

GFB

Julio 1999

Cómo Separar la Política de la Economía



3 Introducción

5 I. El Arreglo Institucional

7 II. El Poder Legislativo

7 II.1 Conformación

10 II.2 Atribuciones

11 II.2.1 Ley de Ingresos

13 II.2.2 Presupuesto de Egresos

15 II.2.3 Deuda Pública

17 II.2.4 Cuenta Pública

18 Conclusiones

19 Bibliografía

Introducción

Uno de los mayores problemas que enfrenta la economía mexicana es el efecto que tienen los acontecimientos políticos sobre las variables económicas. No haber tenido en el pasado, ni tener actualmente, un marco institucional y legal eficiente ha hecho posible que muchos acontecimientos de carácter político hayan tenido repercusiones negativas en los mercados.

Por ejemplo, algunos sucesos políticos durante 1994, al violentar el marco institucional del país, incrementaron el riesgo de ahorrar e invertir en México e hicieron a la economía más vulnerable a cualquier choque, como el aumento de las tasas de interés internacionales, la posterior devaluación del peso y, más recientemente, la crisis financiera internacional. Asimismo, la decisión de incrementar el gasto público en los meses previos a las elecciones federales, con un claro propósito político, tiene un impacto económico significativo, tal como sucedió durante 1985, cuando el aumento del gasto ejercido por el sector público desde septiembre de 1984 impulsó el crecimiento económico previo a las elecciones, pero reintrodujo en la economía presiones inflacionarias y devaluatorias, mismas que forzaron al gobierno, pasadas las elecciones a instrumentar un nuevo programa de estabilización.

El tránsito de un sistema político dominado por un solo partido, con un control presidencial casi absoluto, a uno caracterizado por una incipiente democracia pero sin un adecuado marco institucional, principalmente legal, conlleva el peligro de que la competencia electoral y de posiciones partidistas tenga efectos negativos en la economía.

De ahí que sea crucial definir un marco institucional eficiente para que dentro de un sistema político democrático, deseable por sí mismo, los hechos de carácter principalmente políticos, como son los procesos electorales, no tengan un impacto negativo sobre la economía. Al respecto, la política económica del Estado debe determinar los aspectos que tienen que ser aceptados por cualquier corriente o partido político, independientemente de si está o no en el poder. Habiendo definido estos principios básicos y cómo alcanzarlos, la instrumentación de la política económica del Estado puede dirigirse al logro de los objetivos enmarcados en la filosofía de cada corriente política.

El marco institucional mínimo necesario debe garantizar, desde el punto de vista de la política económica, finanzas públicas equilibradas, estabilidad de precios y la definición, protección y garantía de los derechos privados de propiedad. El consenso en estos tres elementos enmarcaría la acción política y daría a los agentes económicos certidumbre sobre la propiedad de sus recursos y sobre el ingreso derivado de su utilización, lo cual se traduciría en una asignación más eficiente de recursos, así como en mayores tasas de ahorro, inversión y crecimiento económico.

En este ensayo se define una parte del marco institucional indispensable. El análisis y las propuestas se refieren a varios artículos de la Constitución, en particular aquellos directamente relacionados con los tres puntos señalados, así como algunos aspectos relativos al Congreso de la Unión.

Se recomienda un cambio en la conformación del Congreso, de manera tal que en las cámaras sólo existan diputados y senadores elegidos uninominalmente, 300 diputados y 64 senadores, y que se permita su reelección.

Asimismo, se propone introducir en la Constitución dos restricciones fiscales. La primera es obligar al gobierno a mantener, en promedio, finanzas públicas equilibradas en un período determinado, por ejemplo, el presidencial. La segunda es que, salvo por circunstancias de seguridad nacional, el déficit fiscal no pueda ser mayor a 1% del PIB dos años consecutivos. También en la Constitución, se requiere modificar el artículo 28 para que se establezca como obligación del Banco de México garantizar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, en lugar de la actual disposición de procurar la misma.

I. El Arreglo Institucional

Uno de los principales elementos con los que toda sociedad debe contar para un desarrollo económico continuo y con estabilidad de precios son los incentivos para que los funcionarios públicos tengan un comportamiento socialmente responsable, es decir, que la elección e instrumentación de las políticas públicas, incluidos el marco legal que regula el comportamiento de los agentes económicos así como la política económica, generen una asignación eficiente de recursos. En un sistema político democrático los electores tenderán a elegir como encargado del Poder Ejecutivo y a los miembros del Poder Legislativo, a quienes perciban que podrán propiciar no solamente un mayor bienestar presente sino, más importante aún, para las generaciones futuras.

A lo largo de la historia, en México no han existido los medios legales y procesales para que los servidores públicos respondan ante la Nación por sus actos de gobierno, sobre todo cuando, como resultado de la adopción y el ejercicio de medidas de política económica equivocadas, el bienestar presente y futuro de la población no es el máximo posible o incluso se reduce.¹ La historia de México está llena de ejemplos en los cuales el gobierno ha llevado a cabo medidas que han inhibido el desarrollo económico.

A diferencia del sistema tiránico o dictatorial, en el cual el “jefe del Estado” no tiene que responder por sus actos, sobre todo porque no existe un poder judicial independiente, bajo casi cualquier otro sistema político los gobernantes generalmente se enfrentan al escrutinio de la población y, en consecuencia, son premiados o castigados. De esta manera, en una democracia, dependiendo de la forma que tome el sistema político, el premio o castigo puede ser enfrentado por el gobernante o por su partido.²

En un sistema donde existe la libertad para elegir a los gobernantes, la competencia entre los partidos políticos lleva a la población a elegir al candidato del cual se espera la instrumentación de políticas que generen un crecimiento económico continuo compatible con la estabilidad macroeconómica, en un ámbito de libertades individuales, es decir, a quien garantice que los derechos de propiedad sobre los recursos, incluyendo en éstos el poder adquisitivo del dinero, no serán violados.

A los individuos les interesa que como resultado de las políticas económicas que el gobierno elegido adopte, el ingreso de la generación presente se incremente. Pero más allá de este efecto de corto plazo, a lo que mayor importancia otorgan los electores es que el bienestar de las generaciones futuras sea mayor que el de la generación presente y, por lo mismo, la sociedad le asigna un valor alto a que las medidas de política económica garanticen el crecimiento económico en el mediano y largo plazos.

1 Tampoco existen *de facto* medios procesales eficaces y eficientes para perseguir actos de corrupción de los funcionarios públicos.

2 Olson (1996).

Aunque los votantes pueden tener indicadores sobre el posible desempeño de los candidatos, sobre todo porque su posición individual refleja la filosofía de los partidos políticos que los postulan y existe evidencia del desempeño pasado de gobernantes, siempre existe incertidumbre sobre el desempeño futuro. Por lo mismo, el sistema político-electoral tiene que ser diseñado de forma tal que la sociedad pueda premiar a los representantes populares que en su opinión hayan contribuido para aumentar el bienestar de las generaciones presente y futuras, y a castigar a aquellos que hayan generado un costo para la sociedad.

Bajo un sistema democrático, aunque la alternancia de los partidos políticos en el poder puede inducir un comportamiento socialmente responsable de los funcionarios públicos elegidos, no es suficiente para que éstos, en lo individual y mediante el proceso electoral, reciban el premio o asuman el costo por su actuación.³ Para ello, se requiere que los miembros de los poderes legislativos federal y estatales, puedan tener la reelección inmediata.

Este trabajo está dedicado al análisis de varios artículos de la Constitución que están directamente relacionados con la actuación de los gobernantes elegidos y la existencia, o ausencia, de un sistema de premios y castigos que los induzca a actuar de manera socialmente responsable. A continuación se analizan los artículos que versan sobre la composición, las atribuciones y las responsabilidades del Poder Legislativo.

³ Este concepto de responsabilidad social por los actos de gobierno equivale al que en inglés se denomina *accountability* (rendir cuentas).

II. El Poder Legislativo

II.1 Conformación

En México, al igual que en casi todo sistema político y de gobierno en el cual el Poder Ejecutivo lo encabeza un Presidente, el Congreso consta de dos cámaras, una de diputados, como representantes populares, y otra de senadores, como representantes de los estados que forman la Unión.⁴ Como en cualquier país, las dos principales funciones del Poder Legislativo son crear leyes que rijan los actos de la sociedad y supervisar los actos del gobierno.

En la actualidad, la Cámara de Diputados se conforma de 500 miembros, los cuales duran en el cargo tres años. De éstos, 300 son elegidos por voto directo de la población, los diputados uninominales.⁵ Los otros 200, denominados diputados plurinominales o de partido, se eligen dependiendo de la proporción de los votos que cada partido político haya obtenido en el total nacional y en cada una de las circunscripciones en que se divide el país.⁶

El Senado de la República se compone de 128 miembros, cuatro por cada entidad federativa; dos son elegidos según el principio de mayoría relativa, uno por el principio de primera minoría y uno por el principio de representación proporcional de acuerdo a la votación que haya obtenido cada partido en la votación nacional para la integración de esta cámara.⁷

De la composición del Poder Legislativo en México, así como de la prohibición para la reelección inmediata, hay dos comentarios que hacer respecto de la responsabilidad social de la actuación de los diputados y senadores. El primero está relacionado con los legisladores elegidos mediante el criterio de representación proporcional y el segundo, con la prohibición para la reelección inmediata.

La existencia los diputados plurinominales⁸ tiene como sustento la idea de que los partidos políticos que cuentan con apoyo de la población, pero no suficiente para que sus candidatos sean elegidos de manera uninominal, estén representados en este cuerpo legislativo para participar en la toma de las decisiones del Estado. Desde el punto de vista de la responsabilidad social por su actuación, al no representar efectivamente las preferencias de la mayoría de los votantes en un distrito electoral particular, no existe el incentivo para pugnar por la adopción de un marco legal que maximice el bienestar, presente y futuro, de la población. Estos diputados, en lugar de ser responsables frente al electorado, responden ante quien los colocó en la lista de candidatos a diputados plurinominales.

4 La versión original de Constitución de 1857 sólo previó la existencia de la Cámara de Diputados. En 1874 se reformó instituyéndose nuevamente la Cámara de Senadores.

5 Los diputados uninominales corresponden a los 300 distritos electorales en que está dividido el territorio nacional de acuerdo con la población de cada estado y su participación en la población total.

6 El país está dividido en cinco circunscripciones; en cada una se eligen a 40 diputados plurinominales.

7 Hasta 1993, cuando se incorpora en la Constitución la figura de Senador por primera minoría y por representación proporcional, únicamente había dos senadores por entidad federativa.

8 La creación de diputados por representación proporcional se deriva del juego democrático que imperó en México desde la década de los treinta hasta mediados de los noventa. La ausencia de un verdadero sistema democrático y las presiones políticas que enfrentó el gobierno para permitir la participación de las fuerzas políticas diferentes al Partido Revolucionario Institucional, se canalizó en 1972 a través de esta invención.

Además, debido a la existencia de estos diputados plurinominales, sobre todo en ausencia de un sistema democrático, los partidos políticos no tienen incentivos para postular a “buenos” candidatos uninominales, ya que en general su actuación dentro de la Cámara de Diputados es prácticamente irrelevante, excepto por su voto.

En las elecciones federales de 1994 y 1997, el sistema político mexicano se abrió a la participación de varias fuerzas políticas. La existencia de este sistema democrático, donde el voto tiende a reflejar las preferencias de la población de acuerdo con la percepción que tengan respecto de cuál partido maximizará el bienestar de la población, hace que ya no tengan razón de existir los diputados plurinominales. En un sistema democrático, la plataforma electoral y de gobierno de los partidos deberá ser sólo lo que atraiga a los votantes. Si el programa propuesto no es atractivo para que los candidatos de un partido sean directamente elegidos por la población del distrito electoral correspondiente, no existe razón para que estén representados en el Congreso.

Por lo mismo, con un sistema electoral democrático, la Cámara de Diputados tiene que estar compuesta sólo por diputados de mayoría relativa. Para ello, es necesario volver al esquema original adoptado en la Constitución de 1917 para la conformación de esta Cámara.

Aunque pudiese argumentarse sobre la necesidad de contar con diputados por representación proporcional para incluir las preferencias de aquella fracción de la población que vota por los partidos minoritarios, lo que no tiene justificación es la existencia de senadores elegidos bajo el sistema de primeras minorías y, menos aún, por el de representación proporcional. Esta invención, que se hizo en 1991, fue la forma de abrir el Senado a los partidos de oposición.

El Congreso Constituyente dejó sentado en 1857 que el Congreso estaría compuesto únicamente por la Cámara de Diputados como representantes del pueblo. Esta disposición se modificó en 1874, cuando se creó la Cámara de Senadores para representar a los estados. El argumento tradicionalmente aceptado para justificar que, en una república en la cual el Poder Ejecutivo se deposita en un Presidente, el Congreso tenga dos cámaras es doble. Por una parte, debido a que la composición de la Cámara de Diputados se hace con base en la distribución geográfica de la población, hay estados que tienen un mayor peso relativo en la Cámara que otros. Con una Cámara de Senadores en la cual cada estado está representado por igual número de miembros, esta disparidad en la cámara baja se compensa. Por otra parte, debido a que las decisiones del Congreso afectan no sólo a la Federación sino a cada uno de sus integrantes, los estados en lo individual deben tener una participación directa en estas decisiones.⁹

Por lo anterior, la existencia de senadores de primera minoría y los de representación proporcional no tiene justificación. Los primeros no reflejan las preferencias de los electores y los segundos no representan a ningún estado de la Federación. Adicionalmente, es necesario modificar el sistema

⁹ Hay un tercer argumento: los senadores, al ser individuos tradicionalmente de mayor edad y supuestamente de mayor experiencia, ponen un contrapeso a las decisiones de los diputados.

electoral actual en el cual los dos senadores en cada entidad federativa elegidos por mayoría tienen que ser del mismo partido. Permitir que sean de partidos diferentes propicia una mayor competencia y, por lo mismo, una postura legislativa más responsable, además de que es una condición necesaria para que pueda haber reelección, ya que lo que los electores de cada entidad federativa estarían evaluando, en lo individual, el desempeño de cada senador que los representa y no al par de senadores.

Así, una de las condiciones necesarias para que el Congreso actúe de forma socialmente responsable es eliminar de la Constitución la figura de los diputados y senadores de representación proporcional y los senadores de primera minoría, volviendo al esquema original de la Constitución de 1917.

La segunda condición es que exista un incentivo directo para que cada diputado o senador actúe de una manera socialmente responsable: la reelección inmediata. En la actualidad, al no poder ser reelegidos para el período inmediato posterior, y debido a la generalmente corta memoria del electorado respecto de la actuación de un individuo en su trabajo legislativo, no importa quién se postule para un puesto de elección popular para el Congreso de la Unión, y en menor grado para los congresos estatales, ya que los electores tradicionalmente ejercen su voto por el partido y no por el candidato. En consecuencia, los miembros del Congreso no tienen incentivos para actuar de forma socialmente responsable, ya que su actuación individual finalmente no importa.

Por el contrario, al permitir la reelección inmediata, se genera el incentivo para que los diputados y los senadores, al tener que responder directamente a los electores, emitan sus votos de una manera responsable, y no necesariamente siguiendo la línea marcada por el líder del partido en cada Cámara, ya que no hacerlo así reduce la probabilidad de ser reelegido para el siguiente período legislativo.

Aunque la reelección es deseable por sí misma, puede provocar una pérdida de la perspectiva nacional en favor de una visión más local, sobre todo de los diputados, y que se deriva de verse sujetos a una continua presión por parte de grupos de poder en una labor de cabildeo. Sin embargo, esto puede legislarse, prohibiendo y penando mediante juicio político y penal cualquier tipo de ingreso, pecuniario y no pecuniario, para los miembros del Congreso por arriba de su salario legalmente establecido. Ello reduciría la presión a los senadores y diputados por parte de grupos particulares de interés (que no son los electores vistos de manera abstracta) y permitiría, por lo mismo, un proceso legislativo más “limpio”.

De esta forma, la eliminación de los diputados plurinominales y de los senadores de primera minoría y plurinominales, así como permitir la reelección inmediata de éstos, genera un incentivo para que los miembros del Congreso actúen de manera socialmente responsable.

Bajo el esquema de elección directa por el principio de mayoría relativa con reelección inmediata se genera un sistema de premios y castigos dual, uno para los partidos políticos representados en el Congreso y otro para cada congresista. Desde el punto de vista de los partidos, su objetivo primario, respecto del Poder Legislativo, es tener mayoría en una o en ambas Cámaras con el fin de que su ideología prevalezca en el diseño del marco legal que rija al país así como en el diseño de la política económica.

Si con esta mayoría la legislación que promuevan y adopten se traduce en la percepción por parte del electorado de que éstas implicarán un incremento en el bienestar de la población, entonces existirá una alta probabilidad de que en las siguientes elecciones mantengan o aumenten su mayoría legislativa.

Respecto del sistema de premios y castigos para cada legislador, al permitirse la reelección inmediata, éstos tendrán el incentivo para aparecer ante sus electores como aquellos que, además de proponer medidas legislativas que incrementen el bienestar general de la población, también buscaron proteger los intereses particulares de éstos. Si el legislador convence a su electorado de que su actuación fue “buena” y que su permanencia en el Congreso ayudará a mejorar el bienestar de aquellos que originalmente lo eligieron, entonces aumentará la probabilidad de ser reelegido.

De esta manera, al permitirse la reelección inmediata es de esperar que la sociedad cuente con un marco legal más eficiente que sea la base para lograr un crecimiento económico continuo con niveles crecientes de desarrollo, reflejado en mayores niveles de ingreso por habitante y una distribución más equitativa del ingreso.

II.2 Atribuciones

El siguiente punto de análisis se centra en las atribuciones del Congreso. La principal función del Poder Legislativo es legislar y toda legislación tiene un impacto económico. Sin embargo, existen cuatro atribuciones expresamente señaladas por la Constitución que, por su carácter económico, deben resaltarse: la Ley de Ingresos de la Federación (artículo 73, fracción VII), el Presupuesto de Egresos de la Federación (artículo 74, fracción IV), el endeudamiento público (artículo 73, fracción VIII) y la revisión de la Cuenta Pública (artículo 74, fracción IV).¹⁰

¹⁰ Según el artículo 73 constitucional, son atribuciones del Poder Legislativo, entre otras, impedir que en el comercio interior se establezcan restricciones (fracción IX); legislar en materia federal sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y las leyes reglamentarias del artículo 123 (fracción X); crear y suprimir empleos públicos de la Federación (fracción XI); establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera, y adoptar un sistema general de pesas y medidas (fracción XVIII); establecer contribuciones sobre el comercio exterior, sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros, sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, así como contribuciones especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal y producción y consumo de cervezas (fracción XXIX-A); expedir leyes sobre planeación del desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (fracción XXIX-E); y expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (fracción XXIX-F).

Estas atribuciones están directamente relacionadas con las finanzas públicas, siendo ésta una de las principales maneras mediante las cuales el gobierno puede influir en el rumbo de la economía. Como se señaló, uno de los principales elementos que explican el subdesarrollo de la economía mexicana, a pesar del potencial de crecimiento que posee, es el ejercicio socialmente irresponsable del gasto público, sobre todo durante la década de los setenta y los primeros años de los ochenta, hecho que se tradujo en que la inflación acumulada entre 1971 y 1982 haya sido de 1,112% y que el saldo de la deuda externa del sector público haya pasado, para el mismo período, de 4,545 a 57,988 millones de dólares, sin que hubiese un aumento proporcional en los activos productivos del país y en el nivel del ingreso de la población.

Dada la importancia de la estabilidad de precios para cualquier economía, tiene que establecerse constitucionalmente el mandato de que las finanzas públicas estén equilibradas, salvo en casos de emergencia nacional, tal como lo establece el artículo 29 constitucional, y que el monto de gasto público (y por lo mismo de ingresos), sea congruente con un crecimiento económico continuo.

El mandato de que las finanzas públicas estén en equilibrio no necesariamente implica que en todo momento el gasto público sea igual al ingreso, sino que el monto promedio de déficit sea cero, por ejemplo, en un período presidencial. Obviamente, este promedio puede ser logrado generando en algunos años un alto superávit y en otros un alto déficit. Sin embargo, debido a que una política de esta naturaleza, con una alta variabilidad del balance fiscal, es un elemento desestabilizador, una restricción adicional necesaria es que el déficit fiscal anual no sea mayor a 1% del PIB, ya que este porcentaje es compatible con un crecimiento económico continuo en el sentido de que al crecer la economía, la generación interna de recursos financieros permite financiar un déficit fiscal de esta magnitud sin que se desplace de manera apreciable a la inversión privada.

Junto con lo anterior, se requiere modificar el artículo 28 constitucional para que se establezca como obligación del Banco de México garantizar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, en lugar de la actual disposición de procurar la misma.

II.2.1 Ley de Ingresos

La Ley de Ingresos permite al gobierno imponer gravámenes sobre la economía y señala las fuentes y montos de los recursos que utilizarán el gobierno y las empresas y organismos del sector público para el financiamiento de su gasto. La iniciativa de Ley la presenta el Poder Ejecutivo y, por ser una ley con vigencia anual, tiene que ser aprobada por las dos Cámaras del Poder Legislativo. Para el financiamiento de su gasto el gobierno dispone de cuatro fuentes: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

La incidencia económica de los impuestos es independiente de su incidencia legal. Esto implica que aunque legalmente se especifique quién es el agente económico sobre el cual recae un gravamen, desde el punto de vista económico, excepto en situaciones especiales,¹¹ tanto los oferentes como los demandantes absorberán parte del impuesto, no necesariamente por partes iguales.

Además, todos los impuestos introducen una distorsión en los mercados y generan un costo en bienestar social.¹² La aplicación de un impuesto propicia una diferencia entre el precio bruto que paga el consumidor (mayor que el que habría sin impuesto) y el precio neto que recibe el productor (menor que el que habría sin impuesto). Al diferir estos precios, también existe una diferencia entre el valor que en el margen le asignan los consumidores a la cantidad adquirida (reflejado en el precio que paga el consumidor) y el costo marginal de producción (reflejado en el precio que recibe el productor). Aunque los impuestos son necesarios para financiar el gasto del gobierno, es indispensable que en su diseño, además del objetivo recaudatorio, se busque que su costo en bienestar social sea el menor posible.¹³

Los gravámenes al capital y al trabajo deben ser diseñados de forma tal que no distorsionen las decisiones de las empresas respecto de sus decisiones de inversión ni la de los individuos sobre cuánto trabajar y cuánto ahorrar; para los primeros las utilidades reinvertidas deben estar libres de gravámenes y para los segundos la estructura tributaria debe basarse en impuestos al consumo (al valor agregado y al gasto). De ahí la conveniencia de eliminar el impuesto sobre la renta.

El impuesto al activo de las empresas no tiene, en general, un propósito recaudatorio sino fiscalizador, debido a que si la empresa obtiene utilidades y por lo mismo debe pagar el impuesto sobre la renta, lo que haya pagado por el gravamen al activo podrá ser acreditado en el correspondiente a las utilidades.¹⁴

Los impuestos especiales sobre producción y servicios se aplican generalmente en productos y servicios cuya demanda es muy inelástica (la cantidad varía proporcionalmente menos que el precio), como la gasolina, la electricidad, los servicios telefónicos y los cigarrillos. En estos casos, se puede obtener una alta recaudación tributaria con un costo en bienestar pequeño, aunque la mayor parte del impuesto la paga el consumidor.

Otro impuesto importante en México son los aranceles a las importaciones; en 1997 representaron 5% de los ingresos tributarios del gobierno federal. La economía mexicana es pequeña en el sentido de que para los bienes comerciables internacionalmente los precios que enfrentan los

11 Los únicos cuatro casos en los cuales la incidencia económica de un impuesto recae nada más sobre un tipo de agente económico es cuando las funciones de oferta o demanda son perfectamente inelásticas (la cantidad ofrecida o demandada respectivamente no varían ante cambios en el precio del bien o servicio) o perfectamente elásticas (el precio mínimo de venta por parte de los oferentes o el precio máximo de compra por parte de los consumidores no puede variar). Si la oferta es perfectamente inelástica, no importa cuál sea la incidencia legal, el impuesto lo absorben totalmente los productores; si la demanda es perfectamente inelástica, el impuesto lo absorben íntegramente los demandantes. Por otra parte, si la oferta es perfectamente elástica, sin importar la incidencia legal, el impuesto lo absorberán totalmente los demandantes; si la demanda es la que es perfectamente elástica, todo el impuesto lo pagan los oferentes.

12 Esta aseveración no es válida en el caso de que los impuestos se apliquen para corregir una externalidad negativa, es decir, cuando la acción de un agente económico genera costos adicionales al resto de la sociedad.

13 Al respecto véase Arnold C. Harberger. "Taxation, Resource Allocation, and Welfare", en Arnold C. Harberger, *Taxation and Welfare*. Little Brown & Co. Boston, Mass., 1974.

14 Desde el punto de vista económico, una empresa puede operar en el corto plazo con pérdidas mientras sus ingresos cubran al menos los costos variables, es decir, aquellos directamente relacionados con la producción, como los sueldos y salarios, insumos, electricidad, agua, publicidad, etc. Naturalmente, si a medida que pasa el tiempo las pérdidas de la empresa persisten, ésta no estará cubriendo el costo de oportunidad del capital y por lo mismo deberá cerrar.

productores de bienes exportables y los que enfrentan los demandantes de bienes importables están determinados en los mercados internacionales. En este contexto, para lograr una eficiente asignación de recursos, la economía mexicana tiene que desenvolverse en un contexto de libre comercio.¹⁵

Otra fuente de ingresos para el gobierno son los derechos, es decir, los pagos por los servicios que el gobierno presta en sus funciones de derecho público, así como las contribuciones por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público. Ejemplos de estos son el cobro por la expedición de licencias de manejo, el pasaporte, el uso del servicio postal, las licencias de construcción y las licencias de operación de las empresas. Sin embargo, esta fuente de ingresos, que ha ganado participación en el total de ingresos del gobierno federal, puede cuestionarse desde el punto de vista legal. Si es obligación del gobierno proveer aquellos bienes considerados públicos como la administración de justicia y la seguridad pública, y para el financiamiento del gasto derivado el gobierno acude al cobro de impuestos, no existen bases para que se realice un cobro adicional.

Los productos son las contraprestaciones que el gobierno cobra por un bien o servicio privado que ofrecen las empresas y organismos del sector público cuyo funcionamiento se rige por el derecho privado. También se consideran como productos los ingresos de algunas entidades del sector público que no implican la producción de un bien privado, como los de la Lotería Nacional y el Banco de México.

Por último, los aprovechamientos son los ingresos que el gobierno recibe por sus funciones de derecho público distintos a las contribuciones tributarias y a los ingresos de las empresas y organismos del sector público, por ejemplo, las multas, ganancias o recuperaciones de capital¹⁶ y decomisos que pasan a propiedad del fisco para su venta mediante subasta pública.

II.2.2 Presupuesto de Egresos

Después de la determinación del monto de ingresos de la Federación y de la aprobación de la Ley de Ingresos por el Congreso de la Unión, la siguiente atribución en importancia es la discusión y la aprobación del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, que, según el artículo 74 de la Constitución, corresponde únicamente a la Cámara de Diputados.

Es inequitativo que la Cámara de Diputados sea la única que discuta y apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación, disposición que proviene de la Constitución de 1857 cuando el Congreso Constituyente optó por una Cámara. Debido a que una parte del gasto que ejerce el gobierno federal es en el rubro de inversión en infraestructura, casi toda fuera del Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión, es deseable que cada uno de los estados tenga una opinión al respecto, siendo la forma más eficiente de canalizarla a través del Senado. Por otra parte, las “participaciones federales” se transfieren directamente a los gobiernos estatales y municipales, por lo que los

15 Después de la situación de libre comercio internacional, lo mejor es un arancel uniforme aplicado a todas las importaciones, independientemente del tipo de bien (de capital, intermedio o de consumo).

16 Un ejemplo de ganancias de capital es la disminución del saldo de la deuda externa del gobierno en pesos, como resultado de modificaciones de los tipos de cambio con las monedas en las cuales está documentada esta deuda.

representantes directos de los estados en el Congreso de la Unión, los senadores, deberían tener voz y voto para decidir al respecto. Por ello es necesario reformar los artículos 73 y 74 y transferir la facultad para discutir el Presupuesto de Egresos al Congreso de la Unión y no ser prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados.

En cuanto a la estructura del Presupuesto de Egresos, es claro que el gobierno interviene en áreas que no le corresponden y que el ejercicio del gasto público es ineficiente. Aunque es lógico que el gobierno y los miembros del Congreso busquen maximizar el gasto público, dado que ésta es la forma mediante la cual pueden maximizar su poder político, se trata de un incentivo perverso desde el punto de vista social, ya que la productividad social por peso gastado por el sector privado es, en general, mayor que la del gasto del gobierno.

Un punto adicional es el relativo al tamaño de la burocracia federal y el gasto en sueldos y salarios. Desde la década de los cuarenta y hasta finales de los ochenta, la regulación al sector privado fue creciente, incluyendo permisos para abrir y operar una empresa, para contratar y despedir mano de obra, para introducir cambios tecnológicos en los procesos productivos, para establecerse en una localización específica y para determinar los precios de los bienes que ofrecían. Aunque desde finales de los ochenta esta carga regulatoria se ha reducido, sigue siendo alta. La administración de esta regulación requiere, obviamente, un aparato burocrático al cual hay que pagar.

En consecuencia, sabiendo que una excesiva y deficiente regulación distorsiona la asignación de recursos en la economía e inhibe el crecimiento económico, que los impuestos generan un costo en bienestar social y que la deuda en que se incurre hoy es equivalente a impuestos futuros, y haciendo uso de la facultad señalada en la fracción XI del artículo 73 de la Constitución, el Congreso tiene que reducir el número de secretarías de Estado y de trabajadores de la Federación y reconocer en su sueldo su verdadera productividad.

Un comentario adicional se refiere a la obligación de la Cámara de Diputados de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y sobre qué sucedería en caso de que no fuera aprobado. El artículo 74, fracción IV, señala que es facultad de la Cámara de Diputados “Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior”.

Según algunas interpretaciones del párrafo citado, la Cámara de Diputados está obligada a aprobar el Presupuesto. Sin embargo, otros opinan que como la Constitución señala que aprobar el Presupuesto es una facultad pero no una obligación terminal a la fecha en la que finalizan las sesiones ordinarias del Congreso, podría darse el caso de que, llegado el 15 de diciembre (cuando el Congreso da fin a su período ordinario de sesiones), aquél no haya sido aprobado.

Esta laguna constitucional introduce un alto grado de incertidumbre entre los agentes económicos sobre qué sucedería si no hay una Ley de Ingresos y/o un Presupuesto de Egresos aprobado. En particular, existe la duda sobre si el gobierno federal y las empresas gubernamentales pueden operar. Si la Ley de Ingresos no es aprobada, al no haber sustento legal para que el gobierno aplique los gravámenes requeridos para el financiamiento de su gasto, no podrá cobrarlos.¹⁷

Si la Cámara de Diputados no aprobara el Presupuesto de Egresos, lo único que podría hacerse es, apelando al artículo 75 constitucional, pagar los sueldos de los empleados del gobierno federal. Sin un Presupuesto de Egresos, el sector paraestatal no podría operar, es decir, no se podrían producir bienes y servicios, desde servicios postales hasta productos derivados del petróleo y electricidad, todas ellas actividades reservadas al gobierno.

Además, el Presidente de la República, haciendo uso de las atribuciones que le confiere el artículo 72 de la Constitución, puede rechazar la Ley de Ingresos aprobada en el Congreso. Al respecto, este artículo señala: “Todo proyecto de Ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. (...) a) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará a su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviese observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.”

Si el Presidente rechazara la Ley de Ingresos, no podría aprobarse el Decreto de Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados, ya que la Constitución establece que antes de discutir y aprobar el Presupuesto es necesario contar con la Ley de Ingresos ya aprobada por las dos Cámaras del Congreso.

Por lo anterior, se necesita una reforma constitucional que permita al Congreso aprobar montos de ingreso y gasto para períodos específicos y para programas y actividades que sean considerados como los mínimos necesarios para que la economía opere, destacando entre éstos la seguridad pública y la procuración e impartición de justicia.

II.2.3 Deuda Pública

La tercera atribución importante en materia económica, principalmente en el ámbito fiscal, señalada específicamente en la Constitución (artículo 73, fracción VIII) es la siguiente: “dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar estos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional”.

La historia económica del México independiente está marcada por la deuda pública y las dificultades, desde 1824, de hacer frente a los compromisos adquiridos. El endeudamiento público, sobre todo el externo, fue la justificación para la intervención francesa durante el siglo XIX; varias veces ha

¹⁷ Incluso, si no existe una Ley de Ingresos, si el gobierno tratase de gravar a los agentes económicos privados, éstos podrían buscar el amparo por inconstitucionalidad en la acción del gobierno.

tenido que dar en garantía los ingresos de la aduana de Veracruz para el pago de la deuda externa; fue el mecanismo mediante el cual Victoriano Huerta pudo financiar su estancia en el poder y financiar al ejército durante la guerra civil que se inició al ser asesinado Madero; le permitió a Carranza luchar contra Huerta, Villa y Zapata; ya durante el actual régimen constitucional, la expropiación de la industria petrolera por parte de Cárdenas convirtió parte de la riqueza petrolera en deuda externa y dejó a México fuera de los mercados internacionales de capitales hasta 1964; se administró correctamente durante los años sesenta; y la forma de financiar el populismo y el derroche fiscal de Echeverría y López Portillo originó la crisis de la deuda externa en 1982, que marcó el inicio de la “década perdida” de los ochenta, derroche que aún se sigue pagando con menores tasas de crecimiento económico. La historia de desajustes fiscales ha significado que para finales de 1998 la deuda interna del sector público fuera 343.0 miles de millones de pesos¹⁸ y que la externa sumara 82.2 miles de millones de dólares, representando el total de la deuda pública 27.2% del PIB, todo ello a cargo de las generaciones futuras¹⁹ y con el costo de menores tasas de crecimiento de la economía.²⁰

Esa misma fracción del artículo 73 indica que “Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29”. El espíritu detrás de este mandato es claro: el gobierno no puede incurrir en deuda pública si ésta no se destina a la inversión en infraestructura que permita generar el ingreso para pagar la deuda. Para que un proyecto sea rentable desde el punto de vista social y genere los ingresos necesarios para que no se recurra a impuestos futuros para liquidar la deuda, se requiere que el valor presente neto de la inversión, valuado a la tasa social de descuento, sea positivo.²¹

Desde el punto de vista de una empresa privada, los proyectos de inversión se valúan a la tasa de interés a la cual la empresa puede conseguir los fondos y que representan el costo de oportunidad del capital. Sin embargo, desde un punto de vista social, para evaluar los proyectos de inversión pública es necesario que la tasa de descuento para calcular el valor presente neto de un proyecto financiado con deuda incluya el efecto que tiene el endeudamiento del gobierno sobre las tasas de interés reales internas y externas a las cuales el sector privado se endeuda. Al endeudarse el gobierno, las tasas de interés a las cuales el sector privado puede obtener fondos se incrementan, lo que se traduce en una menor inversión privada. Por lo mismo, al evaluar los proyectos de inversión del gobierno, siempre debe tenerse en cuenta este efecto, ya que no hacerlo hace que la rentabilidad social del proyecto parezca mayor que la real.²²

18 Excluye el saldo derivado de la deuda en que incurrió el gobierno mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro como resultado de los diversos programas de capitalización bancaria y de apoyo a los deudores de la banca, derivados de la crisis de la cartera vencida de las instituciones bancarias en 1995 y 1996.

19 Desde un punto de vista económico, el endeudamiento en que incurre el gobierno en el presente es equivalente, en valor presente, a los impuestos que se cargarán en el futuro para liquidar esta misma deuda.

20 Para un análisis de la historia de la deuda externa mexicana entre 1823 y 1946, véase el estudio de Jan Bazant (1981). Por otra parte, para el análisis de la evolución reciente de la deuda externa véanse los estudios de José Angel Gurría (1993) y Rosario Green (1997).

21 Para un análisis de los determinantes de la tasa social de descuento y su cálculo para el caso de México, véase Katz y Tovar (1997).

22 Al respecto, véanse Harberger (1972); Edwards (1995).

Debido a que no todo endeudamiento público ha sido destinado a financiar inversiones, ni todos los proyectos de inversión han tenido un valor presente neto positivo, valuado a la tasa social de descuento, es necesario que esta fracción del artículo 73 sea modificada, estableciendo la obligatoriedad constitucional de que todo proyecto de inversión pública sea evaluado por instituciones privadas, desde un punto de vista social, previo a su aprobación por el Congreso.

II.2.4 Cuenta Pública

Por último, la cuarta atribución del Congreso en el ámbito fiscal, reservada a Cámara de Diputados, es la revisión de la Cuenta Pública, tal como está establecido en el artículo 74. El objetivo de esta revisión es conocer la gestión financiera del gobierno federal y los organismos del sector paraestatal controlados presupuestalmente, si ésta se ajustó al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados y si se cumplieron con los objetivos de los diferentes programas. Además, establece que si la Contaduría Mayor de Hacienda encontrara alguna discrepancia significativa entre las partidas del presupuesto aprobado y lo que efectivamente se ejerció, se fincarán responsabilidades de acuerdo con la Ley de la Administración Pública Federal. Este precepto es muy importante ya que, como todo gasto público se financia con impuestos y/o con deuda, extraer estos recursos del sector privado acarrea un costo para la sociedad y, por lo mismo, se exige que no existan desviaciones importantes entre el presupuesto aprobado y el ejercido.

Por otra parte, en el examen de la Cuenta Pública se revisa que se hayan cumplido con los objetivos de los programas a los cuales el gobierno destinó recursos. El problema radica en definir el significado de “cumplir con los objetivos del programa”. Si se verifica únicamente si el presupuesto ejercido correspondió con el aprobado, la evaluación es incompleta, ya que no contiene información sobre la calidad de los programas. Como se ha señalado, la evaluación del gasto ejercido por el gobierno debe contener el efecto que tiene sobre el bienestar presente de la sociedad y, más aún, sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía.²³ De ahí que sea importante introducir elementos de premio y castigo que induzcan un comportamiento socialmente responsable de los miembros del Poder Legislativo, en su labor de supervisión del Poder Ejecutivo.

23 Un ejemplo es el gasto que el gobierno ejerce en el sector educativo. En el presupuesto de este ramo de la administración pública se especifica el número de maestros y los sueldos que se pagarán. También se incluye el número de alumnos que se atenderán en las escuelas del gobierno y el gasto que se ejercerá en la construcción y equipamiento de nuevas escuelas. Al momento de que el Congreso revisa la Cuenta Pública compara si lo que se planteó originalmente en el presupuesto corresponde con lo que se informa como realizado. Bajo ninguna circunstancia se evalúa la calidad de la educación que se impartió y si esta se traducirá en un aumento en el bienestar de la población que recibió el servicio tal que se justifique el gasto ejercido.

Conclusiones

Tal como está expresado en la Constitución, por la forma en que se conforma el poder público en México, no existen los incentivos adecuados para que los órganos de este poder actúen de manera socialmente responsable. Se requiere un esquema que contenga explícitamente un sistema de premios y castigos que induzca a los funcionarios públicos a desempeñarse de forma tal que se maximice, intergeneracionalmente, el bienestar de la población.

Para ello se recomienda una reforma de la composición del Congreso, eliminando a los diputados y senadores de representación proporcional y a los senadores de primera minoría. Además, se propone permitir la reelección inmediata de los legisladores, ya que ello da el incentivo para que su actuación legislativa otorgue a la economía un marco legal que defina y garantice los derechos privados de propiedad, que promueva la existencia de mercados competitivos y la estabilidad macroeconómica, condiciones necesarias para que la economía crezca de manera continua.

Adicionalmente, es necesaria una reforma del papel del Congreso en el diseño de la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como de los egresos. Durante los últimos 20 años, como resultado de la política fiscal aplicada entre 1972 y 1982, no se ha podido estabilizar permanentemente la economía y la tasa de crecimiento económico de México ha sido notoriamente baja, cayendo inclusive el PIB por habitante. Para que esto no vuelva a suceder, es muy importante establecer un límite constitucional al déficit fiscal, el cual nunca debería ser mayor a 1% del PIB por dos años consecutivos, exigiéndose que en un período presidencial este déficit sea, en promedio, igual a cero. Además, es necesario establecer constitucionalmente la obligación para el Banco de México de garantizar la estabilidad de la moneda. Sólo con estas restricciones se podrá lograr la estabilidad macroeconómica permanente que permita que la economía crezca de manera continua.

Asimismo, para reducir la actitud de “búsqueda de rentas” por parte de la burocracia, es necesario que la legislación y las regulaciones de carácter económico sean más eficientes y que no contengan discrecionalidad en su aplicación. Esto se reflejaría en menores costos de transacción en la economía, menores costos de inversión y operación de las empresas y mayor crecimiento económico. Además, al inducir un comportamiento socialmente responsable desde una perspectiva intertemporal, se tiende a aislar a la economía de los eventos puramente políticos.

Bibliografía

- Bazant, Jan, *Historia de la Deuda Externa, 1821-1940*, El Colegio de México, México, 1981.
- Becker, Gary S., “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 2, marzo-abril de 1968, pp. 169-217.
- Edwards, Sebastián, *Country Risk, Foreign Borrowing and the Social Discount Rate in an Open Developing Economy*, Documento de Trabajo núm. 1651, National Bureau of Economic Research, Boston, E.U.A., 1995.
- Green Rosario, *Lecciones de la Deuda Externa de México de 1973 a 1997. De Abundancias a Escaseses*, Fundación Colosio, A.C., Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- Gurría, José Angel, *La Política de la Deuda Externa*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Harberger, Arnold, C., *Project Evaluation*, The University of Chicago Press, Chicago, E.U.A., 1972.
- Harberger, Arnold C., “Taxation, Resource Allocation and Welfare”, en Arnold C. Harberger, *Taxation and Welfare*, Little Brown & Co., Boston, E.U.A., 1974.
- Katz, Isaac y Ramiro Tovar, *La Tasa Social de Descuento en México*, Inédito, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1997.
- Olson, Mancur, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Inédito, Universidad de Maryland, E.U.A., 1996.

Estudios Económicos

Economista Principal
Manuel Sánchez González

Tel. 5621-3660

Estudios Macroeconómicos y Políticos
Fco. Javier Morales E.
Alma G. Martínez Morales
David Aylett Stokes

Tel. 5621-5567
5621-6243
5621-4748

Sistema Financiero y Bancario
J. Eduardo Estrada López
Félix González Sáenz
Mónica Grados Aguilar
Roberto Contreras Martínez

Tel. 5621-5586
5621-6275
5621-4999
5621-4154

Estudios Sectoriales y Regionales
Fernando González Cantú
Eduardo Miguel Angel Millán Lozano
Jorge Parker Espino Barros

Tel. 5621-6310
5621-4143
5621-7694

Estudios Especiales
Isaac Katz Burstin
Nathaniel Karp Mitastein

Tel. 5621-2486
5621-3096

Información y Modelos
Claudia Torres Gómez

Tel. 5621-6235

Coordinador
Fernando Tamayo Noguera

Tel. 5621-5994

Fax 5621-3297
5621-5823

Este documento está disponible en Internet en:
<http://www.bancomer.com.mx/infeco>

Oficina Matriz Centro Bancomer
Av. Universidad 1200
Delegación Benito Juárez
México 03339, D.F.



Grupo Financiero Bancomer