación con el contexto económico, político y social desde la crisis de la deuda externa, *Investigación Económica*, 63 (290), pp. 121-169
- Conceição, O. C., Saraiva, M.V., Fochezatto, A. and Aniceto França, M.T. (2017). Brazil's Simplified Tax Regime and the longevity of Brazilian manufacturing companies: A survival analysis based on RAIS microdata, *Economía*, 19 (2), 164-186, <https://doi.org/10.1016/j.econ.2017.10.003>.
- Cui, W., Hicks, J. Xing, J. (2022). Cash on the table? Imperfect take-up of tax incentives and firm investment behavior, *Journal of Public Economics*, 208 (1), April 2022, 104632, 1-16, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104632>. Ç
- Cruz Serrano, N. (23 de diciembre de 2021). Sin apoyos fiscales, Pymes advierten dificultades para mantenerse en 2022, *El Universal*, consultado en sitio web <https://www.eluniversal.com.mx/cartera/sin-apoyos-fiscales-pymes-advierten-dificultades-para-mantenerse-en-2022>, el día 28 de diciembre de 2021.

- Dimas de los Reyes, A., Dragustinovis Perales, H. R., Villanueva Mendoza, A. y Resén-dez González, M. A. (2020). Sistema Tributario Mexicano: aplicación de metodologías por órganos jurisdiccionales de la Nación, *Revista Venezolana de Gerencia*, 25 (90), 666- 679, DOI: <https://doi.org/10.37960/rvg.v25i90.32408>.
- Djankov S., Ganser T., McLiesh C., Ramalho R. and Shleifer A. (2010). The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship, *American Economic Journal: Macroeconomics*, American Economic Association, vol. 2(3), 31-64, <https://doi.org/10.3386/w13756>.
- Elschner, C. (2013). Special tax regimes and the choice of organizational form: Evidence from the European Tonnage Taxes, *Journal of Public Economics*, 97 (1), 206- 216, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.10.005>
- Félix, E., S.; Ortiz N., A.E. y Calles, M., F. (2021). Conocimiento y aplicación de las disposiciones legales-fiscales relacionadas con el costo de ventas e inventarios en las Pequeñas y medianas empresas (pymes) comerciales, en Hermosillo Sonora, *Revista de Investigación Académica sin Frontera*, 14 (35), DOI <https://doi.org/10.46589/rdiasf.vi35.380>.
- Gandini, L. (2021). Manera de Presentación. Aproximaciones Cualitativas en el Derecho: Reflexión Metodológica Ex Post a partir del caso de las peluquerías y estéticas, En Ríos Granados, G. y Padrón Innamorato, M. (2021). *La informalidad laboral y las obligaciones tributarias: El caso de las estéticas y las peluquerías en la Ciudad de México*, (p.p. 1- 16), Universidad Nacional Autónoma de México, México.

García Bueno, M. C. (2020). Los tributos y sus elementos esenciales, En Ríos Granados,

G. (2020). *Manual de Derecho fiscal*, (p.p. 93-115), Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Gómez Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Martner, R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Gross, T. and Klein P. (2022). Optimal tax policy and endogenous growth through innovation, *Journal of Public Economics*, 209 (5) 104645, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104645>.

Hasan, R., Jiang, Y. and Rafols R.M. (2021). Place-based preferential tax policy and industrial development: Evidence from India's program on industrially backward districts, *Journal of Development Economics*, 150 (May 2021), 102621, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2020.102621>.

Hassett, K. A. and Hubbard R. G. (2002). Chapter 20 - Tax Policy and Business Investment,

Handbook of Public Economics, 3 (1), 1293-1343, [https://doi.org/10.1016/S1573-4420\(02\)80024-6](https://doi.org/10.1016/S1573-4420(02)80024-6).

Haywood, L. and Neumann, M. (2021). Equilibrium effects of tax exemptions for low pay, *Labour Economics*, 69 (April 2021), 101976, <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2021.101976>

Holt, J.; Skali, A. and Thomson, R. (2021). The additionality of R&D tax policy: Quasi-experimental evidence, *Technovation*, 107 (3), 1-6, <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2021.102293>.

- Kaiser, M.J. (2012). Modeling the horizontal well severance tax exemption in Kong, D., Xiong, M. & Qin, N. (2022). Business Tax reform and CSR engagement: Evidence from China, *International Review of Financial Analysis*, 82 (1), July 2022, 102178, 1-12, <https://doi.org/10.1016/j.irfa.2022.102178>
- Kaldor, N. (2021). El papel de la tributación en el desarrollo económico, *el trimestre eco-nómico*, vol. 88 (4), 1215-1244, <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1346>.
- Kelchtermans, S., Neicua, D. and Teirlincka, P. (2020). The role of peer effects in firms' usage of R&D tax exemptions, *Journal of Business Research* 108 (January 2020), 74-91, <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.09.059>
- Levy, S. (2018). *Esfuerzos mal recompensados: La elusiva búsqueda de la prosperidad en México*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mitra, S. (2017). To tax or not to tax? When does it matter for informality?, *Economic Modelling*, 64 (August), 117-127, <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2017.02.024>.
- Ortiz Covarrubias, E. (2020). *El pago de impuestos en las MiPyMEs mexicanas: Determinantes de la evasión*, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., consultado en sitio web <https://ciep.mx/el-pago-de-impuestos-en-las-mipy-mes-mexicanas-determinantes-de-la-evasi3n/>, el día 25 de noviembre de 2020.
- Pab3n, J. y Torres, A. (2017). La interpretaci3n jur3dica en el litigio estrat3gico en defensa de los derechos humanos en Colombia, *En Justicia*, 1 (32), 227-242, <https://doi.org/10.17081/just.22.32.2915>.
- Pais, C. and Afecto D. C. (2022). The implications of book-tax conformity and tax change for the earnings management of Portuguese micro firms, *Journal of International*

Accounting, Auditing and Taxation, 46 (3), 100448,
<https://doi.org/10.1016/j.in-taccaudtax.2022.100448>

Peláez Longinotti, F. (2022). *Eficiencia recaudatoria y brecha tributaria en América Latina y el Caribe: Impuesto al Valor Agregado e Impuesto sobre la Renta Empresarial*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, www.ciat.org

Pérez Chávez J., Campero Guerrero E. y Fol Olguín R. (2021). *Taller de prácticas fiscales*, México, Tax editores unidos, S.A de C.V.

Quispe-Fernández, G. M., y Ayaviri-Nina, D. (2021). Carga y presión tributaria. Un estudio del efecto en la liquidez, rentabilidad e inversión de los contribuyentes en Ecuador, *Retos Revista de Ciencias de la Administración y Economía*, 11 (22), pp. 251-270. DOI: <https://doi.org/10.17163/ret.n22.2021.04>.

Ramírez casco A. P, Calderón moran E. V, mejía garces R. E y verrones paguay A. V. (2021). Análisis de las reformas tributarias del (impuesto al valor agregado) durante el COVID 19. *Polo del Conocimiento*, Vol. 6, No 11 pp. 470-477 DOI: 10.23857/pc.v6i11.3282 Rocha, R.; Ulysea, G.; and Rachter L. (2018). Do lower taxes reduce informality? Evidence from Brazil, *Journal of Development Economics*, 134 (September), 28-49, <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2018.04.003>.

Sakar, A. Y. (2015). Innovation for a New Tax Incentive: Patent Box Regime Turkey and the EU Application, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 195 (3), 544-553, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.06.269>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP (2021)]. Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al ejercicio fiscal 2022, consultado en sitio web <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/>, el día 28 de diciembre de 2021.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (8 de septiembre del 2021).

Entrega Paquete Económico 2022 al Congreso, Comunicado No. 052,
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/667056/Comunicado_No_052.pdf

Tregear, M. (2021). Análisis de una política tributaria para impulsar la acumulación en las Pyme mexicanas, 2004-2018, *Análisis Económico*, 36 (92), pp. 109-126,

<https://doi.org/10.24275/uam/azc/dcs/ae/2021v36n92/Tregear>.

Yokoyama, I. (2019). How the tax reform on the special exemption for spouse affected the work-hour distribution, *Journal of the Japanese and International Economies*, 49 (September 2018), 69-84, <https://doi.org/10.1016/j.jjie.2018.04.002>.

Wan, Q., Chen, J., Yao, Z. and Yuan, L. (2022). Preferential tax policy and R&D personnel flow for technological innovation efficiency of China's high-tech industry in an emerging economy, *Technological Forecasting and Social Change*, 174 (1), 121228, <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2021.121228>.

Waseem M. (2018). Taxes, informality and income shifting: Evidence from a recent Pakistani tax reform, *Journal of Public Economics*, 157 (1), 41-77, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.11.003>.