

Los Documentos de Trabajo del CONAPRED representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación en estudios y para recibir comentarios sobre su posible publicación futura. Se agradecerá que éstos se hagan llegar directamente a la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Dante 14, séptimo piso, Col. Anzures, Del. Miguel Hidalgo, CP 11590, México, D.F., TEL. 52 03 36 49; o a las direcciones de correo: dceron@conapred.org.mx y lavarezm@conapred.org.mx
Producción a cargo de las y los autores, por lo que tanto el contenido como la redacción son responsabilidad suya.

Este documento fue realizado por Antonio De Haro Mejía, a solicitud de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas.



Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación
y Políticas Públicas
Documento de Trabajo No. E-13-2007

**“ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS POSIBLES INCENTIVOS
FISCALES Y COMERCIALES A EMPRESAS QUE REALICEN
ACCIONES CONTRA LA DISCRIMINACIÓN”**

Diciembre de 2007

© Derechos Reservados 2008
COLECCIÓN ESTUDIOS 2007
Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

Dante Núm. 14, Col Anzures.
Del. Miguel Hidalgo.
CP 11590, México, D.F.

Se permite la reproducción total o parcial del material incluido en esta obra bajo autorización de la institución y siempre que se cite la fuente completa.

Directorio

Gilberto Rincón Gallardo y Meltis
Presidente

José López Villegas
Director General Adjunto de Estudios, Legislación y Políticas Públicas

José Luis Gutiérrez Espíndola
Director General Adjunto de Vinculación, Programas Educativos y Divulgación

Vilma Ramírez Santiago
Directora General Adjunta de Quejas y Reclamaciones

María José Morales García
Directora de Coordinación Territorial e Interinstitucional

José Luis Páez Caballero
Director de Administración y Finanzas

Programa de Estudios 2007

José López Villegas
Director General

Alejandra Rojas Pérez
Directora de Programa

Diana Paola Cerón Ruiz
Coordinadora académica

Lillian Valerie Alvarez Melo
Coordinadora administrativa

Diana Paola Cerón Ruiz
Lillian Valerie Alvarez Melo
Editoras de sección

SÍNTESIS

La política de la prevención y eliminación de la discriminación tiene un objetivo: promover condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Este concepto asume la existencia de obstáculos físicos o sociales que impiden el desarrollo equitativo de las personas; detrás de eso está una noción de justicia *rawlsiana* que motiva la necesidad de que el Estado compense situaciones para que grupos vulnerables o vulnerados mejoren su situación actual. Los incentivos fiscales son una forma de compensación por medio de la cual se retribuye a los contribuyentes por acciones definidas como positivas por la autoridad legislativa o fiscal. No obstante, el trabajo de investigación asume que los incentivos fiscales son un instrumento de política pública y no representan un objetivo *per se*; por el contrario, los incentivos deberán valorarse en términos de sus beneficios y costos, para lo cual se presenta un marco teórico de política tributaria y de política pública. Posteriormente se analiza con detalle un ejemplo de incentivos fiscales para empresas que contraten a personas de alguno de los 11 grupos vulnerables identificados por CONAPRED.

SÍNTESIS CURRICULAR DEL AUTOR

Antonio de Haro Mejía es economista egresado del Instituto Tecnológico Autónomo de México, con maestría en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y una estancia de investigación de postgrado en la Universidad de Texas en Austin. Tiene artículos publicados en las revistas *Gestión y Política Pública* y *Prospectiva*, y en el libro *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, coordinado por el Dr. David Arellano. Actualmente, es Presidente y consultor de Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos, A.C.. Ha coordinado proyectos para el DIF Nacional, CONAPRED, COFEMER, CONAFE y PRONAFIM, entre otros.

INDICE

1. Introducción	9
2. Marco Teórico.....	13
2.1. Incentivos fiscales.....	13
2.2. Evaluación de incentivos bajo la perspectiva del análisis de políticas públicas	20
3. Instrumentos de política pública para tratar el tema de la discriminación.....	31
3.1. Instrumentos de política pública para tratar el tema de la discriminación	31
3.2. Tipología de instrumentos	32
4. Bases jurídicas para crear incentivos fiscales en México.....	34
5. Análisis práctico, estudiando la discriminación en el mercado de trabajo.	41
5.1. Definición del objetivo	42
5.2. Justificación y posibles beneficios.....	44
5.3. Análisis de costos.....	48
5.4. Comparación de Beneficios y Costos.....	61
5.5. Aspectos a tomar en cuenta para la implementación de incentivos fiscales.	63
6. Conclusiones y recomendaciones.	65
7. Glosario	68
8. Referencias	71

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Flujo de Dinero en la Economía	14
Figura 2. Pasos del análisis de política pública	21
Figura 3. Tipos de costos en incentivos fiscales.....	29
Figura 4. Tipología de Instrumentos para tratar el tema de la discriminación.....	33
Figura 5. Ejemplos de acciones de política pública con base en la tipología sugerida.....	34
Figura 6. Pregunta: ¿A cuáles de los siguientes grupos les sería más difícil conseguir un trabajo?	44
Figura 7. Pregunta: ¿Cuál crees que es la principal necesidad de las personas con que debe ser tratada?	46
Figura 8. Pregunta: Si el gobierno tuviera posibilidad de dar subsidios a las empresas para que contrataran a diferentes tipos de personas, ¿a cuál debería dar subsidio?	47
Figura 9. Costos probables por trámites administrativos del beneficiario	52
Figura 10. Costos probables de la autoridad administrativa	54
Figura 11. Costos probables de cumplimiento para las empresas en un año por persona contratada.....	58
Figura 12. Estimaciones de pérdidas en recaudación del ISR por concepto de incentivos fiscales para empresas que favorezcan a grupos vulnerables.	59
Figura 13. Pérdida en recaudación probable por incentivos fiscales y costos de oportunidad asociados.....	60
Figura 14. Resumen de costos de implementación de incentivos fiscales a grupos vulnerables.	61

ACRÓNIMOS Y SIGLAS UTILIZADAS

BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
CETES	Certificados de Tesorería de la Federación
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CENSIDA	Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONAGO	Conferencia Nacional de Gobernadores
CONAPRED	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DOF	Diario Oficial de la Federación
FOVISSSTE	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IEPS	Impuesto Especial sobre Producción y Servicios
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INAPAM	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INM	Instituto Nacional de Migración
ISR	Impuesto sobre la Renta
INFONAVIT	Instituto Del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
LIVA	Ley del Impuesto al Valor Agregado
LISR	Ley del Impuesto sobre la Renta
PENDM	Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2006
PNPED	Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación

2006

RISR	Reglamento del Impuesto sobre la Renta
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social
SHCP	Secretaria de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SOFOLES	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
SRE	Secretaria de Relaciones Exteriores

1. Introducción

En los últimos años, México ha diseñado un número importante de políticas públicas para combatir aquellas acciones que buscan vulnerar los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos en razón de su raza, género, edad, capacidades físicas y mentales, color, idioma, posición económica o social, origen nacional o étnico, estado civil, condiciones de salud, opiniones políticas o de otra índole, preferencias sexuales o religión. Una acción muy importante y definitoria fue la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, en donde se reconoce la constitución pluricultural de nuestro país en el artículo 2°. A raíz de ello, se adicionaron dos párrafos al artículo primero. El que para estos efectos resulta relevante es el párrafo tercero que establece que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.²

A partir de lo anterior, por primera vez se establece a nivel constitucional la prohibición de la discriminación, garantizando así, la igualdad de toda persona que se encuentre dentro del territorio nacional. De esta forma, el Estado hace patente la importancia que tiene la igualdad dentro del sistema jurídico de nuestro país, e intenta garantizar su posterior legislación en ordenamientos normativos secundarios.³

¹ Consultor de Politeia Centro de Estudios en Asuntos Públicos, A.C. Agradezco la valiosa colaboración de Tania Lomelí García y Jorge Alberto Ibáñez Candelaria de la SHCP por sus comentarios y apoyo en diversas secciones del documento, así como de Patricia Silva Medina para la revisión final.

² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultada en www.diputados.gob.mx el 18 de agosto de 2007.

³ CALERO, Natalia, "Eficacia de los mecanismos administrativos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias de los servidores públicos: el caso del CONAPRED", en Ruiz Euler, Alexander (coordinador), *Transparencia y rendición de cuentas*, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, Núm 28, UCSD Center For Us-Mexican Studies., Fontamara, México, D. F. 2005.

Es precisamente la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (LFPED) la encargada de reglamentar el precepto constitucional de referencia, su objeto es “prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona (...), así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”. Para lograr tal objetivo, la LFPED identifica 29 conductas genéricas que se consideran discriminatorias y las acciones positivas, las cuales, de acuerdo con Suplucy, pueden ser definidas como aquellas “estrategias destinadas a establecer igualdad de oportunidades, por medio de medidas que compensen o corrijan las discriminaciones resultantes de prácticas o sistemas sociales”.⁴

La política de la prevención y eliminación de la discriminación tiene un objetivo definido en la LFPED que se señala en su artículo 2 de la siguiente forma: “Corresponde al Estado promover las condiciones para la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas”. Este concepto de promoción de condiciones reales, asume la existencia de obstáculos físicos o sociales que impiden el desarrollo equitativo de las personas. Existe, detrás de esto una noción de justicia *rawlsiana*, de la cual se desprende la necesidad de que el Estado compense situaciones desventajosas para ciertas personas o grupos para llegar así a una igualdad de oportunidades para el desarrollo.⁵

Para la aplicación de la ley, así como para el diseño de las estrategias necesarias para la implementación de las acciones positivas necesarias, se

⁴ SUPLECY, Marta, Barbieri García, Teresita de, “Acciones Afirmativas: antecedentes, definición y significados. Aportes para la participación de las mujeres en los espacios de poder”, en Memoria del Foro de Mujeres y Política, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2002.

⁵ La teoría de Rawls ha sido la piedra angular de las políticas compensatorias actuales. Su teoría de la justicia parte de la suposición de un modelo que sigue los principios del utilitarismo, pero que plantea un modelo hipotético en el cual los individuos se plantean cuáles serían los requisitos mínimos y las condiciones fundamentales para ser hombres libres y moralmente autónomos. La forma de entender la justicia, para Rawls, es llevar a un nivel más alto de abstracción la concepción tradicional de contrato social, reemplazándolo por una situación original en la que los individuos eligen bajo lo que él denomina como un “velo de la ignorancia”. Los individuos pactan las condiciones mínimas que corresponden a una justicia social. Rawls señala que “el pacto de la sociedad es reemplazado por una situación inicial que incorpora ciertas restricciones de procedimientos basados en razonamientos planeados para conducir a un acuerdo original de sobre los principios de justicia”. Rawls admite la desigualdad justa o equidad, es decir, admite que la única desigualdad justa es aquella que proporciona mejoras sustanciales para los menos aventajados, de allí se desprende su noción de igualdad equitativa de oportunidades. Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) como un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Gobernación, mismo que tiene como misión el lograr que la política nacional a favor de la no discriminación no se quede sólo en el discurso.

Durante sus casi cuatro años de vida institucional, el CONAPRED ha centrado sus esfuerzos en su consolidación como agencia pública y, en el ejercicio de sus atribuciones, para desahogar los procedimientos que interponen los particulares con motivo de conductas presuntamente discriminatorias cometidas por servidores públicos o entre particulares. Esta facultad lo hace particularmente diferente de otros organismos, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la cual sólo puede atender quejas de particulares hacia los servidores públicos.

En el año 2006, el CONAPRED, elaboró el Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (PNPED), como instrumento de definición de la estrategia para atender este problema de política pública. La presente administración podría retomar este Programa, con los ajustes necesarios que se desprendan del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND).⁶

El PNPED 2006 establece cinco objetivos generales⁷, dentro de los cuales se destaca, para fines de este trabajo de investigación, el cuarto que a la letra dice:

OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA EN MATERIA DE TRABAJO:

“Garantizar el derecho fundamental al trabajo sobre la base del derecho constitucional a la no discriminación de tal forma que se permita una igualdad real de oportunidades en el acceso a las relaciones laborales, al desempeño respetuoso de la integridad

⁶ El Plan Nacional de Desarrollo otorga un lugar prioritario a la búsqueda de la igualdad de oportunidades para los ciudadanos mexicanos. Se definió como uno de los ejes temáticos la Igualdad de Oportunidades, con estrategias específicas para los asuntos de superación de la pobreza, salud, transformación educativa, pueblos indígenas, igualdad entre mujeres y hombres, grupos vulnerables, familia, niños y jóvenes, y, cultura, arte, deporte y recreación

⁷ El Programa Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicado en el año 2006, señala 5 objetivos generales, el primero de ellos se establece en forma genérica con relación a la elaboración de políticas de coordinación y cooperación interinstitucionales, el segundo se refiere a las estrategias de prevención y eliminación de prácticas discriminatorias en materia de salud, el tercer objetivo es en materia de educación, el cuarto objetivo es sobre la materia del trabajo y el quinto sobre acceso a la justicia.

de las personas y a la certidumbre laboral para los trabajadores, dando seguimiento a los programas elaborados por el sector laboral de la Administración Pública Federal para prevenir la discriminación y promover la equiparación de oportunidades de las personas o grupos vulnerables”

Este trabajo de investigación se circunscribe dentro de la segunda línea estratégica que indica que se realizarán estudios sobre los ordenamientos jurídicos y administrativos en el área laboral y se propondrán, en su caso y de conformidad con las legislaciones aplicables, las modificaciones pertinentes. En el numeral IV se marca específicamente que se fomentará en la legislación tributaria el establecimiento de estímulos fiscales para los empleadores de personas con discapacidad, que estén legalmente sustentados y no queden sujetos a las variaciones en las administraciones públicas.⁸

A petición de la Dirección General Adjunta de Estudios, Legislación y Políticas Públicas, se ampliará el espectro del análisis a todos los grupos en situación vulnerable que puedan ser sujetos de estímulos fiscales, asimismo, se ampliará también la discusión sobre la aplicación de estímulos a empresas que realicen otro tipo de acciones (no laborales) que beneficien a estos colectivos.

No obstante, queda de manifiesto que los incentivos fiscales son un instrumento de política pública y no representan un objetivo *per se*; por el contrario, los incentivos deberán valorarse en términos de sus beneficios y costos, para lo cual se presentará un marco teórico de política tributaria y de política pública.

⁸ Es importante señalar que el PNPED no tiene vigencia formal para la nueva administración pública del gobierno federal (2007-2012); sin embargo, es altamente probable que serán renovados los objetivos y líneas estratégicas en el nuevo programa que se elabore sobre esta temática.

2. Marco Teórico

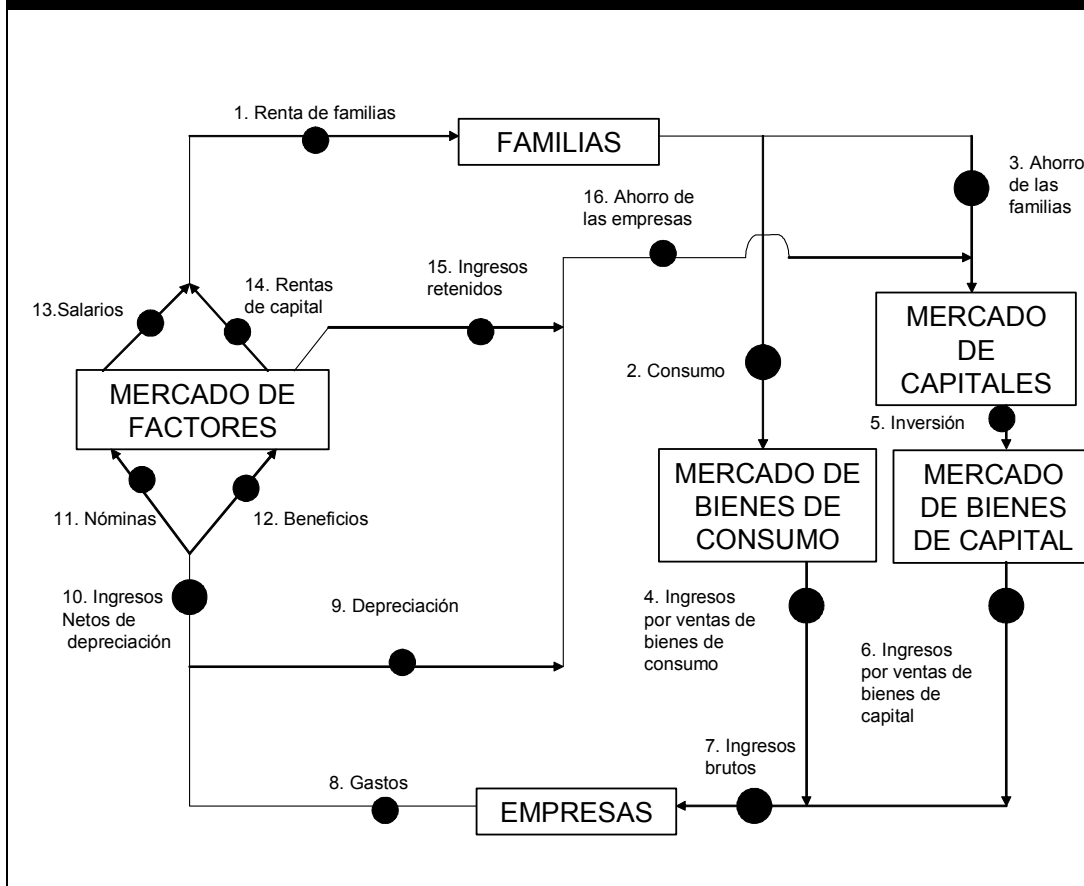
2.1. Incentivos fiscales

Los incentivos fiscales son el mecanismo por medio del cual se retribuye a los contribuyentes por acciones definidas como positivas por la autoridad legislativa o fiscal. En primer lugar, debemos entender la lógica de la política de impuestos o política tributaria de un Estado, para posteriormente entender cuál es la lógica de los incentivos fiscales como mecanismo complementario de una política pública.

Los impuestos son obligaciones de tipo pecuniario que deben realizar todas las personas físicas y morales en la cantidad y forma que señalan las leyes. El fundamento jurídico de los impuestos en México es el artículo 31 constitucional que señala que es obligación de las y los mexicanos “contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan”. Además de los impuestos, existen otros tipos de contribuciones para financiar los gastos públicos, como lo son derechos, los aprovechamientos y las aportaciones de seguridad social.

Los impuestos, por tanto, tienen un impacto en el flujo circular del dinero y en el bienestar de las familias y empresas. En la siguiente figura podremos observar los diversos puntos de impacto de los impuestos.

Figura 1. Flujo de Dinero en la Economía



Fuente: Basado en Musgrave, R. y Musgrave P., Hacienda Pública Teórica y Aplicada, España, 1982.

Por medio de esta figura podemos ahora localizar los puntos de impacto de los impuestos. La estructura tributaria de cada país puede definir impuestos en cualquiera de los puntos que se encuentran numerados en la Figura 1. En general, por cada flujo de recursos puede existir una tasa o contribución específica; sin embargo, las autoridades fiscales suelen escoger algunos puntos que representan una mayor eficiencia para la recaudación y una menor distorsión para el desempeño de la economía.

En México, a pesar de la existencia de una gran variedad de impuestos, sólo son unos cuantos los que afectan la actividad empresarial, y menos aún los que están relacionados con temas de contratación de personas, tema principal de este trabajo de investigación. Los impuestos más importantes se ubican en

el diagrama anterior en los siguientes puntos: el Impuestos sobre la Renta (ISR) para las empresas se ubica en el punto 12, este impuesto se cobra estableciéndose una tasa fija a todas las empresas, las cuales reportan sus utilidades por ejercicio fiscal; el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se localiza en el punto 4, este impuesto se cobra fijando una tasa que puede ser del 0%, tratándose de medicinas u alimentos, de 10% para el resto de los productos si las ventas son en estados ubicados en la frontera Norte del país o del 15% para el resto de las entidades.

El impuesto sobre nóminas se ubica en punto 11 del diagrama, las entidades de la República y el Gobierno del Distrito Federal tienen la facultad de cobrar hasta el 2% sobre el monto de la nómina de las empresas, sin embargo, sólo 18 de ellos lo hacen, ya que algunos gobiernos han preferido retirar esta contribución de sus leyes de ingresos para generar un incentivo a la inversión y generación de empleos⁹. Las retenciones del impuesto sobre la renta de los trabajadores, conocido generalmente como Impuesto Sobre Productos del Trabajo (ISPT), se ubican en el punto 13 del diagrama, se trata de montos definidos mediante fórmulas que calculan un porcentaje de retención sobre el sueldo de cada trabajador, el porcentaje de retención es mayor conforme aumenta su monto de ingresos. Las personas físicas pueden pedir a la autoridad fiscal la devolución de estas retenciones presentando sus declaraciones del Impuesto sobre la Renta con ingresos netos menores.

Finalmente, el Impuesto sobre la Renta para personas físicas se ubicaría en el punto 1 del diagrama, este impuesto es determinado sobre la base de los ingresos anuales de las personas y con base en una tabla que define el porcentaje que deberá pagar el contribuyente, el cual será mayor para personas con ingresos mayores y menor para personas de bajos ingresos. Las aportaciones para la seguridad social y la vivienda, como lo son el pago de las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), se ubican en el punto 11 para el caso de las aportaciones del patrón, y en el punto 13 para el caso de las aportaciones del trabajador; no obstante, cabe aclarar que estos no

⁹ Aregional.com, "Leyes de Ingresos Estatales 2004: Situación tributaria en las entidades", 23 de marzo de 2004.

son impuestos, sino contribuciones especiales fijadas mediante leyes secundarias.

La eficiencia económica

Un tema que será trascendental para entender la lógica de las autoridades hacendarias es el de la eficiencia económica. La noción de eficiencia económica se refiere al mejor uso posible de los recursos limitados de los agentes económicos. Un sistema económico es eficiente si no desperdicia recursos, haciendo máximo el bienestar de los individuos. El concepto de eficiencia económica parte del supuesto de la existencia de un equilibrio en la economía que permite una distribución óptima de los recursos.

Esta distribución óptima de los recursos se logra mediante la economía de mercado, por medio de la cual todos los agentes intercambian bienes y servicios hasta llegar a óptimos individuales. Bajo el modelo neoclásico de economía de mercado, se dice que “una asignación de precios, cantidades y rentas es *Pareto eficiente* cuando no existe asignación alternativa que, dejando a todos los agentes económicos al menos tan satisfechos como antes, consiga que alguno o algunos estén mejor” (Varian, 2003). Tal concepto involucra dos componentes: la eficiencia productiva y la eficiencia asignativa. La primera se refiere a que las empresas están produciendo al menor costo medio posible, y la segunda, a que los consumidores pagan la menor tarifa posible. Cumpliendo los supuestos de una economía competitiva, tanto las empresas como los demandantes están maximizando sus respectivas funciones objetivo.

En ausencia de impuestos, bajo condiciones de competencia perfecta¹⁰, el equilibrio de mercado conduce a asignaciones *Pareto eficientes*. A este resultado básico, al objeto de justificar el libre mercado como promotor de la eficiencia económica, se le denomina el *Primer Teorema Fundamental de la Economía del Bienestar*. En forma inversa, la eficiencia económica puede

¹⁰ Un mercado está bajo condiciones de competencia perfecta cuando existen muchas empresas que venden productos idénticos a muchos compradores, no existen restricciones para entrar a la industria y los actores están bien informados sobre las condiciones de los productos y los precios.

romperse si no se cumplen los supuestos del mismo modelo, como son la competencia perfecta entre los agentes económicos, la libre y completa información, la nula existencia de regulaciones o tarifas al comercio por parte del gobierno, etcétera. Prácticamente todos los impuestos son otra forma de distorsión del equilibrio de eficiencia económica. Cuando un impuesto no abre divergencias entre los precios relativos del consumidor y productor se dice que es neutral. Por el contrario, si un impuesto abre divergencias entre los precios relativos de consumidores y productores se dice que es distorsionante. Sólo existe un tipo de impuesto que es completamente neutral en una economía, este es el impuestos tipo *lump sum*, o impuesto de monto igual para todos los agentes económicos; sin embargo, este impuesto no es socialmente aceptado ya que se cobra por igual a desiguales, es decir, se cobra lo mismo a una persona de altos ingresos que a una de bajos.

Todos los gobiernos del mundo han optado entonces por una segunda mejor opción o *second best*, que es la de cobrar impuestos que minimicen la pérdida en eficiencia económica, estableciendo un sistema tributario que cambie de la menor manera posible los precios relativos entre productos e insumos de una economía. La eficiencia económica será, en el presente diagnóstico, sobre la viabilidad de incentivos fiscales para el apoyo a grupos vulnerables, uno de los criterios importantes para valorar la pertinencia y factibilidad de las alternativas que se presenten.

Las lógicas en el diseño de impuestos e incentivos fiscales

El diseño de la política tributaria de un país implica una combinación de tres lógicas notoriamente diferentes para la definición de impuestos e incentivos fiscales: el recaudatorio, el redistributivo y el de inducción. La primera corresponde al interés de un Estado por obtener el mayor número de recursos posibles, la segunda se refiere a la pretensión de una justicia social que conceda una menor carga fiscal a las familias de menores ingresos, mientras que la tercer lógica se refiere al interés por generar incentivos que modifiquen patrones de conducta de los agentes económicos para lograr un fin determinado. El diseño de la política tributaria mantiene una combinación de

estas tres lógicas, tratando de preservar lo más posible la eficiencia económica anteriormente explicada.

La lógica recaudatoria

Como ya se mencionó, la justificación del cobro de impuestos es que se requiere la contribución de todos los ciudadanos y ciudadanas, así como de las empresas, para financiar el gasto público - de ahí se desprende el término de “contribuyente” para toda aquella persona física o moral que cumple con sus obligaciones fiscales. Un primer razonamiento para el diseño de un sistema tributario es el de tratar de obtener la mayor recaudación posible a efecto de financiar un mayor número de bienes públicos. Los bienes públicos son bienes y servicios que, por su naturaleza o por las restricciones legales, son proporcionados de manera general para toda la población por agentes económicos que representan el interés del agregado, estos agentes económicos pueden ser los gobiernos (nacional, estatal o municipal), organismos autónomos o empresas públicas.

Con la recaudación obtenida de los impuestos se financia, por ejemplo, la seguridad nacional, la infraestructura básica, la emisión de moneda, la regulación y la defensa de derechos fundamentales. Las autoridades fiscales fijan su política de recaudación bajo el principio de obtener el mayor monto de recursos al menor costo de eficiencia económica posible. Las autoridades, por tanto, tratarán de establecer impuestos que no distorsionen los precios relativos de la economía, estableciendo tasas fijas y parejas para todos los productos y servicios, o tasas iguales para los impuestos sobre el ingreso.

La lógica redistributiva

Una segunda lógica en el diseño de la política tributaria es el de redistribución de los ingresos. El Estado busca, por medio de su política fiscal y de gasto público, disminuir los índices de pobreza y bajar la desigualdad existente. Sin embargo, muchos teóricos de las finanzas públicas prefieren una nula o muy

baja presencia de política redistributiva en el diseño de impuestos. Se arguye que el ejercicio del gasto público es la mejor medida para subsanar los problemas de pobreza y desigualdad, no así los impuestos. Un diseño tributario suele incluir impuestos progresivos, principalmente para el componente de gravámenes sobre el ingreso de las personas físicas. De esta forma, personas con ingresos altos pagan más que personas de ingresos bajos, incluso en algunos países como México, se ha llegado a estipular tasas negativas en el impuesto sobre la renta para personas que ganan menos de cierto nivel. La lógica redistributiva ha llegado también a extenderse a otro tipo de impuestos, como el del valor agregado; para el caso mexicano, la lógica para mantener con tasa cero a alimentos y medicinas es de tipo redistributiva, ya que se aduce que la incidencia del impuesto sobre estos productos es mayor en las familias pobres que en las ricas.

La lógica de inducción

Existe una tercera lógica en el diseño de un sistema tributario que es notoriamente diferente a las anteriores. Los impuestos pueden servir para inducir un cambio en los patrones de consumo de las personas o de producción de las empresas. De hecho, cada vez es más frecuente la inclusión de impuestos especiales como parte de la estructura de impuestos de los países. El caso más estudiado es el de la implementación de impuestos especiales como instrumento de política pública para proteger el medio ambiente.¹¹

En México existe, desde 1980, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), y se compone por varios rubros, cada uno de los cuales busca modificar algún patrón de consumo específico. Por ejemplo, existe la disposición impositiva de cobrar un 160% del valor de venta de los cigarros como impuesto especial. Es así como, por medio de este impuesto, se pretende inducir un menor consumo de cigarros en el país, lo mismo pasa con las bebidas alcohólicas y la gasolina.

¹¹ Para mayor referencia puede consultarse la página del Instituto Nacional de Ecología: <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/373/historia.html>

Los incentivos fiscales tienen también esta lógica de inducción, pero en sentido inverso al caso de los cigarros o al de las bebidas alcohólicas. Los incentivos fiscales están diseñados para inducir acciones positivas en la economía o en la sociedad. Generalmente, los incentivos fiscales se establecen como reducciones a impuestos previamente establecidos. En México existen varios incentivos fiscales, los más fácilmente identificables se encuentran en el apartado de “estímulos fiscales” de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR); algunos ejemplos son el incentivo para apoyar a las empresas que realicen proyectos en investigación y desarrollo tecnológico, el incentivo fiscal para empresas que aporten recursos para proyectos de inversión en la producción cinematográfica nacional y el incentivo fiscal para patrones que contraten a personas con discapacidad. En el siguiente apartado se retomará el tema de los impuestos e incentivos fiscales a partir de la explicación de los instrumentos de política pública.

2.2. Evaluación de incentivos bajo la perspectiva del análisis de políticas públicas

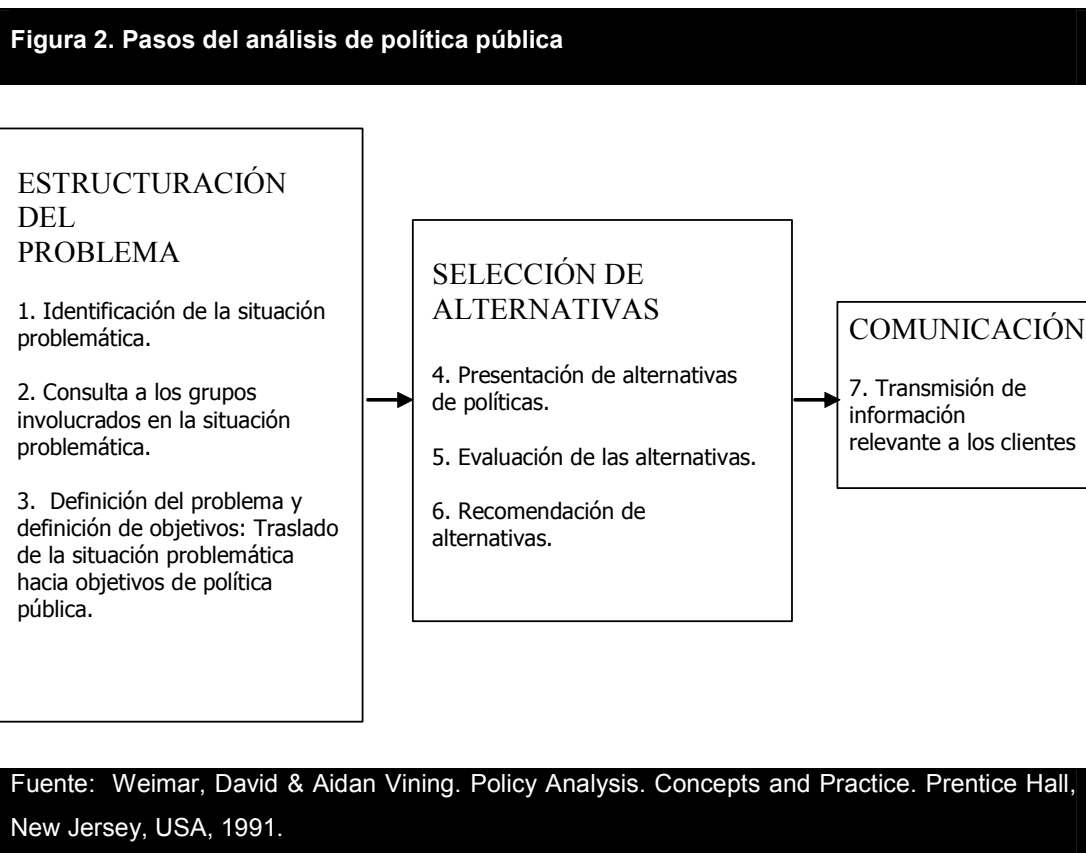
Las políticas públicas han de ser el resultado del análisis cuidadoso de las opciones existentes, de tal manera que se tomen en cuenta el mayor número de factores posibles para construir una propuesta con alternativas de política factibles. Luis F. Aguilar señala que el “El *análisis de políticas* es la actividad propositiva de construir y evaluar las mejores opciones de política, relativas a determinados problemas públicos”.¹²

De acuerdo a la teoría del análisis de políticas públicas, toda acción pública debe tener mayores beneficios sociales que costos sociales. Una de las principales metodologías en el análisis de políticas públicas es la utilización de la técnica del análisis costo-beneficio. Esta metodología exige la medición de ambos elementos en términos monetarios a valor presente. Una vez obtenido tanto el costo como el beneficio, si los beneficios son mayores que los costos, entonces se está en la posibilidad de afirmar que existe una justificación

¹² •Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Antologías de Política Pública: El Estudio de las Políticas Públicas*. Tomo 1. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15-74.

económica y social de realizar la política o proyecto público. Una alternativa cercana es la técnica del análisis costo-efectividad, la cual se emplea cuando los beneficios de los programas públicos no son fácilmente mensurables en términos monetarios, o cuando el interés del tomador de decisiones recae simplemente en comprobar si se están obteniendo los resultados esperados al menor costo.

El análisis de una política pública de incentivos fiscales para empresas que apoyen a grupos vulnerables debe seguir un proceso ordenado. La premisa es que cada paso suceda al anterior de manera lógica. Básicamente, el proceso del análisis de políticas públicas se separa en tres grandes etapas: la estructuración del problema, la selección de alternativas (posibles soluciones) y la comunicación. La figura esquematiza las etapas de un análisis de política pública y sus partes.



Estructuración del problema

El primer gran paso de un análisis es la estructuración del problema y la definición de un objetivo de política pública. La identificación de un problema permite la identificación de los síntomas, padecimientos o riesgos que afectan a una población en específico o a la sociedad en general y que pueden ser atendidos por una política pública. Para el caso del problema genérico de la discriminación, los síntomas son muy variados y las causas tienen en general un trasfondo social, de valores y de intentos de dominación de un grupo sobre otro.

La estructuración del problema debe considerar los factores más relevantes de una situación identificada como problemática para tratar de descubrir las causas específicas que la generan. Sólo de esa forma es posible generar objetivos y acciones de política atinados, que verdaderamente resuelvan la situación.¹³

La definición objetivos claros es el último elemento de este primer gran paso del análisis de políticas públicas. Es importante para el diseño de una política pública el definir objetivos concretos, alcanzables en un mediano plazo y que puedan generar indicadores mensurables en el tiempo. Para el caso del análisis de acciones concretas para eliminar algún tipo de discriminación, es importante definir cuál es la población objetivo que se quiere beneficiar y cuál es el problema (área de acción) que se quiere resolver.

Por ejemplo, debe definirse si la política es para beneficiar a personas adultas mayores o a las mujeres; también debe definirse si se trata de discriminación en el mercado de trabajo o discriminación para la atención de salud, e incluso, deberían definirse al menos como objetivos secundarios los aspectos específicos que se quieren mejorar con una política pública. Un objetivo secundario puede ser sobre el acceso al mercado de trabajo para las personas adultas mayores y otro objetivo diferente es el del trato digno hacia este grupo

¹³ En COFEMER-CIDE, “Análisis de Política Regulatoria”, Guías de Mejora Regulatoria Municipal, mimeo, disponible en www.cofemer.gob.mx puede encontrarse un procedimiento detallado de cómo desarrollar la metodología de estructuración del problema y definición de objetivos.

en los centros de trabajo. Las problemáticas para cada grupo pueden ser muy diferentes, por ejemplo, mientras que la discriminación hacia las personas adultas mayores para acceder al mercado de trabajo es probablemente basada en términos de productividad para ciertas funciones, la discriminación de personas con preferencias sexuales diferentes a la heterosexual es claramente motivada por intolerancia y valores culturales cerrados y no por un asunto de productividad de las personas.

Las causas de cada problema de discriminación son muy variadas para cada población y temática, por lo que es necesario realizar políticas públicas específicas. Asimismo, no es posible seguir un análisis de política pública en general, sino que deben definirse los elementos básicos que permitan estudiar y comparar alternativas de acciones de gobierno.

La selección de alternativas

Una vez identificado el objetivo específico que se desea obtener, se debe discernir cuáles serán las mejores alternativas o instrumentos de política pública que alcancen esos objetivos. El primer paso dentro de la selección de alternativas debe ser presentarlas de una manera lo suficientemente clara para permitir su comparación. Para el caso de políticas de combate a la discriminación y, en particular, sobre aquellas que vislumbren como instrumento de política a los incentivos fiscales, se sugiere la definición (presentación) de la alternativa con los siguientes parámetros.

1. características específicas de la alternativa.
2. fundamento jurídico y reformas jurídicas derivadas de la alternativa.
3. determinación de los efectos potenciales (costos y beneficios).
4. factibilidad política.

Características específicas de la alternativa.

En principio, se deben considerar alternativas de diversos tipos, no tan sólo los incentivos fiscales. Por ejemplo, para el tema de discriminación de personas

con discapacidad en los centros de trabajo, pueden compararse incentivos fiscales para empresas que contraten a esta población versus una regulación más estricta para casos probados de discriminación versus reconocimientos a empresas socialmente responsables o incluso versus capacitación de personas en esa situación vulnerable o subsidios para dar mayor accesibilidad física a los centros de trabajo (en la siguiente sección del documento se describe una tipología de instrumentos para el caso de políticas para prevenir o eliminar la discriminación).

Las especificaciones para incentivos fiscales deben incluir, al menos, los siguientes elementos:

- a) Definición de las y los contribuyentes beneficiarios del incentivo.
- b) Requisitos que debe cumplir el o la contribuyente.
- c) Procedimiento administrativo que deberá seguir el o la contribuyente.
- d) Características de montos, porcentajes, temporalidad y tipo de deducibilidad de los incentivos.
- e) Definición, en su caso, de la autoridad administrativa que deberá dar supervisión al incentivo.

Dentro de un análisis de acciones de política pública, pueden plantearse varios esquemas de incentivos fiscales, que pueden tener características diferentes. Es muy importante que la alternativa se defina con detalle ya que los efectos varían radicalmente de una opción a otra.

Fundamento jurídico y reformas jurídicas derivadas de la alternativa.

Un elemento muy importante del análisis de una política pública es el de la definición de su fundamento jurídico. Por una parte, se debe tener certeza de que la acción de política es jurídicamente factible. Los incentivos fiscales tienen su fundamento en la legislación tributaria¹⁴; pero otro tipo de alternativas

¹⁴ En la sección 4 del documento se describe lo relativo a los fundamentos jurídicos de incentivos fiscales con mayor precisión.

tendrán que estudiarse con cuidado, en particular aquellas que impliquen regulaciones con sanciones a particulares.

Determinación de efectos potenciales (costos y beneficios).

Una de las partes sustanciales del análisis de políticas públicas es clarificar y, de ser posible, cuantificar los beneficios y los costos posibles de cada alternativa.

Beneficios

Los beneficios de las políticas sociales suelen ser muy difícilmente mensurables, principalmente porque se trata de beneficios intangibles. Para la sociedad puede ser muy evidente la necesidad de realizar una política pública de combate a la pobreza, de mejorar el medio ambiente o de disminuir la discriminación; sin embargo, no es fácil definir una medida que indique cuánto se mejora la sociedad con alguna acción pública, y más difícil aún es el tener una medida de beneficios en valor monetario como lo sugiere la metodología estricta del costo-beneficio.

La metodología de costo-efectividad puede utilizarse para aquellos casos en los que se pueda definir alguna medida aceptada que genere algún bienestar para la sociedad, generalmente se define un indicador. Algunos indicadores aceptados que se usan para los análisis costo-efectividad en ciertas políticas sociales son: el número de analfabetas mayores de 12 años, o el número de decesos de niños menores de un año o, más recientemente, los índices de pobreza alimentaria, de capacidades o patrimonial que tiene la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Una vez definido el indicador, puede analizarse cuál alternativa logra una mejoría a un menor costo. Sin embargo, no existe algún indicador de este tipo para el tema de discriminación.

Un análisis de política pública para el CONAPRED tendría que diseñar un indicador particular como medida de beneficio. Otra alternativa que puede utilizarse es realizar una encuesta con la población y preguntar cuánto estaría dispuesto a pagar por alguna acción. Por ejemplo, se podría preguntar a los habitantes de una ciudad por la cantidad que estarían dispuestos a dar para

que se construyeran rampas o formas de acceso adecuadas para personas en sillas de ruedas para su ingreso a todas las estaciones del metro. Esta metodología se podría usar para medir los beneficios monetarios de una acción en concreto, pero tendría que ser alguna que no tuviera controversias valorativas. Sin embargo, para casos como el de acceso al ejército para personas con preferencia sexual diferente a la heterosexual no se podría hacer un ejercicio similar, ya que actualmente existen muchas personas que rechazan a esta población (justamente eso es parte de la discriminación) y no estarían dispuestas a dar un solo peso por una acción y, por el contrario, quizás si se les preguntara, dirían que están dispuestos a dar dinero para que eso no ocurra.

Costos

Una parte muy importante en el análisis de una política de incentivos es la cuantificación de los costos asociados a una acción de gobierno. En este sentido, deben de medirse no tan sólo los costos directos en los que incurre el gobierno, sino también los particulares afectados y la economía en general. Se describirán los principales puntos que deben tomarse en cuenta en un análisis de costos de incentivos fiscales, pero cualquier acción que se decida debe ser analizada con criterios similares.¹⁵

Los costos de un incentivo fiscal son de dos tipos: directos e indirectos. Dentro de los primeros, están los costos en los que incurre el contribuyente y los del beneficiario¹⁶, en su caso, para poder acceder a ese beneficio fiscal. Los costos directos más evidentes son aquellos que se generan al realizar los trámites ante las autoridades administrativas o fiscales. Se deben considerar también

¹⁵ En COFEMER-CIDE, "Análisis de Política Regulatoria", Guías de Mejora Regulatoria Municipal, mimeo, disponible en www.cofemer.gob.mx, se describen con detalle los elementos que deben considerarse para una medida de carácter legal que implique requisitos, obligaciones o sanciones a los particulares. Por ejemplo, una política regulatoria que obligue a las empresas a tener rampas para personas con discapacidad o una política regulatoria que genere sanciones a empresas que discriminen a sus clientes.

¹⁶ Por ejemplo, para el caso del incentivo fiscal del artículo 222 de la LISR, debe considerarse no tan sólo el costo que tiene la empresa para tramitar ante la SHCP el estímulo fiscal, sino también el costo que tiene que cubrir la persona con discapacidad para tramitar ante el IMSS su constancia de que es una persona que cubre los requisitos marcados en la ley. Los trámites que implican un gran costo en términos de tiempo pueden generar que el impacto se vea muy reducido.

los costos asociados para la realización de estas formalidades, principalmente el costo de oportunidad por el tiempo que ocupa el contribuyente. Por otra parte, se deben contabilizar los costos en los que incurre el gobierno para poder generar esa política. En concreto, si el gobierno incurre en altos costos para la administración del incentivo, entonces no es económicamente sustentable dicha política, a menos de que los beneficios sean muy altos. Finalmente, existen otros costos directos difícilmente mensurables, pero que son los que más le importan a los economistas.

Se trata de los costos por pérdidas en la eficiencia económica, como ya se mencionó, la eficiencia económica parte del supuesto de la existencia de un equilibrio en la economía que permite una distribución óptima de los recursos. Las decisiones de producción y contratación de personal de las empresas deberían estar en un nivel óptimo sin la presencia de impuestos, incentivos o subsidios. El gobierno no tendría justificación de afectar esas decisiones óptimas salvo que la medida generara mayores beneficios sociales al remediar una falla de mercado.

Gary S. Becker, economista ganador del Premio Nobel de Economía en 1992, está en contra de las acciones afirmativas. Sus argumentos surgen como crítica a las políticas de cuotas para minorías en la contratación de personal de las empresas o en el acceso a universidades públicas. Becker dice que las medidas y leyes destinadas a evitar prácticas discriminatorias no tienen la capacidad para remediar la causa de la desigualdad de oportunidades entre las personas. La causa de esa desigualdad de oportunidades son las diferencias en las experiencias familiares de cada una de las personas. Por tanto, según el autor, el origen de esa desigualdad que las leyes pretenden corregir con cuotas de contratación está en las familias y en el ambiente en el que se han educado las personas durante su infancia, propone por tanto, mayor gasto en su educación en vez de políticas que sólo atacan los efectos de una situación.¹⁷

¹⁷ Becker, Gary S., "La Discriminación" en Becker, Gary y Guity Nashat Becker, *La Economía Cotidiana*, México, Planeta, 2002, pp. 193-209.

Los argumentos de Becker, traducidos en términos de costos, son en el sentido de que las empresas pierden en productividad y competitividad por la contratación de personal que no tiene una buena formación. El autor señala que los precios y salarios reflejan diferencias en productividad por lo que no existe una discriminación en la economía.¹⁸

Los costos que deben considerarse en un análisis costo-beneficio deberían considerar esos argumentos para los casos en los que en verdad sea posible demostrar diferencias en productividad real, lo cual es más posible que ocurra con poblaciones como las de las personas adultas mayores o las de personas con discapacidad, pero no así para las mujeres o para personas con preferencia sexual diferente a la heterosexual.¹⁹

Los economistas más ortodoxos buscarán frenar los incentivos fiscales como medida de acción afirmativa ya que generan, desde su punto de vista, distorsiones importantes en la economía. Un diseño de incentivos deberá tomar en cuenta su posición, buscando lograr un consenso previo y tratando de que la economía en lo general tenga impactos negativos bajos, pero que la población objetivo tenga beneficios sustanciosos.

Posteriormente, está el grupo de costos indirectos. Se trata de los costos de oportunidad que tiene el gobierno por los recursos no recaudados por las autoridades fiscales que se derivan de los apoyos bajo el esquema de incentivos fiscales. El gobierno tiene muchos destinos del dinero recaudado, sin embargo, una buena medida para contabilizar el costo de oportunidad que tiene el gobierno es el de valorar la pérdida en recaudación al precio más bajo que tendría en el mercado, que para el caso de México es la tasa de los certificados de tesorería (CETES). Adicionalmente, existe una consideración importante que es la posible pérdida por abusos en la utilización de estímulos

¹⁸ Es conveniente aclarar que esta es la visión de este autor, la cual obviamente no es compartida por los luchadores de las causas de los grupos minoritarios, las cuales indican que la discriminación no se da por diferencias en productividad, sino por un tema cultural y de lucha de poder y dominación.

¹⁹ El tema de evaluaciones de productividad entre diferentes grupos sociales siempre es causa de mucha polémica. No se pretende generar polémica sobre este particular, sino simplemente exponer la metodología y los argumentos principales que deben considerarse en un análisis de política pública.

fiscales. Cuando las disposiciones jurídicas son vagas, la materia del incentivo tiene parámetros amplios o poco definidos, o cuando el gobierno tiene poca capacidad de administración, se genera una sobre demanda hacia la actividad estimulada, o se genera que agentes económicos que no cumplen con la característica solicitada sean también beneficiados. Un caso que puede ocurrir para el tema de discriminación sería el de crear acciones afirmativas para personas con preferencia sexual diferente a la heterosexual. Como es una característica que no es identificable físicamente y no existe algún otro método que lo compruebe, cualquier persona podría aducir que tiene una preferencia sexual diferente a la heterosexual y solicitar el beneficio. Como es de imaginarse, sería imposible lograr la aprobación por parte de las autoridades fiscales de un incentivo de ese tipo.²⁰

La siguiente figura resume los tipos de costos que se han discutido en esta sección y que deberían tomarse en cuenta en un análisis de incentivos fiscales.

Figura 3. Tipos de costos en incentivos fiscales					
Clasificación	Costos directos				Costos indirectos
	Por trámites y costos asociados			Por cumplimiento	Por pérdida en la recaudación
Perdedor	contribuyente (Empresa)	Beneficiario (en su caso)	Gobierno	Empresa y Economía	Gobierno
Explicación	El costo de la empresa para acudir a la autoridad fiscal para registrar que tiene las condiciones para ser beneficiado por el incentivo	Aplica, en ocasiones. Por ejemplo, cuando la persona con discapacidad (beneficiarios) tienen que acudir ante el IMSS para que le den su constancia	El costo en recursos materiales y humanos para poder implementar un incentivo fiscal	Posibles pérdidas en productividad de la empresa, que en el agregado implican pérdidas en eficiencia económica nacional	Costo de oportunidad de los recursos no recaudados
Elaboración propia .					

²⁰ Otro ejemplo que está siendo señalado comúnmente por la opinión pública es el del actual esquema de deducción para instituciones filantrópicas. Ricardo Raphael De la Madrid señala que “las actividades altruistas también han servido para disfrazar la evasión de impuestos que algunas de las grandes empresas realizan”. Raphaël, Ricardo, “¿Filantropía o simulación?”, *El Universal*, 6 de agosto de 2007.

Factibilidad política

Un último aspecto de la presentación de la alternativa es el de la determinación de la factibilidad política, para lo cual será necesario visualizar cuál será el camino a seguir por el promotor de la política, en este caso CONAPRED. Cuando se analizan diversas alternativas de política pública pueden desecharse desde un inicio aquellas opciones que no sean factibles políticamente. Desde luego, la factibilidad política depende mucho del tiempo que se considere, una acción de política pública puede no ser factible en un corto plazo, pero si a largo plazo.

La etapa de evaluación de políticas públicas sólo tendría que valorar aquellas que son factibles política y jurídicamente.

Etapas de evaluación de las políticas públicas

Una evaluación de políticas públicas debe definir de forma *ex ante* cuáles van a ser los criterios que utilizará. Como ya se mencionó, una forma ortodoxa que se utiliza principalmente para proyectos es la del costo-beneficio en la que todas las valuaciones deben ser en términos monetarios a valor presente. Esta metodología tiene muchos problemas para el caso del tema de discriminación.

Otra opción sería definir algún indicador social que se quiera alcanzar, y valorar las alternativas al menor costo posible. Esta metodología es conocida como evaluación costo-efectividad. Si bien es cierto que podría emplearse esta metodología para las políticas de prevención y eliminación de la discriminación, actualmente se tiene el problema de que el CONAPRED no ha definido indicadores para este trabajo o para sus políticas en general. De hecho será en su momento, una tarea muy difícil ya que las poblaciones son muy diversas, los problemas que enfrentan también son diferentes y además no se tienen estadísticas confiables en muchos temas.

Finalmente, la opción que se utilizará aquí es valorar los costos y beneficios de forma genérica con información secundaria, dando algunas ideas de cuales son los incentivos que tienen mayores beneficios y posibilidades de ser concretados.

3. Instrumentos de política pública para tratar el tema de la discriminación

3.1. Instrumentos de política pública para tratar el tema de la discriminación

La discriminación de personas por su origen étnico o nacional, su sexo, edad, preferencia sexual, estado civil o su condición social o económica ha sido tema público desde hace muchos años, al menos desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948. Sin embargo, gran parte de las acciones públicas para prevenir este problema social habían sido hasta la década de los sesenta más enunciativas que de efectos reales en la población.

Las legislaciones nacionales o locales que se desprendían de los tratados internacionales derivaron, generalmente, en legislaciones que *de jure*, permitían el acceso igualitario a la justicia, los servicios públicos, las elecciones, y al trabajo para los grupos vulnerables; no obstante, poco se cambiaba la discriminación *de facto* que enfrentaban las mujeres, personas afrodescendientes o indígenas. Las legislaciones de tipo proteccionista podían hacer poco frente a fenómenos sociales con raíces históricas muy profundas, que hacen perdurar una estructura de poder,²¹ por ejemplo, el racismo de etnia, clase y género no es estático ni inamovible, sino al contrario, funciona como una estructura social que produce, reproduce y cambia sus significados en el sistema de relaciones sociales a través del tiempo.²²

Las luchas sociales de los años sesenta en los Estados Unidos, principalmente aquellas desarrolladas por las personas afrodescendientes hicieron patente que se requerían medidas adicionales para compensar la debilidad que tenían las minorías dentro de la estructura social, es así que surgen las llamadas acciones afirmativas.²³ Durante las administraciones de los presidentes

²¹ Olivera, Mercedes. "Discriminación de género y etnia", en Bonfil Paloma y Martínez Elvia Rosa (coord.), *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres indígenas*, México, 2003.

²² *Ibidem*.

²³ De acuerdo con Suplecy y Barbieri en Suplecy, Marta, Barbieri García, Teresita de, "Acciones Afirmativas: antecedentes, definición y significados. Aportes para la participación de las mujeres en los espacios de poder", en Memoria del Foro de Mujeres y Política, México,

Kennedy y Lyndon B. Jonson tomaron una mayor formalidad las acciones afirmativas al aprobarse en 1964 el *Acta de Derechos Civiles*, la cual incluía la obligación para que las empresas de más de 25 trabajadores contrataran un número proporcional de individuos afrodescendientes con respecto al total de empleados.²⁴

Las políticas de acción afirmativa poco a poco han tomado diversas modalidades, pero en general, podemos definirlas como acciones que implican tratamientos diferenciados positivos que promueven la integración social de las personas discriminadas que les permitan aprovechar los derechos y oportunidades a los que sí acceden de manera regular quienes no sufren de discriminación.

Los incentivos fiscales son una modalidad de acción afirmativa ya que dan un tratamiento preferencial en la cuantificación de los impuestos para aquellas empresas que realicen cierta actividad que promueva la integración social de las personas discriminadas.²⁵ Para poder desarrollar una metodología completa de instrumentos de política pública, se realizará una distinción entre dos modalidades de instrumentos: los de tipo proteccionista de derechos y los de tipo acción afirmativa.

3.2. Tipología de instrumentos

Evert Vedung ha propuesto una tipología de instrumentos de política pública para incidir sobre el comportamiento de los agentes privados. En el libro *Carrots, Sticks and Sermons*, que edita junto con otros académicos, este autor

Instituto Nacional de las Mujeres, 2002, las acciones afirmativas son “estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades, por medio de medidas que compensen o corrijan las discriminaciones resultantes de prácticas o sistemas sociales. Tienen carácter temporal, están justificadas por la existencia de la discriminación secular contra grupos de personas y resultan de la voluntad política de superarla”.

²⁴ Terry Anderson, citado por Rodríguez Zepeda, señala que la génesis de la acción afirmativa sucedió durante la administración del Presidente Roosevelt, en 1933, cuando lanzó un mandato para prohibir la discriminación en los programas de la Oficina de Trabajos Públicos, y al año siguiente los asistentes de Harold Ockes, su Secretario del Interior, idearon un sistema de contratación con la intención de dar empleo a un porcentaje de obreros afrodescendientes calificados.

²⁵ Los términos utilizados en la LFPED para las acciones afirmativas son el de “medidas positivas y compensatorias”.

señala que se pueden clasificar los instrumentos de política pública en regulaciones (mazos), instrumentos económicos (zanahorias) e información (sermones). Las regulaciones son definidas como limitaciones impuestas por el Estado sobre la discreción de los individuos y respaldadas por la amenaza de una sanción. En un sentido metafórico, las regulaciones advierten sobre la existencia de que habrá mazos en caso de que se infrinja la directiva hecha por el estado o controlador. Los instrumentos económicos funcionan de manera inversa.

Son incentivos positivos, metafóricamente zanahorias, que se otorgarán en caso de los individuos realicen voluntariamente la actividad que desea el Estado. Vedung señala como ejemplos las transferencias en efectivo, los subsidios, las exenciones fiscales, la provisión de bienes o servicios por parte del gobierno, entre otros. El tercer tipo de instrumentos es el de información o de sermón. Estos instrumentos pretenden influir sobre los particulares a través de la transmisión de conocimiento o de la persuasión por medio de argumentos razonados.²⁶

Tomando en cuenta que pueden existir instrumentos de protección de derechos y acciones afirmativas es posible definir un cuadro que muestre una clasificación de los tipos de instrumentos con base a los criterios previamente señalados. La siguiente figura muestra la tipología de instrumentos:

Figura 4. Tipología de Instrumentos para tratar el tema de la discriminación				
Tipo de instrumentos		Forma de tratamiento del problema		
		Protección de derechos	Acción Afirmativa	
Forma de generar incentivos	Regulatorios	Instrumento regulatorio de protección de derechos	Instrumento regulatorio de acción afirmativa	
	Económicos	Instrumento económico de protección de derechos	Instrumento económico de acción afirmativa	
	Informativos	Instrumento informativo de protección de derechos	Instrumento informativo de acción afirmativa	
Elaboración propia basada en la tipología de instrumentos señalados en Vedung, Evert, <i>Policy Instruments: Typologies and Theories</i> , en Bemelmans Videc, Marie Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung, <i>Carrot, Sticks and Sermons</i> , New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1998 y en tipología propia.				

²⁶ Vedung, Evert, "Policy Instruments: Typologies and Theories", en Bemelmans-Videc, Marie Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung, *Carrot, Sticks and Sermons*, New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1998.

En la siguiente figura se presentan ejemplos para cada uno de los tipos de instrumentos. En un análisis de política pública amplio pueden escogerse instrumentos de cada tipo para realizar una comparación más amplia.

Figura 5. Ejemplos de acciones de política pública con base en la tipología sugerida		
Tipo de instrumentos	Protección de Derechos	Acción Afirmativa
Regulatorios	Regulaciones con sanciones en caso de realizar prácticas discriminatorias.	Cuotas al empleo, para puestos públicos, o para acceso educativo.
Instrumentos económicos	Subsidios generales que permitan a organizaciones civiles la protección de derechos de grupos vulnerables.	Incentivos fiscales, becas para grupos vulnerables, beneficios para proveedores de gobierno que empleen a grupos vulnerables.
Informativos	Campañas de difusión sobre derechos a la no discriminación.	Campañas específicas para promover el acceso de grupos discriminados al empleo, la política o la educación.
Elaboración propia basada en la tipología de instrumentos señalados en Vedung, Evert, Policy Instruments: Typologies and Theories , en Bemelmans Videc, Marie Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung, <i>Carrot, Sticks and Sermons</i> , New Brunswick, New Jersey, Transaction Publishers, 1998 y en tipología propia.		

4. Bases jurídicas para crear incentivos fiscales en México

Previo al diseño de instrumentos jurídicos que establezcan diversos incentivos fiscales en beneficio de grupos vulnerables, es necesario discutir el principio de jerarquía normativa sobre el cual descansa el Derecho Tributario en México. Es posible definir la jerarquía normativa como la ordenación escalonada de las normas jurídicas de tal manera que las normas de rango inferior no puedan contradecir ni vulnerar lo establecido por una norma de rango superior. Este principio permite establecer el orden de aplicabilidad de las normas jurídicas y el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el principio de jerarquía normativa en el artículo 133, el cual, a *grosso modo*, implica lo siguiente:

Superioridad de la Constitución sobre cualquier otra norma jurídica.

Superioridad de los tratados internacionales y de las leyes y códigos federales sobre las normas administrativas.

En el Derecho Tributario mexicano es posible establecer la siguiente estructura normativa.

- CPEUM.
 - Tratados Internacionales.
 - Leyes.
 - Reglamentos.
 - Actos Administrativos de Carácter General distintos a los reglamentarios.
 - Disposiciones Administrativas.

Otro principio de derecho a tener en cuenta al momento de diseñar regulaciones fiscales es el principio de legalidad tributaria, el cual se desprende del artículo 31 de la CPEUM, el cual señala que:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

...

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Este artículo juega un papel importante en el derecho tributario mexicano al establecer la obligación de contribuir para los gastos públicos de la federación, estados o municipios. Sin embargo, la Constitución no se limita sólo a establecer una obligación, sino que advierte también cómo habrá de cumplirse, lo que hace de esta obligación una disposición expresa de la Ley. De lo anterior se desprende que para dar cumplimiento al mandato constitucional de contribuir al gasto público, se deberá atender a las leyes tributarias, lo que se traduce en el principio de legalidad tributaria.

Del análisis al principio de legalidad tributaria se podrá constatar que el sentido de la Constitución, específicamente en cuanto a los elementos constitutivos del impuesto y de los actos emitidos por las autoridades fiscales, radica en que es la Ley el instrumento idóneo para la imposición de cualquier obligación fiscal.

La lectura literal al artículo 31, fracción IV, de la CPEUM llevaría a pensar que las obligaciones y los incentivos fiscales impuestos por el Estado mexicano deberían contenerse indudablemente en leyes. Sin embargo, este principio de reserva de Ley es relativo, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la constitucionalidad de regular estas materias a través de actos normativos secundarios como pueden ser los reglamentos, una miscelánea fiscal o bien cualquier tipo de acto administrativo de carácter general.

A continuación se analiza la legislación fiscal, en específico, aquellos artículos que son susceptibles de ser modificados, o bien que pueden ser regulados para establecer una serie de incentivos fiscales en favor de grupos vulnerables de la sociedad mexicana.

Impuestos federales

Aunque ya existe la posibilidad de deducir determinados montos, se propone enfocar algunos de estos beneficios hacia la población sujeta de discriminación, tales como indígenas, mujeres o personas adultas mayores. El instrumento jurídico idóneo para incluir estos beneficios resultaría ser un acto administrativo de carácter general, distinto a la Resolución Miscelánea Fiscal, ya que una regulación como estas permitiría la suficiente flexibilidad para ir la adecuando dependiendo del momento de su implementación.

Si la intención es modificar la Ley, es necesario tener en cuenta que puede ocasionarse una parálisis a partir del momento en que ésta haya sido superada por condiciones exógenas. A partir de lo anterior, el instrumento adecuado para regular este tipo de incentivos sería a través de un acuerdo presidencial en el cual se precisara el alcance de los incentivos a los grupos vulnerables mencionados.

Las instituciones encargadas de diseñar e implementar este instrumento serían, en el ámbito de su competencia, la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por supuesto, con el apoyo y aval del CONAPRED, que sería el encargado de establecer de manera clara y precisa el tamaño de la población objetivo.

El establecimiento de incentivos fiscales que requieren de la modificación de leyes es una opción poco eficiente, ya que pasar una reforma por el Congreso puede consumir varios años. Aunado a lo anterior, es posible obtener mejores resultados si se diseña y ejecuta el instrumento a partir de un acto normativo secundario, como puede ser un Reglamento o hasta un Acuerdo Presidencial.

Actualmente, existe un acto administrativo de carácter general que otorga beneficios fiscales a los contribuyentes que, en los términos del artículo 88 del RISR, den en donación bienes básicos para la subsistencia humana en materia de alimentación o salud, a instituciones autorizadas para recibir donativos deducibles, de conformidad con la LISR y que estén dedicadas al abastecimiento de requerimientos básicos de subsistencia en materia de alimentación o salud de personas, sectores, comunidades o regiones de escasos recursos.

Este tipo de política pública puede enfocarse a la creación de bancos de alimentos y medicinas para beneficiar, primordialmente, a grupos vulnerables. El procedimiento es, como se ha señalado, relativamente fácil, se requiere de la coordinación del CONAPRED con las Secretarías de Salud y Desarrollo Social a efecto de determinar el tipo de medicinas y alimentos que conformarían estos bancos. Una vez hecho lo anterior, se tendría que elaborar el instrumento jurídico y someterlo a la sanción del Presidente de la República si se pretende que el mismo sea un Decreto Presidencial.

No se ha pasado por alto el papel que debe jugar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), toda vez que el diseño de este tipo de instrumentos, invariablemente, tendrá un impacto en la economía y en las finanzas públicas. Por consiguiente, el SAT y la Subsecretaría de Ingresos deberían ser parte importante del grupo que encabece los esfuerzos para crear o modificar el entramado fiscal vigente.

Atendiendo a la población objetivo que se pretende favorecer, el CONAPRED puede llevar a cabo una estrategia de cabildeo con la SHCP con el fin de regular el Título VII de la Ley del Impuesto sobre la Renta para otorgar beneficios fiscales a aquellos individuos que realicen acciones de combate a la discriminación. De ser así, se podrían incluir en el reglamento las disposiciones de carácter general a que se hace referencia a lo largo de todo el título. El éxito de este esfuerzo dependerá en gran medida de la capacidad de convencimiento a la Secretaría de Hacienda sobre las ventajas de otorgar este tipo de incentivos para beneficiar a personas con problemas de discriminación, por tal razón, es importante identificar la población objetivo y descubrir los efectos positivos que generarían este tipo de políticas.

Incentivos fiscales en materia de vivienda

La ingeniería institucional mexicana establece otro tipo de organismos fiscales autónomos, tales como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT). El CONAPRED también puede proponer la creación de incentivos fiscales a ejecutarse por estos dos organismos descentralizados.

Además del Programa del Primer Empleo, es posible diseñar un modelo parecido que incluya en la vida laboral a ciudadanos con discapacidad o bien personas indígenas, madres solteras o el grupo vulnerable que se desee beneficiar.

La política de vivienda ocupa un lugar preponderante en la agenda de gobierno de la actual administración. En tal sentido, es posible apoyarse en el INFONAVIT, en tanto organismo fiscal autónomo, para diseñar una serie de incentivos que permitan un doble cometido: a) favorecer la política de vivienda, y b) dar acceso a ésta a grupos vulnerables.

Para el diseño e implementación de este tipo de políticas se requiere de la participación conjunta del INFONAVIT y el CONAPRED, los cuales pueden diseñar un instrumento parecido al Programa de Primer Empleo, a partir del

cual, el gobierno federal otorgue un apoyo en las cuotas que los patrones deben de cubrir al Instituto.

Al igual que ocurre con la salud, para acceder a una vivienda digna, el Gobierno Federal cuenta con otro tipo de mecanismos para apoyar a individuos que no cotizan al INFONAVIT o al FOVISSSTE. La Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) ha diseñado un programa dirigido a los mexicanos que viven en el exterior para que puedan comprar una vivienda nueva o usada con crédito, usando como fuente de pago las remesas.

Este programa está respaldado por el Gobierno Federal y se otorga a través de intermediarios privados, como las SOFOLES hipotecarias. Además de SHF, en este programa participan Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo (BANSEFI) y el Instituto para Mexicanos en el Exterior (IME).

En estos créditos no es necesario que la persona en condición de migrante habite la casa, sino que puede ser para un familiar o cualquier persona que él decida. Pero es necesario que un familiar en México, de preferencia el cónyuge, participe con el o la migrante en el financiamiento hipotecario, en calidad de co-acreditado (a). El crédito puede ser en pesos y pagarse en moneda extranjera, lo que beneficia al acreditado cuando hay movimientos en el tipo de cambio.

Este tipo de programas pueden ser extendidos hacia otros sectores de la población en condiciones de discriminación, tales como minorías étnicas, o bien personas adultas mayores, como ocurre con el programa *Créditos Jubila2* del FOVISSSTE.

Una interesante política para mejorar el nivel de ingreso de personas adultas mayores consiste en la devolución de las cuotas que estas personas, durante su etapa productiva, aportaron a instituciones como el INFONAVIT o el FOVISSSTE, por citar algunas. Aunque estas instituciones devuelven los fondos de aportaciones a las y los empleados jubilados, falta mucha

promoción, ya que una parte importante de estas aportaciones prescriben a favor de las instituciones que recaudan.

Incentivos fiscales para la educación

En este apartado, es fundamental definir qué tipo de incentivos fiscales podría implementar el gobierno federal para favorecer el acceso a la educación a grupos vulnerables sujetos a discriminación. Invertir en educación favorece la estabilidad social y el funcionamiento de los sistemas democráticos, ya que al interior de determinado conglomerado social, logra crear un nivel de cohesión general mediante la transmisión de un patrimonio cultural común. Aunado a lo anterior, siguiendo al economista estadounidense Gary Becker, la educación aumenta la productividad de los individuos y, por tanto, sus ingresos. Indiscutiblemente, es rentable invertir en educación, ya que ello se traduce, entre otras cosas, en mayores ingresos futuros para los individuos que adquieren este bien.

Ambos factores son instrumentos importantes en la prevención de la discriminación. En teoría, al elevar los ingresos de algunos grupos poblacionales y el bagaje cultural del grueso de la población, las prácticas que niegan la existencia del “otro” o del diferente, tienden a desaparecer.

Por otra parte, es posible otorgar beneficios a personas discriminadas a través de mecanismos recaudatorios y no por el lado del gasto. En ese sentido, sería necesario diseñar un sistema que otorgue determinados beneficios fiscales para llevar a cabo algunas conductas que limiten la discriminación. El régimen propuesto tendría el carácter progresivo y cumpliría un doble objetivo: 1) apoyar a sectores de la población que son objeto de discriminación; y, 2) reactivar sectores específicos de la economía. Este tipo de apoyos se establecería en la Resolución Miscelánea Fiscal para el ejercicio fiscal que se decida; así como a través de disposiciones de carácter general encaminadas a establecer regímenes tributarios especiales para favorecer el apoyo a grupos vulnerables.

Incentivos fiscales en Estados y municipios

También se pueden diseñar instrumentos de política con las entidades federativas. Así pues, es posible plantear un sistema de incentivos para que los estados de la República condonen a empresarios que contraten a personas con problemas de discriminación, el Impuesto sobre Nóminas. Dado que el éxito de esta política requiere del beneplácito de los gobiernos locales, se sugiere al CONAPRED realizar la respectiva labor de cabildeo de manera conjunta con la SHCP, a través de su Unidad de Coordinación con Entidades Federativas en la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Para que este tipo de propuestas prosperen, es necesario comunicar a las entidades federativas, que de manera indirecta estarán recuperando aquellos impuestos que dejaron de cobrar a los empleadores que contrataron individuos sujetos a discriminación. Además, en todas las políticas públicas a implementar, debe quedar en claro su carácter temporal y la necesidad de evaluación periódica de los resultados de las mismas.

5. Análisis práctico, estudiando la discriminación en el mercado de trabajo.

En este capítulo se realizará un ejercicio práctico tomando en cuenta el incentivo fiscal más evidente en términos del objetivo de la investigación. Es el caso de las empresas que contraten a personas de alguno de los grupos vulnerables, para lo cual tomaremos como base los incentivos fiscales existentes que son: el artículo 222 de la LISR y los decretos publicados en el DOF el 23 de enero de 2007 y el 8 de marzo de 2008.

Se mantendrá el orden señalado en el marco teórico de política pública: primero se definirá el objetivo de política, enseguida se valuarán los beneficios y costos de la principal alternativa, después se realizará una evaluación de los casos en términos de la información previa y por último se hará la descripción de los problemas de implementación de la política.

5.1. Definición del objetivo

Cualquier política pública requiere la definición de un objetivo claro que permita el ordenamiento de las acciones hacia un fin común. Es así que se justifican las acciones positivas o compensatorias que marca la ley, dentro de las cuales caben los incentivos fiscales.

Para estudiar la efectividad del instrumento de política es necesario acotar aún más el objetivo de política pública, sólo de esa forma se podrán tener ciertas estimaciones de la eficacia del mismo; el objetivo debe verse como el referente máximo de análisis. Para fines de claridad del documento, se utilizará uno de los ámbitos de acción definidos por el CONAPRED como ejes en el PNPED: **la discriminación en el trabajo.**

Esta se produce, principalmente, cuando las empresas públicas o privadas limitan el acceso a su plantilla laboral a personas por razón de su edad, sexo, origen étnico, preferencia sexual, situación económica, estado de salud, discapacidad, etcétera. Igualmente, la discriminación en el mercado de trabajo se observa cuando se establecen sueldos menores por el mismo trabajo a personas de grupos vulnerables o cuando se otorgan menores prestaciones sociales a éstos.

Las empresas, en su calidad de sujetos obligados del pago de impuestos y contribuciones, pueden ser inducidas mediante acciones afirmativas para disminuir la discriminación en el trabajo. Es muy claro que es en este ámbito en el que puede ser más eficiente la utilización de incentivos fiscales para la inducción de acciones positivas.²⁷ Siguiendo con el texto marcado en el PNPED, el objetivo de política pública puede definirse como el **“promover la igualdad real de oportunidades entre personas en el mercado de trabajo por medio de la realización de acciones compensatorias para grupos sociales vulnerables”**. El análisis de las diversas alternativas de política

²⁷ Pueden diseñarse incentivos fiscales para aquellas escuelas u hospitales que tengan un acceso preferencial para grupos vulnerables; sin embargo, se dejará fuera del documento esa opción con fines de claridad.

deberá verse a la luz de la relación que tenga con este objetivo que se ha puesto como ejemplo.

Ahora bien, aun cuando se haya definido que se busca la igualdad real de oportunidades entre personas en el mercado de trabajo, es también necesario distinguir de forma analítica cuáles son las diferencias que hacen a un grupo vulnerable frente a otro en el mercado de trabajo. El CONAPRED ha definido 11 grupos en situación vulnerable:

1. Niñas y niños
2. Jóvenes
3. Mujeres
4. Adultos mayores
5. Personas con discapacidad
6. Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual
7. Minorías religiosas
8. Personas con VIH/SIDA
9. Minorías étnicas
10. Desplazados y refugiados internos
11. Migrantes

La Ley Federal del Trabajo y diversos tratados internacionales ratificados por México, prohíben la contratación de niños y niñas para trabajar;²⁸ asimismo, los desplazados y refugiados internos tienen, por lo general, una calidad migratoria que les impide trabajar legalmente en el país, por lo que quedan 9 grupos de atención. Para cada uno de ellos, sería factible establecer un objetivo de tercer nivel de política pública. Por ejemplo, para el grupo de mujeres se puede establecer como objetivo el “promover la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo por medio de la realización de acciones compensatorias”.

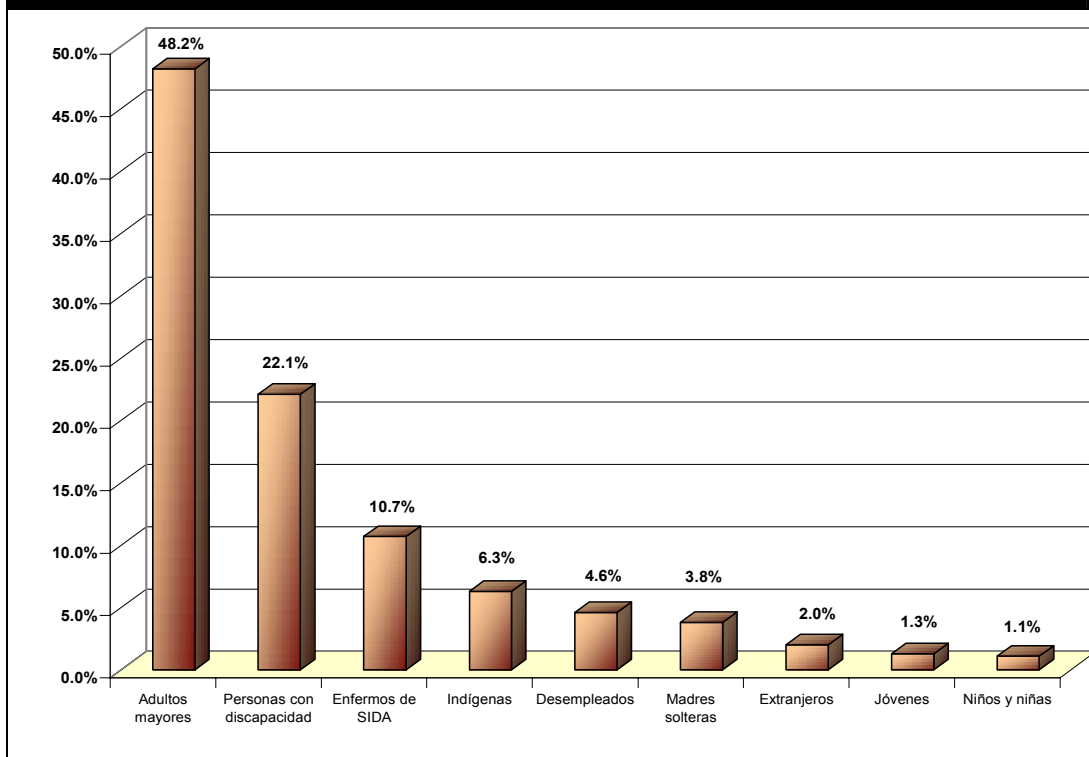
²⁸ Considerando a niñas y niños como aquellos individuos menores de 14 años, ya que la legislación laboral permite bajo ciertas modalidades el trabajo de menores de edad, mayores a esa edad.

Sería necesario también realizar un diagnóstico detallado de los problemas que afectan la igualdad de oportunidades en cada una de las poblaciones mencionadas, ya que la solución debiera ser distinta para cada problema. Los incentivos fiscales parecen ser una buena alternativa para beneficiar a las personas con discapacidad y a las personas adultas mayores, pero quizás no para las personas cuya preferencia sexual sea distinta a la heterosexual. Esto será discutido más adelante.

5.2. Justificación y posibles beneficios

Definitivamente, existe una percepción en la población mexicana de que existen problemas de discriminación en el mercado laboral. La Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México 2006 (PENDM, 2006) tiene datos muy interesantes. La figura 6 muestra los resultados de la pregunta a la población en general sobre cuáles grupos considera que tienen mayores dificultades para conseguir un trabajo.

Figura 6. Pregunta: ¿A cuáles de los siguientes grupos les sería más difícil conseguir un trabajo?

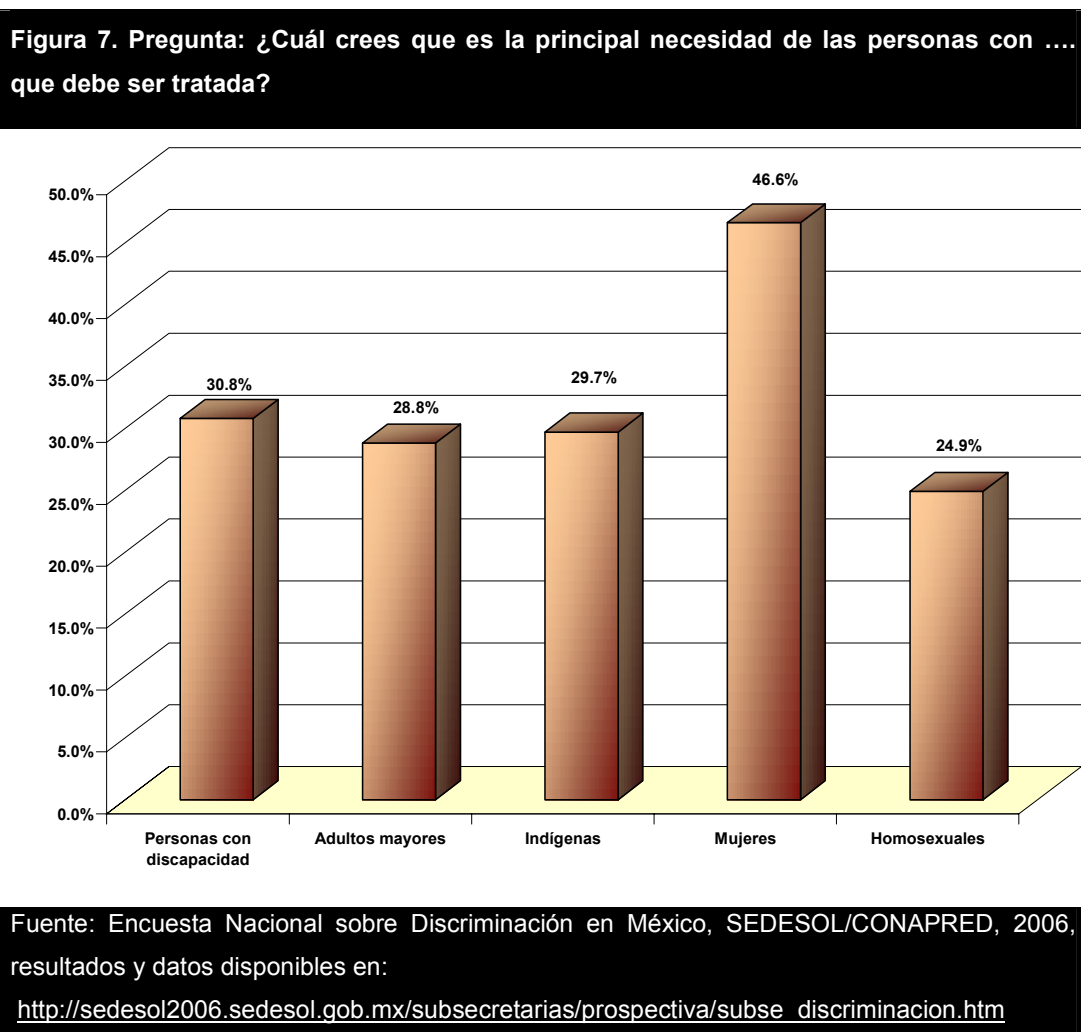


Fuente: Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, SEDESOL/CONAPRED,

Se observa que existe una percepción de que son las personas adultas mayores las que tienen una mayor dificultad para conseguir empleo con un 48.2% de respuestas, siguen luego las personas con discapacidad con un 22.1% y luego las personas enfermas de SIDA con un 10.7%.

Ahora bien, el hecho de que las personas tengan dificultades para conseguir un empleo no genera de forma automática la necesidad de crear una política pública para ese grupo en específico. Los recursos de un gobierno son limitados y no es posible generar subsidios o incentivos para beneficiar a toda la población que no tiene empleo; sin embargo, sí existe una valuación social de que ciertos grupos sociales pueden tener un tratamiento especial.

La figura 7 muestra las respuestas de las preguntas sobre la percepción de cuál necesidad es la que más debería ser resuelta.²⁹

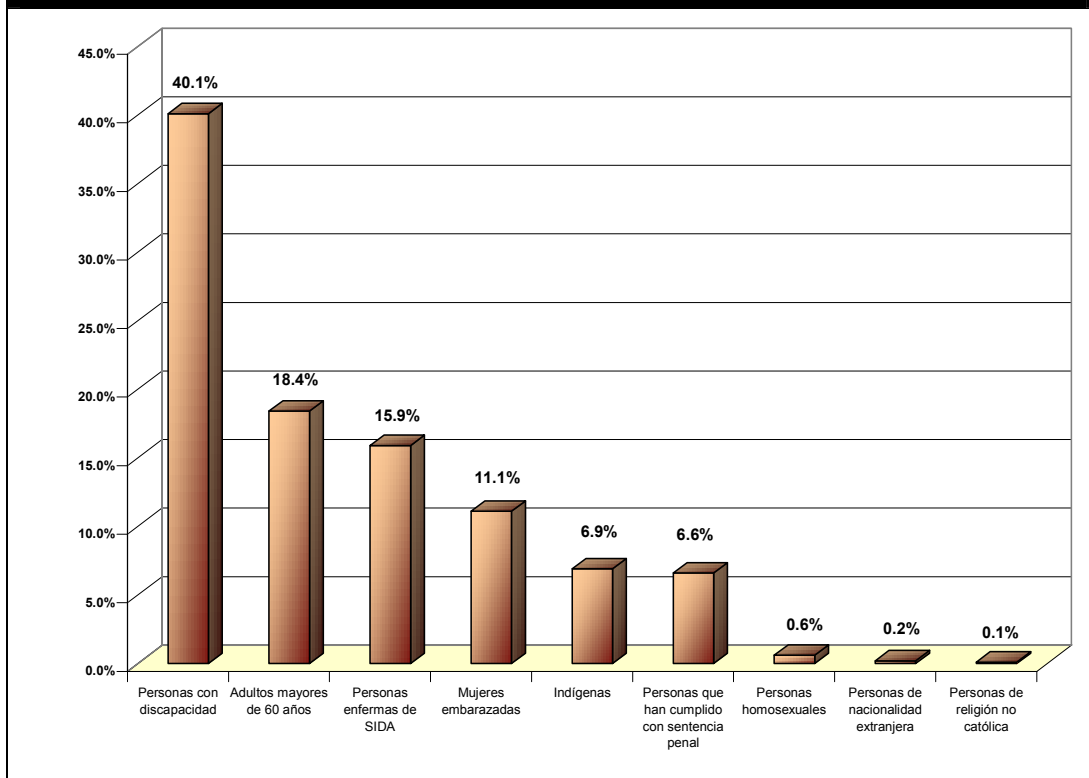


El trabajo se presenta como un problema muy importante para cada uno de los grupos vulnerables, aunque para las mujeres resulta uno de los más importantes temas que debiera resolverse, por parte del gobierno, en principio, aunque la encuesta no lo especifica así. No obstante, cuando se les pregunta a las personas si creen que debiera darse un subsidio a las empresas que contraten a personas de cada uno de los grupos vulnerables, la valoración cambia sustancialmente.

²⁹ La pregunta 113 del cuestionario global de la PENDM 2006 incluye incisos para cada grupo social. Además de los expuestos en la figura se incluyen también a jóvenes, delincuentes, ex convictos y extranjeros.

La figura 8 indica el número de respuestas que afirmaron positivamente que deberían concederse subsidios fiscales a las empresas que contraten a cada uno de los grupos sociales vulnerables. Se observa que 40.1% de la población estaría de acuerdo con que se otorgaran ese tipo de apoyos, pero sólo 11.1% estaría a favor de una medida así en el caso de contratación de mujeres. Es posible que la diferencia en las respuestas se deba a dos aspectos. Por una parte, parece que la vulnerabilidad de las personas con discapacidad se ve más valuada que la vulnerabilidad de las mujeres, es decir, la población valora más que un peso de dinero público se dedique a apoyar a las personas con discapacidad que a las mujeres. Y, por otra parte, puede ser que los subsidios para contratación de personas con discapacidad tiene un mayor sentido que subsidios para contratación de mujeres, lo cual implica a su vez muchos mayores recursos ya que son más.

Figura 8. Pregunta: Si el gobierno tuviera posibilidad de dar subsidios a las empresas para que contrataran a diferentes tipos de personas, ¿a cuál debería dar subsidio?



Fuente: Encuesta Nacional sobre Discriminación en México, SEDESOL/CONAPRED, 2006, resultados y datos disponibles en http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm

Ahora bien, ya con los datos de la figura anterior, se tiene una mayor certeza del orden de valuación de las personas con respecto a posibles incentivos fiscales o subsidios para la contratación de personas. Sin embargo, no se cuenta con un dato duro de cuánto vale socialmente que una persona con discapacidad o de cualquier otro grupo social esté empleado versus no estarlo.

Preguntas más correctas hubieran sido: ¿cuánto estarías dispuesto a pagar por que una persona con discapacidad estuviera trabajando? O ¿cuánto estarías dispuesto a pagar por que todas las personas con discapacidad tuvieran trabajo en este momento?.

Otro mecanismo para valuar los beneficios puede ser la utilización de un mecanismo de mercado. Es éticamente cuestionable, pero una forma de evaluar cuán dispuesta está la población mexicana a pagar por que los grupos vulnerables tengan trabajo, es comparar lo que obsequian como pago voluntario en una tarea equivalente. Un caso concreto es, por ejemplo, evidenciar cuánto recibe una persona adulta mayor en comparación con una persona joven, sin aparentemente ninguna condición de vulnerabilidad, como empacador o empacadora en una tienda de servicios. Probablemente observaremos que, de manera voluntaria, la gente dé un porcentaje mayor a las personas adultas mayores que a las y los jóvenes. La diferencia porcentual entre ambos montos es equivalente al dinero que la población estaría dispuesta a pagar para que esas personas tengan trabajo.

5.3. Análisis de costos

Independientemente de que no se tengan valuaciones exactas de los beneficios, se puede intentar hacer un ejercicio similar sobre qué incentivos son más costosos que otros en términos de la población beneficiada. Se utilizará la misma clasificación señalada en el marco teórico.

Costos administrativos del contribuyente (empresa)

Un costo a considerarse en el diseño de una política de incentivos fiscales es el del costo administrativo del contribuyente, el cual puede ser una empresa o persona física con actividad empresarial que tenga asalariados. Un primer elemento a considerar, es que el beneficio directo que obtenga la empresa deberá ser mayor al costo administrativo del contribuyente, el cual debería ser cero en el mejor de los casos. A pesar de las mejoras para la agilización de los trámites fiscales y la puesta en marcha de instrumentos para el pago electrónico de impuestos, sigue siendo compleja la administración tributaria.

Las empresas de tamaño mediano y grande tienen áreas de contabilidad que llevan todos los registros contables, mientras que las empresas pequeñas y micro suelen contratar despachos para llevar su contabilidad. En ambos casos, el llevar un registro adicional o modificado de personas contratadas que cumplen un supuesto del incentivo fiscal puede tener cierto costo, ya sea por la contratación de más personal contable, o de tiempo de sus empleados actuales.

Adicionalmente, puede considerarse el costo por realizar los trámites ante las oficinas tributarias. Cuando un trámite es confuso, complicado o tardado para los contribuyentes, se genera un efecto negativo que bloquea el uso de los incentivos, aún cuando les genera beneficios económicos como es el caso de los incentivos fiscales. Tal vez esto no aplique para los contribuyentes beneficiarios del artículo 222 de la LISR ni del decreto del 8 de marzo, ya que la deducción fiscal que realizan de su ISR es por medio electrónico en su declaración anual, pero quizás sea más problemático para el incentivo del programa del Primer Empleo, ya que los trámites ante el IMSS deben tener mayor cuidado por la extrema vigilancia que lleva a cabo ese organismo.

No se tienen datos duros para medir estos costos, pero en principio, se puede afirmar que son bajos o muy bajos para cada uno de los 11 grupos vulnerables.

Costos administrativos del beneficiario

Otro costo adicional que debe considerarse en este ejercicio, es el costo en que incurre el beneficiario final por cumplir alguna disposición administrativa. Naturalmente, se hace referencia a aquella persona que forma parte de un grupo vulnerable. Para exponer este caso, basta presentar la redacción del artículo 222 de la LISR que dice lo siguiente:

“Artículo 222. El patrón que contrate a personas que padezcan discapacidad motriz y que para superarla requieran usar permanentemente prótesis, muletas o sillas de ruedas; mental; auditiva o de lenguaje, en un ochenta por ciento o más de la capacidad normal o tratándose de invidentes, podrá deducir de sus ingresos, un monto equivalente al 100% del impuesto sobre la renta de estos trabajadores retenido y enterado conforme al Capítulo I del Título IV de esta Ley, siempre y cuando el patrón esté cumpliendo respecto de dichos trabajadores con la obligación contenida en el artículo 12 de la Ley del Seguro Social y además obtenga del Instituto Mexicano del Seguro Social el certificado de discapacidad del trabajador”.³⁰

Las personas con discapacidad tienen la necesidad de acudir ante el IMSS para que éste corrobore los supuestos de discapacidad marcados por el ordenamiento y expida en consecuencia un certificado.³¹ Esto representa un costo no tan sólo por el importe del traslado a los centros de salud del IMSS, que para las personas con discapacidad es más alto, sino que en sí mismo este trámite puede llegar a ser discriminatorio. Sería muy valioso que el CONAPRED hiciera un diagnóstico sobre el procedimiento de expedición de certificados para corroborar que no se dé un trato discriminatorio a las personas y que de algún modo puedan ser flexibles en los criterios.

Adicionalmente, existe otro costo que seguramente es de alguna forma repartido entre la empresa y el beneficiario. Seguramente, la persona con discapacidad tiene que perder un día de trabajo para acudir ante el IMSS, lo cual puede representar un día de salario perdido para el trabajador o una

³⁰ Ley del Impuesto sobre la Renta consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/82.pdf> el 12 de agosto de 2007.

³¹ En el decreto del 8 de marzo se pide el mismo requisito para las personas con discapacidad que quieran beneficiarse.

jornada laboral menos para el contribuyente. En general, no se sabe mucho sobre qué tan onerosos han sido los costos para el contribuyente o el beneficiario, pero después de tres años de vigencia del artículo 222 de la LISR, su aplicación ha sido prácticamente nula³² y esto puede deberse a los factores aquí mencionados.

En el decreto del 8 de marzo no se especifica que el trabajador deba realizar algún tipo de comprobación de su edad ante alguna autoridad administrativa (como sería el INAPAM); tampoco se menciona algún requisito de este tipo para los trabajadores que estén en los supuestos del decreto del 23 de enero.³³ En estos casos, el costo es cero.

Una de las razones por las que no se implementa un mayor número de incentivos fiscales, es que resulta difícil y costoso que el gobierno tenga los elementos para focalizar o ubicar a la población objetivo de la política pública. Algunas poblaciones son fácilmente distinguibles como las personas adultas mayores o las mujeres, pero otras no lo son tanto y debe entonces determinarse en el modelo de implementación de la política, una autoridad administrativa que certifique cierta cualidad. Si el ciudadano tiene que acudir ante esta autoridad, eso representa un costo.

La siguiente figura muestra un ejemplo con costos probables para cada grupo poblacional. Asimismo, se especifica una autoridad administrativa que pudiera emitir el certificado correspondiente. En la sección de implementación retomaremos con mayor detalle este asunto.

³² De acuerdo con la SHCP, el IMSS reporta que durante 2004, 2005 y 2006 se emitieron 22, 33 y 62 certificados de discapacidad, respectivamente, para fines de acreditar el artículo 222 de la LISR. Véase SHCP, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2007*, México, SHCP, Mimeo, 2007.

³³ Las y los beneficiarios finales del Programa Primer Empleo trabajadores adicionales de la empresa que no tenga registro previo ante el Instituto Mexicano del Seguro Social como trabajador permanente.

Figura 9. Costos probables por trámites administrativos del beneficiario

Grupo social	Costo probable			Posible forma de comprobación
	Transporte (a)	Día de salario perdido (b)	Suma	
Jóvenes	0	0	0	Basta comprobar no haber sido un trabajador permanente con anterioridad
Mujeres	0	0	0	Basta su credencial de elector
Adultos mayores	0	0	0	Basta su credencial de elector
Personas con discapacidad	100	212.5	312.5	Certificado ante el IMSS
Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual	20	212.5	232.5	Podría ser que el CONAPRED emita algún certificado
Minorías religiosas	20	212.5	232.5	Podría ser que el CONAPRED emita algún certificado
Personas con VIH/SIDA	20	212.5	232.5	Certificado ante el IMSS o CENSIDA
Minorías étnicas	20	212.5	252.5	Podría ser que la CDI emita algún certificado
Migrantes	20	212.5	232.5	Certificado ante el SNDIF o la SRE.

Elaboración propia.

(a) Costo del transporte, se asume que una persona con discapacidad puede incurrir en mayores costos.

(b) Se considera Salario Base de Cotización promedio diario del mes de agosto de 2007.

Costos administrativos del gobierno

Los recursos públicos son escasos y no es posible desperdiciarlos en personal administrativo de control, operación, promoción o supervisión. Los recursos públicos deberían irse directamente a las y los beneficiarios de los programas públicos y no quedarse en los intermediarios de una política. Sin embargo, en muchas ocasiones no puede dejarse libre la asignación de subsidios o estímulos como los incentivos fiscales, ya que existe también la posibilidad de abuso por parte de las empresas o beneficiarios.

Los costos administrativos del gobierno pueden ser muy variados, dependiendo de cual sea la instancia que regule la aplicación del incentivo y cuál sea el procedimiento acordado. También podemos distinguir entre las autoridades fiscales y las instancias administrativas responsables de otorgar los certificados a las y los beneficiarios finales. Es factible suponer que las autoridades fiscales no tendrán un costo administrativo adicional, ya que actualmente casi todos los trámites son por vía electrónica. Sin embargo, las instancias administrativas de certificación como pueden ser el IMSS, el INAPAM, el CDI, el INMUJERES, el

SNDIF o el mismo CONAPRED, seguramente tendrían que incurrir en costos no recuperables, debido a que una política pública de asistencia social como ésta, no debería generar un costo adicional a las y los beneficiarios.

Como ya se mencionó, los jóvenes, mujeres y adultos mayores, tienen una cualidad fácilmente identificable que no necesita mayor certificación. Sin embargo, seguramente la SHCP requeriría que se certifique la cualidad de las personas con discapacidad y las personas con VIH/SIDA por medio de algún certificado expedido por autoridad médica de origen público. Los costos para certificar esa cualidad pueden llegar a ser considerables, por ejemplo, piénsese que el examen para probar que una persona tiene el virus del VIH tiene un valor de entre \$200 y \$400.

Mientras tanto, otros grupos sociales vulnerables tienen cualidades no fácilmente distinguibles por algún tipo de inspección física o médica, por lo que se entraría a la comprobación por otro medio. Un caso, por demás complicado, es el de las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual. Existiría la posibilidad de que la persona afirmara bajo protesta de decir la verdad de que cumple algún supuesto determinado, pero existe claramente el incentivo de que la persona falsee su declaración y se asuma como una persona de ese grupo sin serlo. Otra posibilidad es que se realice algún tipo de diagnóstico por personal especialista en psicología, pero el costo sería más alto y tampoco se tendría una buena confiabilidad en el mecanismo.³⁴ Prácticamente sucede lo mismo con las personas de minorías religiosas.

El caso de los miembros de alguna minoría étnica es particularmente complejo. La cualidad de ser indígena, por citar el caso más importante en México, no es identificable físicamente. El INEGI realiza estadísticas tomando en cuenta la lengua que habla la persona con mayor frecuencia; sin embargo, eso deja fuera a las personas que siguen manteniendo los usos y costumbres de algún pueblo

³⁴ Además, se presenta el hecho que ya se mencionó que la PENDM indica que la población no está de acuerdo con que se otorgue subsidios a las personas de este grupo para que tengan un trabajo.

indígena, pero que hablan predominantemente español.³⁵ La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) podría ser la encargada de dar algún tipo de certificación para que las empresas puedan acceder a incentivos fiscales por contratar a población de origen indígena. El costo no debería ser alto.

El grupo de los migrantes puede ser de más fácil certificación, la cual podría realizarse por medio de alguna disposición para que los consultados de la SRE emitan un escrito para aquellas personas que cuenten con documentos probatorios de su estancia en los Estados Unidos. Esto tendría también un costo para la secretaría, pero seguramente sería menor.

El siguiente cuadro presenta una estimación general de los costos administrativos en que incurriría el gobierno en promedio por beneficiario atendido.

Figura 10. Costos probables de la autoridad administrativa		
Grupo social	Costo probable (a)	Posible forma de comprobación
Jóvenes	0	Basta comprobar no haber sido un trabajador permanente con anterioridad
Mujeres	0	Basta su credencial de elector
Adultos mayores	0	Basta su credencial de elector
Personas con discapacidad	200	Certificado ante el IMSS
Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual	105	Podría ser que el CONAPRED emita algún certificado
Minorías religiosas	105	Podría ser que el CONAPRED emita algún certificado
Personas con VIH/SIDA	300	Certificado ante el IMSS o CENSIDA
Minorías étnicas	105	Podría ser que la CDI emita algún certificado
Migrantes	105	Certificado ante el SNDIF o la SRE.
Elaboración propia.		
(a) La Ley Federal de Derechos establece que el costo por emitir cualquier clase de certificación tiene un costo de 105 pesos. Esta ley establece que, entre otros rubros, los derechos se pagan por recibir servicios que presta el Estado. Se supone que el costo para		

³⁵ En el II Censo Nacional de Población y Vivienda, se encontró que el 7.3% de la población mexicana mayor a 5 años habla alguna lengua indígena; sin embargo, es probable se ha mencionado en muchos foros que la población indígena llega a ser hasta el 10% de la población.

certificar a personas con discapacidad es más alto y aquél para certificar a personas con VIH/Sida todavía más por la prueba de sangre que tiene que realizarse. Estos costos no tendría que pagarlos el beneficiario, pero en un análisis costo/beneficio tienen que considerarse.

Costos por cumplimiento

De acuerdo con Sophie Bornot Crébessac, “la discriminación en el mercado de trabajo implica una negación del acceso al empleo o una diferenciación en el trato de las personas por razón de su raza, color o sexo, entre otros motivos, independientemente de cuáles sean sus aptitudes o de los requisitos del trabajo que deban desempeñar”.

Señala también que “las ideas y los estereotipos subyacentes en esta conducta obedecen, en gran medida, a condicionantes de orden histórico, económico, cultural y social, a los regímenes políticos y al contexto cultural de cada país”. Sin embargo, acepta que la discriminación no se explica solamente por razones históricas, sino también, y sobre todo en estos días, por motivos económicos. La autora argumenta que existe una idea errónea de que, por ejemplo, la contratación de mujeres implica un costo más alto ya que no es cierto que ellas tenga un mayor ausentismo, una menor disposición para trabajar horas extras, un compromiso e interés menores con el trabajo o una movilidad más restringida en relación con la de los hombres. Señala que esto es un mito.³⁶

En contraparte, Gary Becker señala que la diferencia salarial entre hombres y mujeres ha venido disminuyendo en el tiempo, lo cual es debido básicamente a la entrada de más mujeres al mercado laboral, dejando atrás sus labores domésticas. Argumenta que las leyes de “pago idéntico por un trabajo idéntico” no han tenido efecto, puesto que el fenómeno de adelgazamiento de la brecha entre salarios ha disminuido en países tanto con leyes de este tipo como en los que no. Su hipótesis es que, conforme fue cambiando el modelo de hogar en los Estados Unidos y muchos otros países europeos, las mujeres fueron asumiendo un rol diferente desde jóvenes, preparándose más en su formación educativa y llegando paulatinamente a ocuparse en puestos de mayores

³⁶ Bornot Crébessac Sophie, “La discriminación en las empresas” de la Colección *EMPRESA INCLUYENTE*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.

ingresos como médicos, abogados, etc. Becker señala que el Estado se equivoca al imponer regulaciones que modifiquen artificialmente las decisiones del mercado. Comenta que las acciones afirmativas, como la de imponer regulaciones para la contratación de personas por cuotas, generan costos en las empresas por pérdidas en productividad. Para él, la discriminación aparente de tener diferencias salariales entre blancos y afrodescendientes no es un fenómeno estrictamente social, sino que responde a diferencias en su formación educativa (capital humano).

El análisis de las causas de la discriminación en el mercado de trabajo es un tema complejo que requiere un examen detallado para cada uno de los grupos poblacionales en cuestión. Sin embargo, se observa que existen dos grupos de causas generales diferentes: una la social y otra la económica. No son fácilmente distinguibles, ya que como señala Bornot, muchas veces se justifica una discriminación social por supuestos razonamientos económicos que no son verdaderos.

Ahora bien, si la discriminación en el mercado de trabajo fuera estrictamente un fenómeno de origen social, no debería buscarse en un instrumento económico la solución, sino en medidas para cambiar la cultura de los empresarios, procurando cambiar los valores por medio de campañas de concienciación y de mejores instrumentos normativos de protección de derechos. Es difícil pensar que la discriminación hacia personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual baje aunque se generen incentivos fiscales que favorezcan su contratación; los empleadores o sus compañeros de trabajo podrían encontrar otras formas de intimidación o acoso hacia ellas o ellos de todas formas.

En cambio, si la discriminación tiene bases de origen económico, entonces los instrumentos económicos son los que tienen mayor sentido. Si, por ejemplo, se demuestra con estudios empíricos que la causa principal para la no contratación de personas en sillas de ruedas es que las empresas tienen que gastar en equipamiento especial, el instrumento económico correcto es un subsidio o un estímulo fiscal para compensar a la empresa por ese gasto. Asimismo para otros temas de costos económicos de las empresas que

generan de facto una discriminación como son los gastos de maternidad, los gastos de capacitación a personal joven, etc.

La nueva política de incentivos fiscales en México parte de esta lógica de compensación, el Programa de Primer Empleo compensa a la empresa por los costos iniciales en que incurre al contratar una persona sin experiencia que tiene una productividad menor y sin capacitación. Igualmente, con el Decreto del 8 de marzo se compensa con aproximadamente el 7 por ciento del salario de las personas contratadas que sean adultos mayores o con discapacidad.³⁷

Una forma muy fría de ver esto, es que compensa posibles pérdidas de las empresas por su contratación. ¿Qué valor tienen esas posibles pérdidas compensadas? Si la discriminación sólo fuera por razones sociales o culturales, la pérdida sería cero, con el incentivo la empresa sólo ganaría; pero si hubiera costos reales, el incentivo fiscal sólo sería utilizado por las empresas cuyos costos asociados o de cumplimiento fueran iguales o menores al 7% del sueldo de la persona.

Por ejemplo, si una empresa contrata un adulto mayor que tiene una productividad 10% menor a la de un trabajador joven y la relación entre productividad y salario fuera 1 a 1, entonces la empresa perdería, aún considerando el incentivo fiscal.

La siguiente tabla refleja los rangos de posibles costos por cumplimiento de las empresas.

³⁷ El estímulo fiscal consiste en poder deducir de los ingresos acumulables del contribuyente, por el ejercicio fiscal correspondiente, un monto equivalente al 25% del salario efectivamente pagado a las personas. Si tomamos en cuenta que la tasa del ISR para personas morales en el 2007 es del 28%, el efecto neto es que una empresa puede deducir el .7% del sueldo (0.28×0.25).

Figura 11. Costos probables de cumplimiento para las empresas en un año por persona contratada.

Grupo social	Rango de costos (a)	Tipo de costo económico de cumplimiento
Jóvenes	0 - 5355	Por capacitación y falta de experiencia
Mujeres	0	Por maternidad
Adultos mayores	0 - 5355	Por menor productividad en trabajos predominantemente físicos
Personas con discapacidad	0 - 5355	Por menor productividad en trabajos predominantemente físicos
Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual	0	Nulo
Minorías religiosas	0	Nulo
Personas con VIH/SIDA	0 - 5355	Nulo
Minorías étnicas	0 - 5355	Por menor capital humano y menor productividad asociada.
Migrantes	0 - 5355	Por capacitación y falta de experiencia

Elaboración propia.

(a) Toma en cuenta que el salario promedio diario reportado al IMSS al mes de agosto de 2007 fue de 212.5, que la máxima pérdida sería del 7% de ese salario y que e toma como referencia 1 año laboral de 360 días.

Costos por pérdida de recaudación del Estado

La pérdida en recaudación es el rubro que más les interesa a las autoridades fiscales. Los recursos son escasos, por lo que existe una tendencia muy racional del gobierno para evaluar sus políticas y asegurarse de que se esté destinando el dinero de los contribuyentes a los programas más efectivos, así como a los que tengan una mejor relación beneficio/costo. Además, es importante para las autoridades de la SHCP que los recursos lleguen a la población que realmente necesita el estímulo, que no se desperdicie el dinero en autoridades intermedias y que no se generen problemas fiscales de simulación o evasión.

La pérdida por recaudación es un tema de discusión que está tomando más fuerza, los montos por estímulos fiscales que son acreditados a los contribuyentes son muy altos. La siguiente figura muestra las estimaciones

para este año y el próximo en los dos rubros más relacionados con este documento de trabajo.

Figura 12. Estimaciones de pérdidas en recaudación del ISR por concepto de incentivos fiscales para empresas que favorezcan a grupos vulnerables.

Concepto	Millones de pesos		% del PIB	
	2007	2008	2007	2008
Donativos no onerosos ni remunerativos otorgados a donatarias autorizadas.	8,328.0	8,928.3	0.0849	0.0849
Deducción del 25% del salario pagado a trabajadores de 65 años o más y a trabajadores con discapacidad.	274.4	357.6	0.0028	0.0034

Fuente: SHCP, Presupuesto de Gastos Fiscales 2007, México, SHCP, Mimeo, 2007

El rubro de donativos corresponde a la deducción permitida a las empresas que dispongan de recursos para fundaciones o asociaciones civiles sin fines de lucro, que realicen actividades de asistencia social o de algún tipo de actividad de desarrollo social o comunitario. Los recursos que van a este tipo de instituciones han sido cada vez mayores, lo que ha generado una pérdida reconocida de hasta casi 0.10% del PIB. La SHCP estima que la recaudación que se perderá por motivo del decreto del 8 de marzo de 2007 será de 274.4 millones de pesos, lo que representa 0.0028% del PIB estimado para este año.³⁸

La siguiente figura realiza una estimación de los costos por pérdida en la recaudación por persona y en total para diversas opciones de incentivos fiscales. Se presentan los costos tanto por individuo como en conjunto para todo el grupo vulnerable de referencia. Se han definido diversos supuestos para realizar los cálculos. Estos supuestos están relacionados con el posible diseño que pudiera concretarse para cada caso.

³⁸ Ese importe no es un costo en si mismo, ya que no se está desperdiciando ese dinero en la economía, pero sí existe un costo de oportunidad por no tener ese dinero disponible para que se ejerza como gasto público. El costo de oportunidad del dinero gubernamental debe corresponder al costo que tendría por obtenerlo por la siguiente mejor opción, para lo cual se utiliza la tasa de referencia de los Certificados de Tesorería (CETES) a 28 días, la cual ha tenido un valor de 7.12% entre enero y agosto de este año. Entonces, considerando que se tiene una estimación de 274.4 millones de pesos para el incentivo fiscal, su costo de oportunidad sería de aproximadamente 19.73 millones de pesos.

Figura 13. Pérdida en recaudación probable por incentivos fiscales y costos de oportunidad asociados

Grupo social	Población beneficiaria	Recaudación (x)		Costo de Oportunidad (y)	
		Por persona	Acumulado (mdp)	Por persona	Acumulado (mdp)
Jóvenes (a)	259,215	5355	1,388.10	381.27	0.53
Mujeres (b)	500,719	5355	2,681.35	381.27	1.02
Adultos mayores (c)	154,129	5355	825.36	381.27	0.31
Personas con discapacidad (d)	17,530	5355	93.87	381.27	0.04
Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual (e)	283,431	5355	1,517.77	381.27	0.58
Minorías religiosas (f)	1,204,584	5355	6,450.55	381.27	2.46
Personas con VIH/SIDA (g)	18,898	5355	101.20	381.27	0.04
Minorías étnicas (h)	2,712,250	5355	14,524.10	381.27	5.54
Migrantes (i)	1,000,000	5355	5,355.00	381.27	2.04

Elaboración propia.

- (a) Al mes de junio de 2007, trabajaban en el mercado formal 2,592,149 menores de 25 años. Se considera un 10% adicional de jóvenes contratadas por un estímulo fiscal.
- (b) Al mes de junio de 2007, trabajaban en el mercado formal 5, 007, 194 mujeres. Se considera un 10% adicional de mujeres contratadas por un estímulo fiscal.
- (c) Al mes de junio de 2007, trabajaban en el mercado formal 140, 117 mayores de 65 años. Se considera al 100% de los actuales trabajadores más un 10% adicional de adultos contratadas por efecto del estímulo fiscal.
- (d) De acuerdo con el Censo de Población del año 2000, existen en México aproximadamente 1,795,300 personas con algún tipo de discapacidad; pero muy pocos trabajan en el mercado formal. Tomaremos en cuenta una cifra del 1% de esa cifra cómo que puede ser beneficiada.
- (e) Se estima que el 2% de la población tiene una preferencia sexual distinta a la heterosexual. El National Health and Social Survey de Estados Unidos concluyó que sólo el 2.8 de los hombres y el 1.4 de las mujeres creen ser homosexuales o bisexuales; esto es, del orden del 2% de la población total adulta incluyendo los bisexuales. Se toma como base los trabajadores permanentes al mes de junio de 2007.
- (f) El 8.5% de la población reportó en el Censo de Población del año 2000 profesar alguna religión diferente a la católica. Se toma como base a los trabajadores permanentes al mes de junio de 2007.
- (g) CONASIDA reporta al año 2006, la presencia de 37,797 personas infectadas de VIH/SIDA. Se considera una proporción del 50% que pueda trabajar en el mercado formal.
- (h) El Censo de Población del año 2000 estima que en México había 2,712,250 personas hablantes de alguna lengua indígena con entre 20 y 50 años de edad.
- (i) Se estima la presencia de cuando menos 10 millones de mexicanos en los Estados Unidos. Para seguir con el ejercicio, podría pensarse que un 10% de ellos regresara a México en un esquema de contratación con incentivos fiscales.
- (x) Se utiliza un incentivo del 7% del sueldo promedio diario al mes de julio de 2007, anualizado
- (y) Se considera una tasa de CETES del 7.12% anual

Resumen de costos

La próxima figura muestra una tabla con los resultados que se desprenden del análisis previo. Más allá de las cifras, las cuales están basadas en muy diversos supuestos, que pueden variar significativamente dependiendo del diseño específico que se tenga en la etapa de implementación de una política, el aspecto relevante del cuadro, es que muestra cómo los costos varían significativamente de un grupo a otro. Para ciertas poblaciones, los costos asociados a la aplicación de un incentivo son mayores que en otro. Al final, deben compararse con los beneficios que se esperan de una acción como esta.

Figura 14. Resumen de costos de implementación de incentivos fiscales a grupos vulnerables.

Clasificación	Costos directos				Costos indirectos
	Por trámites y costos asociados			Por cumplimiento	Por pérdida en la recaudación
Grupos social	contribuyente (Empresa)	Beneficiario	Gobierno	Empresa	Gobierno
Jóvenes	0	0	0	0 - 5355	381.27
Mujeres	0	0	0	0	381.27
Adultos mayores	0	0	0	0 - 5355	381.27
Personas con discapacidad	0	312.5	200	0 - 5355	381.27
Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual	0	232.5	105	0	381.27
Minorías religiosas	0	232.5	105	0	381.27
Personas con VIH/SIDA	0	232.5	300	0 - 5355	381.27
Minorías étnicas	0	252.5	105	0 - 5355	381.27
Migrantes	0	232.5	105	0 - 5355	381.27

Elaboración propia.

5.4. Comparación de Beneficios y Costos

Los resultados de la Primera Encuesta Nacional de Discriminación en México (PENDM) muestran que el primer grupo poblacional al que debiera dársele un trato preferencial por medio de subsidios a las empresas que los contraten, es el de la personas con discapacidad, luego sigue el grupo de las personas adultas mayores. Ambos subsidios ya existen desde este año por medio del

decreto del 8 de marzo de 2007. El siguiente grupo que fue mencionado en la encuesta es el de personas con VIH/SIDA, enseguida el de las mujeres embarazadas, para continuar con los indígenas y posteriormente las personas que hayan cumplido alguna sentencia. Finalmente están las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual, las y los extranjeros y las personas de religión no católica. La aprobación de subsidios para cualquiera de estos últimos tres grupos es prácticamente nula, los beneficios de acuerdo a esta metodología son cercanos a cero y no existe, por tanto, factibilidad de una acción de este tipo con ellos.

El gobierno federal ha seguido la lógica del análisis costo-beneficio. Una vez que se pruebe la eficacia del incentivo actual, podría seguir hacia los siguientes grupos en la lista: las personas con VIH/SIDA y las mujeres embarazadas. De acuerdo con este análisis de costos, no parece existir algún impedimento importante para que se implemente una ampliación de los incentivos hacia este grupo.

En ambos grupos puede efectuarse un diseño de incentivo similar al del decreto del 8 de marzo de 2007, con posibilidad de que las empresas deduzcan el 25% del salario de los trabajadores con esa condición,³⁹ de que pueda hacerse por medio electrónico para que al contribuyente no le cueste y que las y los beneficiarios deban acudir ante el IMSS por un certificado médico.

De hecho, esto no representaría un costo adicional para ellos, puesto que de todas formas deberían acudir a sus citas médicas. El costo por cumplimiento de las empresas seguramente no sería cero en el caso de las mujeres embarazadas, pero es justamente en el diseño del incentivo que debe analizarse la forma de compensar al empleador o empleadora, ya que socialmente se aprueba que el gobierno subsidie a las empresas por mantener o contratar a mujeres embarazadas. El costo de mantener contratadas a personas con VIH sin tener la enfermedad en estado sintomático grave debiera

³⁹ Quizás sea mejor para el caso de mujeres embarazadas, la deducción sea del 100% de su sueldo durante los meses que dure su incapacidad.

ser cero; sin embargo, en el momento en que se presentara un estado sintomático grave, el incentivo podría ser mayor.

Los costos por pérdida en recaudación serían mínimos para los grupos anteriores, no así para el siguiente en la lista que sería el de población indígena. La población indígena en México es numerosa y si llegara a tener gran efectividad un incentivo fiscal, puede ser que limite seriamente las finanzas públicas a mediano plazo. Es recomendable entonces, algún otro tipo de instrumento para favorecerlos, como por ejemplo mayor gasto en capital humano (educación).

5.5. Aspectos a tomar en cuenta para la implementación de incentivos fiscales.

La implementación de una política es la etapa de operación de la misma. Generalmente, se atribuye a la implementación el fracaso de una política pública cuando en realidad, la mayoría de las veces el error está en el diseño. Los incentivos fiscales deben ser diseñados con mucho cuidado, en particular éstos que van dirigidos a beneficiar en forma indirecta a personas de grupos vulnerables. El diseño debe prever los siguientes problemas que pueden surgir en la implementación:

- 1) Que las y los beneficiarios no se enteren de la existencia del incentivo fiscal,
- 2) Que las y los beneficiarios incurran en altos costos privados que les limiten el acceso. De especial consideración son los costos de transporte – las oficinas deben ser de fácil acceso y distribuidas geográficamente por todo el país,
- 3) Que las autoridades administrativas discriminen – ya señalamos la importancia de que CONAPRED supervise los procedimientos del IMSS,
- 4) Que las empresas no quieran incurrir en gastos adicionales de contabilidad,
- 5) Que las empresas abusen al falsear información de las y los

trabajadores o que se presenten simulaciones – como puede ser que las empresas incluyan en su nómina a adultos mayores para acceder al incentivo sin que realmente estén trabajando, y

6) Que exista corrupción por parte de las autoridades administrativas.

Un punto crucial de la implementación de una política pública es la definición de la organización que deberá llevar la planeación, operación, seguimiento y evaluación de la misma. A diferencia de programas de subsidio directo como los de combate a la pobreza, los programas de incentivos fiscales han sido delegados a las autoridades fiscales, en nuestro caso al SAT y la SHCP; sin embargo, ellos no tienen la función ni los conocimientos para operar políticas que tengan como fin último erradicar la discriminación.

El CONAPRED, el INAPAM, INMUJERES y el SNDIF deben involucrarse más en este tipo de medidas para que la operación sea adecuada y para que no se desvíen los recursos o se apliquen criterios discriminatorios. Además, es muy importante la participación de estos organismos en el proceso de evaluación de las acciones para poder así mejorar la política.

Finalmente, y aunque es un error de diseño y no de la implementación, se debe subrayar la importancia del marco legal del incentivo. Ya se mencionó que la mejor opción para nuevos esquemas es la de promulgar un decreto presidencial, para así poder modificarlo fácilmente si es que se observa que no se están logrando los resultados deseados. No está por demás describir el fallido caso del artículo 222 de la LISR, el cual ha tenido vigencia por tres años con pésimos resultados. Cuando surgió este incentivo no se pensó en todas sus dimensiones o características.

La redacción del artículo dice que se puede acreditar el 100% de las retenciones del ISR del trabajador. El 100% parecía una cifra elevada, no obstante, no se tomó en cuenta un factor de la misma legislación del ISR que otorga crédito al salario de las personas que ganan menos de 4 salarios mínimos. De tal forma que si una persona con discapacidad recibe un salario equivalente o menor a ese límite, no tiene ISR por retener, por lo cual el patrón

no puede acreditar cantidad alguna. Este detalle no menor es en sí discriminatorio dentro del mismo grupo de personas con discapacidad, ya que sólo beneficia a las personas más preparadas o capacitadas y no a la gran mayoría que busca u obtiene empleos poco remunerados.

6. Conclusiones y recomendaciones.

Una política pública para evitar la discriminación en México, exige del diagnóstico sistemático de la problemática social que enfrentan los grupos más vulnerables de la sociedad. La discriminación tiene sus raíces más profundas en los procesos de dominación política y de conformación de las estructuras sociales y los contextos culturales de los pueblos. Estos procesos han generado diferenciaciones importantes en educación, salud, acceso a servicios públicos y de justicia, y consecuentemente, a diferencias en salarios y acceso al mercado de trabajo.

Los fenómenos de discriminación son de origen múltiple y por tanto requieren de diagnósticos multidisciplinarios que identifiquen con mayor precisión sus causas. En este documento se ha hecho énfasis en que los incentivos fiscales son sólo un instrumento de política pública y no debe considerarse como objetivo en sí mismo. Es necesario que en un análisis más específico para cada grupo poblacional y tema discriminatorio, se tomen en cuenta de forma comparada diversos instrumentos como alternativas de solución. En este documento se advierte la existencia de instrumentos regulatorios, económicos y de información para incidir en el comportamiento de empresas y personas.

Las medidas de acción afirmativa, positiva o compensatoria son una opción válida para casos en los que el mercado y la estructura social dominante impiden la efectividad de regulaciones que protegen los derechos de las minorías. Sin embargo, son instrumentos que requieren un diseño muy cuidadoso, puesto que pueden generar distorsiones graves para el desarrollo económico y producir una discriminación a la inversa. Los incentivos económicos son una acción afirmativa que es a su vez un instrumento

económico, su finalidad es la de compensar hechos considerados como positivos por la sociedad, como lo es la contratación de personas con discapacidad. Empero, no debe entenderse como un instrumento que cambie la cultura, para eso se necesitan otras medidas de política que permitan efectos de largo plazo.

El incentivo fiscal debe ser bien ubicado dentro de la amplia estructura de impuestos fiscales, si se trata de un incentivo para la contratación de personas, el lugar adecuado debiera ser el impuesto sobre nóminas o la inserción de un subsidio para las cuotas patronales y no una deducibilidad del impuesto sobre la renta. La importancia de la ubicación deriva de que su efectividad será siempre mayor en cuanto más atinado sea con respecto al problema de origen.

El gobierno federal ha tomado un rumbo correcto al instrumentar primero incentivos fiscales para personas con discapacidad y personas adultas mayores, ya que existe evidencia probatoria de que la población percibe un mayor beneficio social si el gobierno apoya para su contratación. Los costos observados no han sido mayores ni para las finanzas públicas ni para la sociedad en general.

De acuerdo con la información disponible, sería todavía factible y deseable generar incentivos fiscales para mujeres embarazadas y para personas con VIH/SIDA. No así para otros grupos poblacionales como las personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual o las minorías religiosas, puesto que la discriminación que sufren estos grupos es más de índole cultural o social que por un aspecto económico que deba ser compensado. Tampoco se observa como factible la creación de incentivos fiscales para minorías étnicas, migrantes o mujeres, ya que son grupos poblacionales muy amplios. El crear incentivos para estos grupos causaría una alta pérdida en recaudación fiscal que la SHCP no estaría dispuesta a ceder.

Sería muy encomiable que el CONAPRED tomara un papel más protagónico en el diseño, la supervisión y la evaluación de este tipo de acciones. Los incentivos fiscales para personas con discapacidad llevan tres años de vigencia

con una cobertura casi nula. No se tiene un diagnóstico de las causas por las que no funcionó el incentivo del artículo 122 de la ley del ISR. En el documento se exponen algunas hipótesis como la falta de promoción y la definición poco precisa para que las personas con discapacidad puedan acceder al beneficio; pero también se sugiere que se revisen los procedimientos que lleva a cabo el IMSS para emitir certificados. Estos trámites pueden ser muy complejos para las y los beneficiarios e incluso pueden estar presentándose casos de discriminación, por lo que se propone que el CONAPRED tome una actitud más activa al respecto.

Glosario

Aportaciones a la seguridad social

Son las contribuciones que realizan el padrón o trabajador para la cuenta de retiro y para el pago de las diversas prestaciones a la seguridad social del trabajador

Aprovechamientos

Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de derecho público que realiza el gobierno, y que recibe en forma de recargos, intereses moratorios o multas, o como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos, derechos o productos.

Bienes públicos

Son bienes destinados a satisfacer las necesidades colectivas, cuyo consumo es indivisible, y por tanto aún cuando alguien no pague por ellos, no puede ser excluido de su uso. Un bien público satisface dos condiciones principales:

- No existe rivalidad en su consumo: esto quiere decir que el consumo de una persona no afecta el consumo de los demás.
- No existe la posibilidad de exclusión: no se puede excluir a nadie de su consumo.

Por ejemplo, el alumbrado en las calles es un bien público, ya que varias personas pueden disfrutar de la iluminación sin que el consumo de unas afecte a las otras, y además no se puede excluir a nadie de disfrutar de esa iluminación.

Derechos (contribución fiscal)

Los derechos son las contribuciones que realiza el contribuyente por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados y en este último caso. También son derechos las

contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

Distorsion economica

Deformación causada por la incorrecta asignación y/o distribución de recursos, que se refleja en un desajuste en los precios líderes de la economía, obstaculizando con ello el desenvolvimiento correcto de las actividades económicas tanto en la producción como en la acumulación, financiamiento y transacciones con el resto del mundo.

Externalidades

Cuando las actividades de una persona o la producción de una empresa generan costos o beneficios a otros agentes de la economía se está en la presencia de externalidades. Las externalidades en las que se le impone un costo a otros son conocidos como externalidades negativas, mientras que cuando se generan beneficios a otros se le conoce como externalidades positivas.

Fallas de mercado

Las teorías de las fallas de mercado se han constituido en el gran elemento normativo de la economía moderna. Las fallas de mercado fueron una respuesta al modelo basado en un mercado perfectamente competitivo, que evidentemente no existía en la realidad. Con el reconocimiento de restricciones tecnológicas y de información para la competencia, para las compensaciones por daños y beneficios, y para la acción colectiva beneficiosa para todas las partes, se aceptó que el Estado podía intervenir en el mercado. Dicha intervención no debía ser permanente, sino únicamente mientras se restaurara el nivel de equilibrio competitivo. Además, debía sustentarse en un análisis técnico de los costos y beneficios de la acción. Las cuatro grandes fallas de mercado son: los fallos en competencia, los bienes públicos, las externalidades y los problemas de información.

Impuesto o tributo

Son las prestaciones en dinero que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala. El Estado establece los impuestos coactivamente con carácter definitivo y sin contrapartida alguna.

Incentivo

La palabra "incentivo" viene del latín "incentivum " y está derivada del verbo *incanare*, que significa "cantar". La idea era incitar o motivar a alguien hacer algo con una canción. De acuerdo con la teoría del neo-institucionalismo económico, los incentivos son los efectos que tienen las regulaciones y contratos para que las personas realicen cierta acción.

Índices de pobreza

La Secretaría de Desarrollo Social ha definido 3 índices de pobreza que se refieren a cada una de las definiciones de tipos de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la pobreza patrimonial

Precio relativo

Valor de un bien o servicio respecto al valor de otros bienes y servicios.

7. Referencias

Bibliografía

AGUILAR, Luis F. (1992), “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Antologías de Política Pública: El Estudio de las Políticas Públicas*. Tomo 1. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.

BECKER, Gary S., “La Discriminación” en Becker, Gary y Guity Nashat Becker, *La Economía Cotidiana*, México, Planeta, 2002, pp. 193-209.

BORNOT CRÉBESSAC Sophie, “La discriminación en las empresas” de la Colección EMPRESA INCLUYENTE, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005.

CALERO, Natalia, “Eficacia de los mecanismos administrativos para prevenir y eliminar las prácticas discriminatorias de los servidores públicos: el caso del CONAPRED”, en Ruiz Euler, Alexander (coordinador), *Transparencia y rendición de cuentas*, colección Doctrina Jurídica Contemporánea, Núm 28, UCSD Center For Us-Mexican Studies., Fontamara, México, D. F. 2005.

COFEMER-CIDE, “Análisis de Política Regulatoria”, Serie Guías de Mejora Regulatoria Municipal, mimeo, disponible en www.cofemer.gob.mx

MUSGRAVE, R. y MUSGRAVE P. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*. 5ª Edición. Mc Graw Hill/Interamericana de España, S.A. España. 1992.

OLIVERA, Mercedes. “Discriminación de género y etnia”. En Bonfil Paloma y Martínez Elvia Rosa (Coordinador), *Diagnóstico de la discriminación hacia las mujeres Indígenas*, México, 2003.

RODRIGUEZ ZEPEDA, Jesús, *Un Marco Teórico para la Discriminación*, Colección Estudios, Número 2, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2006.

SHCP, *Presupuesto de Gastos Fiscales 2007*, México, SHCP, Mimeo, 2007

SUPLECY, Marta, Barbieri García, Teresita de, “Acciones Afirmativas: antecedentes, definición y significados. Aportes para la participación de las mujeres en los espacios de poder”, en Memoria del Foro de Mujeres y Política, México, Instituto Nacional de las Mujeres, 2002.

VARIAN, Hall. *Microeconomía Intermedia*. 5ª ed. Antoni Bosch - Alfaomega. Colombia, 1999.

VEDUNG, Evert (1998), “Policy Instruments: Typologies and Theories” en Bemelmans-Videc, Marie Louise, Ray C. Rist y Evert Vedung (1998), *Carrot, Sticks and Sermons*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.

WEIMAR, David & Aidan Vining (1991). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. New Jersey, USA: Prentice Hall.

Leyes y demás disposiciones jurídicas consultadas

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Decreto por el que se otorga un estímulo fiscal en materia de impuesto sobre la renta, a los contribuyentes que se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 2007.
- Decreto que establece las directrices generales para dar cumplimiento al Programa Primer Empleo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 2007.
- Ley del Impuesto sobre la Renta.
- Ley del Impuesto al Valor Agregado.
- Ley del Impuesto al Activo.
- Ley del Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos.
- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los

Trabajadores.

- Ley Federal de Derechos
- Reglamento de la Ley del Impuesto sobre la Renta