



# Emergencia sanitaria, rendición de cuentas y gasto público. Retos del Estado Mexicano

**Dr. Domingo Ruiz López**

*Presidente del Capítulo Occidente del Ilustre  
y Nacional Colegio de Abogados de México*

## RESUMEN

La emergencia sanitaria generada por el virus conocido como Covid-19, ha generado varios efectos en la vida de las personas, desde el estilo de vida, hasta consecuencias en la economía. Para atender estos efectos, el Estado dispone de distintos instrumentos de política pública, que van desde establecer estímulos fiscales, hasta reorientar el gasto público para atender las necesidades de salud de la población. Son dos carencias las que se han tenido durante la pandemia, por una parte la ausencia de políticas públicas asertivas, y por otra la falta de información pública que de certeza o claridad a la sociedad sobre las acciones gubernamentales y la aplicación de recursos públicos para atender la crisis, lo que erosiona los derechos humanos.

## PALABRAS CLAVE:

Emergencia Sanitaria,  
Políticas Públicas,  
Estímulos Fiscales, Gasto  
Público

## Preámbulo

Durante la emergencia sanitaria causada por el virus conocido como Covid-19, se presentaron diversos retos relacionados con la transparencia, o su contraparte, la opacidad en la información, la sociedad en general buscaba certeza, conocer las diversas medidas que el gobierno implementaría para atender la emergencia; sin embargo, la gestión gubernamental se caracterizó por la falta de claridad en la información, divulgación de información imprecisa, ausencia de divulgación de las políticas públicas a implementarse, y peor aún, carencia de políticas públicas asertivas para atender los efectos de la emergencia en la sociedad.

En el presente texto, nos referiremos particularmente a las políticas públicas relacionadas con los estímulos fiscales y el gasto público, que eran deseables para atender la pandemia, y respecto de las cuales existió ausencia de políticas asertivas, y además falta de información y rendición de cuentas, por el ejercicio del gasto público para atender los efectos tanto sociales, como económicos de la pandemia.

## 1. Estimulos fiscales

El Estado es el rector del desarrollo económico, como lo establece el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para tal cometido cuenta con diversos instrumentos de política pública, entre ellas la política fiscal que tiene como fin el mencionado crecimiento económico; ante situaciones extraordinarias, hay instrumentos para reaccionar a ellas, si se trata de efectos nocivos en la economía, los estímulos fiscales suelen otorgarse para paliar estos mismos efectos.

En este sentido, las políticas macroeconómicas predominantes, tanto en el espectro teórico como en el práctico, de las últimas tres décadas están fundamentadas en la ortodoxia fiscal de la Nueva Macroeconomía Clásica. El objetivo fiscal ortodoxo es limitar al gasto gubernamental a los ingresos públicos, pues se concibe ex ante que los déficits públicos,

son la fuente principal de la inestabilidad financiera y de precios, el freno al crecimiento económico y responsable, cuanto menos parcial, de la crisis. En este sentido, es necesario tener políticas fiscales y monetarias que limiten el gasto público, el crédito y emisión monetaria e incrementen la tasa de interés para restaurar la confianza y reducir la incertidumbre y la volatilidad de los mercados financieros.<sup>1</sup>

Los incentivos fiscales son un componente vital de las estrategias de promoción de inversiones de muchos gobiernos. Los incentivos fiscales pueden desempeñar un papel importante para atraer inversiones, fomentar la producción nacional y alentar a las empresas a expandir la oferta. Pueden ayudar a diversificar la economía y pasar de la gran dependencia de los impuestos aduaneros y de los productos básicos que a menudo se encuentran en los países en desarrollo, a una mayor dependencia de la economía formal, incluida una base fiscal diversificada (comprendido el impuesto sobre la renta, el IVA y otros impuestos).<sup>2</sup>

En la economía de sector público, el presupuesto juega un papel fundamental a fin de buscar el desarrollo o reaccionar una crisis, en tal sentido Balzorti establece que “Una tercera función presupuestaria es la de estabilización. La política tributaria y la del gasto público afectan la demanda y el nivel de actividad económica, en tanto constituyen un hábil instrumento para el mantenimiento de la estabilidad económica, un alto nivel de empleo y el control de la inflación”<sup>3</sup>, por ello se debe evaluar el costo beneficio en las decisiones financieras, en la búsqueda de utilidades y sacrificios.<sup>4</sup>

Las alternativas para establecer incentivos fisca-

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ MOTA, José Luis. Reinventando la Política Fiscal: ¿Una nueva estrategia para la estabilización y el crecimiento económico?. En, Cuadernos de Economía, vol. XXXIII, núm. 62, enero-junio, 2014, pp. 33-59 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia.

<sup>2</sup> BIGSS, Philipa. Tax Incentives to Attract FDI, paper presentado en, Meeting Of Experts of FDI, Technology and Competitiveness, Ginebra, 8 y 9 de marzo, 2007.

<sup>3</sup> BALZORTI, Guillermo C. Incentivos Fiscales, en, O. DÍAZ, Vicente (Director). Tratado de Tributación, Tomo II, Política Económica y Tributaria, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004, p. 282

<sup>4</sup> JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, 4ª Ed, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 20013, p. 58

les son amplias, en una revisión de la literatura, de acuerdo con Krista Toumi<sup>5</sup>, de una revisión general a los estímulos fiscales que establecen los países, se encuentran los siguientes tipos:

1. Reducción de la tasa impositiva corporativa.
2. Incentivos sectoriales.
3. Reducciones o exenciones temporales de impuestos (Tax holidays).
4. Créditos fiscales a la inversión.
5. Depreciación acelerada de inversiones.
6. Créditos fiscales a las ventas.
7. Amortización de pérdidas fiscales.
8. Incentivos a la exportación o importación.
9. Subsidios.
10. Incentivos regionales.

Como se ha visto, es amplio el abanico de posibilidades para otorgar incentivos o beneficios fiscales en favor de los ciudadanos; ante la pandemia, el deber del Estado consiste en establecer algunas de las alternativas de política fiscal, siguiendo a De la Garza “para evitar la justicia de castigar el incumplimiento involuntario y generalizado de obligaciones fiscales, aludiendo a las moratorias que se pueden dar por anomalías producidas por situaciones catastróficas”,<sup>6</sup> ayudar a la liquidez, o a evitar efectos en cadena en la economía. Precisamente para eso es que se pagan impuestos, para contar con medidas desde el gobierno que equilibren la generación, distribución y aplicación de la riqueza; en un fenómeno de crisis, el ciudadano debe contar el auxilio o al menos el aliento de su gobierno.

No obstante, lo anterior, y a pesar de que el artículo 39 del Código Fiscal de la Federación otorga la facultad al Presidente de la República para otorgar estímulos fiscales, a diferencia de muchos países, en México no fueron otorgados estímulos que impulsaran el desarrollo, o al menos ayudaran a paliar los efectos de la crisis en la economía, provocada por la pandemia.

Si por el lado de los estímulos fiscales no hubo acción gubernamental, es necesario observar si a través del gasto público existieron acciones al respecto.

## **2. Reorientación del presupuesto público para atender la emergencia sanitaria**

Para hacer efectivos los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), tal y como se desprende del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estados parte deben tomar medidas, y algunas de esas medidas son de carácter económico, llevando a cabo asignaciones presupuestales a fin de hacer efectivos los derechos humanos en cuestión.

En favor de lo anterior, es elemental que se asignen partidas en los presupuestos de egresos, que contemplen la cobertura de servicios de salud a la población, y esos presupuestos se realicen de acuerdo con las proyecciones y estimaciones que existan con los datos disponibles; entonces, cuando existe una pandemia, que es un hecho imprevisible, es evidente que el presupuesto público no se encuentra diseñado para atender las nuevas exigencias, de manera que lo lógico es que el presupuesto sea reorientado.

En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, estableció distintas recomendaciones para ser adoptadas por los estados miembros de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como es el caso de México, siendo relevante la recomendación 13, que establece:

---

<sup>5</sup> TOUMI, Krista. Review of Investment Incentives, Best Practice in Attracting Investment, working paper F-41003-ZMB-1, International Growth Center, Londres, 2012, pp. 4 y 5.

<sup>6</sup> DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, 24 edición, México, 2002, pp. 646 y 647.

*13. Disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles, incluyendo acciones de búsqueda permanente de dichos recursos a nivel nacional y multilateral, para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESCAs el con objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia sobre los derechos humanos, incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud.*

Las obligaciones que asumió el Estado Mexicano a suscribir y ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, han sido inobservadas desde el inicio de la emergencia sanitaria, también ha sido desoída la recomendación antes transcrita, debido a que no se dispuso ni movilizó el máximo de recursos disponibles, ni se tomaron medidas de política fiscal que incluya planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud. Tampoco hubo información disponible a la ciudadanía para conocer las acciones concretas.

Contrario a ello, la información difusa que circuló en el entorno, dio cuenta de la insuficiencia presupuestaria, la falta de infraestructura hospitalaria, así como la poca calidad de los insumos que se distribuyeron en los distintos órdenes de gobierno<sup>7</sup>.

Contrario a la obligación de reasignar el presupuesto, se insistió en llevar a cabo obras de infraestructura pública como la refinería de Dos Bocas, el proyecto llamado Tren Maya en la Península de Yucatán, o el Aeropuerto de Santa Lucía, como dio cuenta el Economista en entrevista realizada al Secretario de Hacienda<sup>8</sup>, de donde se puede advertir que presumi-

blemente habiendo recursos disponibles, no ha sido voluntad de la administración pública llevar a cabo las propuestas para realizar las modificaciones presupuestales. Sin embargo, tampoco hay transparencia en estos puntos.

Las omisiones anteriores, son un detrimento a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como a los derechos humanos a la salud, que se relacionan con la vida de las personas que al ser infectadas por el virus del COVID-19, que sería deseable cuenten con la atención médica adecuada para atender debidamente su padecimiento, y los esquemas de vacunación pertinentes.

### **3. La alternativa de elaborar, emitir y publicar un plan de emergencia económica**

Como se estableció líneas arriba, es obligación del Estado Mexicano la rectoría del desarrollo económico, propiciar el crecimiento y el empleo, velar por la estabilidad de las finanzas públicas con el propósito de crear condiciones favorables precisamente para lograr el crecimiento económico y el empleo, todo lo anterior en el marco de las libertades establecidas en la Constitución.

Considerando la transversalidad de los derechos humanos, así como su interdependencia, la rectoría del desarrollo económico ha de ser instrumento para cristalizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de manera que se asegure bienestar a las personas.

Ante la emergencia sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19, es necesario que los órganos del Estado responsables de la Rectoría Económica, como lo son el Presidente de la República y los encargados de las secretarías del ramo, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de Economía, establezcan programas y medidas de carácter económico, que tengan por finalidad paliar los efectos negativos que en la economía tendrá una emergencia sanitaria como la que estamos viviendo.

<sup>7</sup> <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-15-abril-noticias-mexico-covid-19>

<sup>8</sup> <https://www.economista.com.mx/economia/Nada-nos-puede-tomar-por-sorpresa-dice-Herrera-ante-pandemia-del-Covid-19-20200409-0014.html>

En ese sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la resolución 1/20 de 9 de abril de 2020, donde precisó que ... *Se debe velar porque se preserven las fuentes de trabajo y se respeten los derechos laborales de todos los trabajadores y trabajadoras. Asimismo, se deben adoptar e impulsar medidas para mitigar el posible impacto sobre las fuentes de trabajo e ingresos de todos los trabajadores y trabajadoras y asegurar el ingreso necesario para la subsistencia en condiciones de dignidad humana. En razón de las medidas de aislamiento social y el impacto que esto genera en las economías personales y familiares, se deben procurar mecanismos para atender la provisión básica de alimentos y medicamentos y otras necesidades elementales a quienes no puedan ejercer sus actividades normales, como también a la población en situación de calle.*

Es clara la necesidad de intervención de Estado, rector del desarrollo económico, para establecer medidas que mitiguen el impacto sobre las fuentes de trabajo e ingreso de los trabajadores y trabajadoras, derivadas de las medidas de aislamiento social dictadas por el ejecutivo a través del Secretario de Salud el día 31 de marzo de 2020, y replicadas por los gobernadores de los Estados en sus respectivas entidades federativas, como el propio Secretario de Hacienda y Crédito Público lo declaró a “El Economista”<sup>9</sup>, precisando los elementos de un plan económico que se haría mediante financiamientos y facilidades a las micro, pequeñas y medianas empresas, plan que a pesar de ser necesario no ha existido.

En el mismo sentido, y reconociendo la importancia de establecer un plan con medidas económicas, el Presidente de la República presentó lo que llamó un informe, el día 5 de abril de 2020, donde delineó distintas medidas que no se conocen más allá de sus meras declaraciones públicas<sup>10</sup>.

En contraposición a lo anterior, el Gobierno Federal a través del Servicio de Administración Tributaria,

sigue llamando a los contribuyentes a cumplir con su obligación constitucional de contribuir para los gastos públicos, como lo establece el artículo 31, fracción IV, asegurando que lo recaudado será destinado a atender los efectos de la pandemia provocada por el virus COVID-19, sin que a la fecha se conozcan las medidas, los planes ni los programas para atender las consecuencias, es decir, no existe información pública disponible al respecto.

---

<sup>9</sup> <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Nada-nos-puede-tomar-por-sorpresa-dice-Herrera-ante-pandemia-del-Covid-19-20200409-0014.html>

<sup>10</sup> <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Cual-es-plan-de-reactivacion-economica-de-AMLO-para-enfrentar-el-Covid-19-20200405-0043.html>

#### 4. Reflexión final

La información que generan los poderes públicos, particularmente el Poder Ejecutivo, es indispensable en la vida democrática, y para la construcción de un Estado Democrático; en un contexto crítico como el de una pandemia, se hace aún más sensible la necesidad de información, porque cada persona requiere tomar decisiones sobre su vida, su salud, sus negocios, etc. La opacidad en la generación de políticas públicas, y la ausencia de políticas públicas asertivas que atiendan la emergencia sanitaria, a nadie conviene.

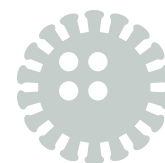
En una sociedad moderna, es necesario que los poderes públicos actúen con transparencia y con responsabilidad, su deber de generar bienestar debe cumplirse siempre, más aún en contextos de crisis sanitaria y económica.



#### **Dr. Domingo Ruiz López**

Presidente del Capítulo Occidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México

Licenciado en Derecho por la Universidad, Maestro en Fiscal y Doctor en Materia Fiscal. Presidente del Capítulo Occidente del Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México; Secretario General de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, Consejero Nacional de Coparmex. Profesor de posgrado en la Universidad Panamericana, así como del Doctorado en Estudios Fiscales de la Universidad de Guadalajara; profesor invitado en la Universidad de Castilla-La Mancha. Socio Director de la firma Ruiz Consultores, S.C.



## **Bibliografía**

BALZORTI, Guillermo C. Incentivos Fiscales, en, O. DÍAZ, Vicente (Director). Tratado de Tributación, Tomo II, Política Económica y Tributaria, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004, p. 282

BIGSS, Philpa. Tax Incentives to Attract FDI, paper presentado en, Meeting Of Experts of FDI, Technology and Competitiveness, Ginebra, 8 y 9 de marzo, 2007.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano, Porrúa, 24 edición, México, 2002, pp. 646 y 647.

HERNÁNDEZ MOTA, José Luis. Reinventando la Política Fiscal: ¿Una nueva estrategia para la estabilización y el crecimiento económico?. En, Cuadernos de Economía, vol. XXXIII, núm. 62, enero-junio, 2014, pp. 33-59 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia.

JARACH, Dino. Finanzas Públicas y Derecho Tributario, 4ª Ed, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 20013, p. 58

TOUMI, Krista. Review of Investment Incentives, Best Practice in Attracting Investment, working paper F-41003-ZMB-1, International Growth Center, Londres, 2012, pp. 4 y 5.