

## REELECCIÓN LEGISLATIVA Y FINANZAS PÚBLICAS

Isaac KATZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reelección y rendición de cuentas*. III. *Las funciones del gobierno y el nivel óptimo de gasto*. IV. *Reelección legislativa, grupos de presión, déficit fiscal y gasto del gobierno*. V. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Un sistema representativo sin reelección, como el que existe en México, implica que los legisladores no son responsables ante los electores de sus actos legislativos y sí, por el contrario, responden a los intereses partidistas, en particular a la línea fijada por los líderes de los partidos políticos y a los coordinadores de cada una de las facciones en el Congreso, aunque sus actos deriven en un nivel de bienestar de la sociedad menor al potencial. De ahí que sea generalmente aceptado que uno de los principales elementos para inducir un comportamiento socialmente responsable, uno en donde haya rendición de cuentas por parte de los miembros del Congreso, es que puedan ser reelectos. Sin embargo, la introducción de un sistema político con reelección inmediata de los legisladores puede introducir un elemento en las decisiones legislativas que tiendan a programar un nivel de déficit fiscal así como de gasto gubernamental por arriba del óptimo, es decir, de aquél que permite al gobierno cumplir con las funciones que efectivamente le competen y que sea, además, compatible con el objetivo de experimentar crecimiento económico alto y sostenido.

Por lo anterior, la introducción de la reelección no garantiza por sí misma que los legisladores actuarán, desde un punto de vista presupuestal, de manera responsable. Para ello se requiere la introducción de dos

candados a nivel constitucional. El primero es la restricción de que las finanzas públicas tienen que estar en equilibrio, y el segundo, un límite al nivel de gasto que el gobierno puede ejercer. Estos dos candados constitucionales evitan, por una parte, que el gobierno se convierta, incurriendo en déficit fiscales, en una fuente de inestabilidad macroeconómica que inhiba el crecimiento económico y, por otra, que el Congreso legisle paulatinamente, poco a poco, un monto creciente de gasto público así como una estructura impositiva que le extraiga a la sociedad un monto cada vez mayor de recursos tributarios que se traducen en un desaliento al trabajo, al ahorro, la inversión y, en consecuencia, el desarrollo económico.

## II. REELECCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala:

Los senadores y diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Los senadores y diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio; pero los senadores y diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

Al no poder ser reelectos para el periodo inmediato posterior al cual fungieron como diputados o senadores, y debido a la generalmente corta memoria del electorado en cuanto a la actuación de un individuo en lo particular respecto de su trabajo legislativo, por la ausencia misma de la reelección, quién se postule para un puesto de elección popular para el Congreso federal<sup>1</sup> generalmente no importa, ya que los electores tradicionalmente ejercen su voto por el partido y no por el candidato. Esto se traduce en que el miembro del Congreso, ya sea senador o diputado, no tiene los incentivos para actuar de forma “socialmente responsable”, ya que su actuación, en lo individual, finalmente no es muy importante.

<sup>1</sup> Aunque en la elección de diputados pudiese influir el atractivo personal de un candidato, el voto generalmente refleja la inclinación partidista de los electores. En el caso del Senado, el atractivo personal del candidato a senador, en principio, no influye dado que el voto individual se ejerce simultáneamente por los dos candidatos del partido propuestos en la misma planilla.

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

Aunque la reelección es deseable por sí misma, ésta puede derivar en el problema de 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 particulares de poder en una labor de cabildeo, aunque vale la pena señalar que una parte significativa de este cabildeo se ejerce con los partidos políticos, situación que perduraría con o sin reelección. Aunque el cabildeo por parte de grupos particulares de interés es inevitable, la reelección hace que las prebendas otorgadas por estos grupos a los legisladores sean más transparentes, lo que en principio permitiría un proceso legislativo aún más “limpio”.<sup>2</sup>

Bajo el esquema de elección vigente sin reelección inmediata se genera un sistema de premios y castigos para los partidos políticos representados en el Congreso, pero no para cada congresista en lo individual. Desde el punto de vista de los partidos políticos, su objetivo primario, respecto del Poder Legislativo, es tener mayoría en una o en ambas cámaras con el fin de que su ideología sea la que prevalezca en el diseño del marco legal que rija al país en sus diversos ámbitos (económico, social, relaciones internacionales, etcétera). Si teniendo esta mayoría la legislación que promuevan, y adopten, se traduce en la percepción por parte del electorado de que éstas se traducirán en un incremento en el bienestar de la población, entonces existirá una alta probabilidad de que en las siguientes elecciones mantengan, o inclusive aumenten, su mayoría legislativa. Si, por el contrario, al partido político se le percibe como “socialmente irresponsable” al proponer una legislación que se traduzca en menores libertades individuales y que implique menores niveles de desarrollo económico, entonces aumentará la probabilidad de que en el siguiente proceso electoral pierdan participación en el Congreso.

<sup>2</sup> Poiré, Alejandro, “Competencia democrática y reforma estructural: el papel de la reelección inmediata”, Conferencia IBERGOP, México, 2001.

Esto último está íntimamente ligado a la disciplina fiscal que tiende a existir en el Congreso cuando no hay la posibilidad de la reelección inmediata. Como ningún partido está dispuesto a aparecer como “fiscalmente irresponsable”, ya que ello aumentaría la probabilidad de perder participación en el siguiente proceso electoral, el Congreso tiende a aprobar un presupuesto gubernamental con un déficit fiscal relativamente bajo, sobre todo en un contexto en el cuál la economía está integrada a los mercados financieros internacionales, ya que una política fiscal notoriamente deficitaria sería inmediatamente castigada con salidas de capitales, mayores tasas de interés sobre la deuda pública externa e interna y aumentos del tipo de cambio y de la inflación. Más aún, cuando existe competencia electoral entre partidos políticos por el dominio del Congreso, es el mismo cuerpo legislativo el que actúa como dique a propuestas fiscales expansivas que provengan del Poder Ejecutivo, lo cual puede no suceder si existe un partido hegemónico que domina ambos poderes federales.<sup>3</sup>

En cuanto al sistema de premios y castigos que enfrentaría cada uno de los legisladores en lo individual, al permitirse la reelección inmediata, éstos tendrán el incentivo para aparecer ante sus electores como aquél que, además de proponer medidas legislativas que incrementen el bienestar general de la población, también buscó proteger los intereses particulares de éstos. Si el legislador logra convencer a su electorado de que su récord fue “bueno” y que su permanencia en el Congreso ayuda a mejorar el nivel de bienestar de aquellos que originalmente lo eligieron, entonces aumentará la probabilidad de ser reelecto. Si, por el contrario, su paso por el Congreso es percibido por el electorado como intrascendente o inclusive negativo, en el siguiente proceso electoral su probabilidad de ser reelecto se reducirá.

De esta manera, al permitirse la reelección inmediata de los diputados y senadores es de esperarse que del proceso legislativo resulte en que la sociedad cuente con un marco legal más eficiente que se constituya como la base para lograr un proceso sostenido de crecimiento económico

<sup>3</sup> La expansión fiscal que se dio en México durante el periodo 1972-1982 y que llevó a un incremento significativo en el déficit del sector público puede explicarse por la ausencia de una efectiva competencia electoral, por lo que la existencia de un partido hegemónico que dominaba tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, el PRI, se tradujo en que el Congreso avaló la política fiscal expansiva propuesta por el presidente de la República.

con niveles crecientes de desarrollo. Sin embargo, la introducción de la reelección también acarrea que existan en el Congreso presiones para legislar un nivel de déficit fiscal mayor al óptimo, así como legislar incrementos paulatinos en el nivel del gasto gubernamental que lo sitúen en niveles superiores al óptimo, es decir, de aquél requerido para cumplir las funciones que efectivamente le competen, lo cual obviamente implica imponerle a los agentes económicos privados un nivel creciente de gravámenes que desincentivan el crecimiento económico, de forma tal que la sociedad en su conjunto pierde, aunque algunos grupos particulares se beneficien del mayor gasto del gobierno.

### III. LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO Y EL NIVEL ÓPTIMO DE GASTO

Uno de los fenómenos que se observan en casi todos los países del orbe es que las acciones gubernamentales van más allá de las funciones que efectivamente les competen, lo que deriva en un nivel de gasto gubernamental —y de impuestos— mayor al óptimo, es decir, de aquél que maximiza la tasa de crecimiento de la economía. Se puede afirmar que en cualquier país, y particularmente en aquellos que operan en una economía de mercado, el gobierno tiene, además de garantizar la existencia de un verdadero Estado de derecho,<sup>4</sup> cuatro funciones básicas que cumplir: la provisión de bienes públicos, la corrección de efectos externos, la regulación de monopolios y el financiamiento de infraestructura. Cualquier actividad en adición a éstas implica que el gobierno está actuando más allá de su verdadera competencia y que el gasto ejercido en lugar de contribuir al crecimiento económico lo reduce.

Una primera función del gobierno es la provisión de bienes públicos, cuyas características son la “no excluibilidad” y la “no rivalidad” en el consumo.<sup>5</sup> La “no excluibilidad” significa que los individuos pueden

4 La concepción de un verdadero Estado de derecho incluye no solamente que las leyes vigentes se cumplan, sino que además estas leyes definan eficientemente los derechos privados de propiedad de manera tal que garanticen la igualdad de oportunidades de acceso de los diferentes mercados, particularmente el de educación, el de salud y el laboral, y que exista un Poder Judicial independiente que proteja estos derechos y garantice el cumplimiento de los contratos.

5 En casi todos los países existe una notable confusión de terminología entre lo que es un bien público y el sector público, sobre todo referido a lo que se conoce como el sector paraestatal. Aunque todos los bienes públicos los ofrece el gobierno, no todos

consumir el bien a pesar de no haber pagado por éste, mientras que la “no rivalidad” significa que el consumo de este bien por parte de un individuo no reduce la cantidad disponible para que otros individuos también lo consuman. Por el contrario, para el caso de un bien privado (aunque lo produzca una empresa gubernamental), los individuos no pueden consumir el bien a menos que paguen por éste y, además, si un individuo consume ciertas unidades de este bien, esas mismas unidades no podrán ser consumidas por los otros individuos. Los principales bienes públicos son el marco legal, la procuración y administración de justicia, la protección de los derechos privados de propiedad, la estabilidad macroeconómica, la seguridad pública, incluyendo la defensa nacional, así como parques y alumbrado público.

Debido a que los bienes públicos tienen las características de “no excluibilidad” y “no rivalidad”, para el sector privado no sería rentable producir estos bienes, por lo que la cantidad producida en forma privada, en una situación de libre mercado, sería menor a la socialmente óptima. Por esto mismo, es papel del gobierno ofrecer este tipo de bienes. Dos puntos centrales en la producción de bienes públicos se refieren, primero, a cuál es la cantidad socialmente óptima y, segundo, a cuál es el precio que la sociedad en su conjunto está dispuesta a pagar por la existencia de esa cantidad, estando ambos estrechamente ligados.

Debido a que cada individuo en lo particular desea que se ofrezca una cierta cantidad de cada bien público, él debería estar dispuesto a revelar cuál es la cantidad que desea y el precio que estaría dispuesto

los bienes que ofrece el gobierno son bienes públicos, en particular los producidos por el sector paraestatal, como pueden ser gasolina, electricidad, correo, telégrafos, etcétera, los cuáles al tener las características de “excluibilidad” y “rivalidad” en el consumo son bienes privados. Por otra parte, al gobierno tradicionalmente se le conoce como “sector público” porque sus acciones se encuentran bajo el escrutinio del público que los eligió para ejercer las acciones del Estado. En el caso de diversos países en los cuales el gobierno es el propietario de empresas productoras de bienes y servicios, erróneamente se denomina a éstas como empresas públicas. Esto da lugar a una confusión de términos entre empresas de carácter público que producen bienes privados y a las cuáles se les debería denominar como empresas gubernamentales y los bienes públicos. La confusión de términos se deriva de la visión estatista que asume el gobierno respecto de los bienes públicos o de “utilidad pública”. Como es papel del gobierno proveer a la sociedad de este tipo de bienes, se supone que todos los bienes que provea el gobierno a través de las empresas que posee, aunque en realidad sean bienes privados, se les toma como bienes públicos.

a pagar por esa cantidad, actuando cada individuo de manera similar. Sin embargo, en una sociedad en la cual existe un gran número de individuos, no es racional por parte de un individuo en lo particular revelar el precio dispuesto a pagar, ya que sabe que aunque no pague (por el fenómeno de la “no excluibilidad”) podrá disfrutar del bien. Por la razón de que la sociedad no está dispuesta a revelar sus preferencias respecto de la cantidad deseada y del precio, el gobierno determina exógenamente la cantidad que va a ofrecer, y el costo de producción lo financia con la recaudación general de impuestos que le carga a la sociedad.<sup>6</sup>

Un segundo ámbito de acción gubernamental es la corrección de los efectos externos, también llamados externalidades, los cuáles se presentan cuando las acciones de un agente económico privado generan efectos sobre el bienestar de otros agentes económicos, pudiendo ser estos efectos negativos o positivos, y surgen por la falta de definición de los derechos de propiedad de un recurso escaso. En el caso de una externalidad negativa, las acciones individuales que representan un costo directo e imputable para este agente generan costos adicionales sobre otros agentes económicos. Por el contrario, en el caso de una externalidad positiva, las acciones individuales, además de representar un beneficio propio, también tienen un impacto positivo sobre el bienestar de otros agentes.<sup>7</sup>

6 Olson, Mancur, “Power and Prosperity”, *Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books, 2000.

7 Un ejemplo de una externalidad negativa es el caso de una empresa que en su proceso de producción incurre en costos directos tales como pago a los factores de la producción y adquisición de materias primas, pero que, como resultado mismo del proceso de producción, se producen desperdicios o contaminación del aire, lo cual hace que la sociedad en su conjunto experimente un costo. La empresa en este caso no está internalizando los costos sociales que su propia actividad privada está generando, por lo que, en un esquema de libre mercado, la cantidad producida del bien sería mayor que la socialmente óptima. Un ejemplo de una externalidad positiva es la educación, básicamente en los niveles primario y medio, en donde además de que la misma educación aumenta la productividad de los individuos en el mercado laboral y por lo tanto su salario, la educación adicional genera efectos sociales positivos, como son una reducción en la tasa de mortalidad infantil, menores tasas de fertilidad y natalidad, mayor calidad de la vivienda, etcétera. Véase Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1982; Katz, Isaac, “Hacia una política fiscal de estabilidad: la reforma del marco institucional”, *Gaceta de Economía*, suplemento, año 5, núm. 9, enero de 2000, pp. 157-184.

Tal como señala Coase,<sup>8</sup> en una situación en la que los mercados pudiesen operar sin costos de transacción significativos, los agentes privados que resultan afectados por las acciones individuales de un agente negociarían con el causante de la externalidad una compensación igual al daño causado, en el caso de la externalidad negativa, o compensarían al agente que genera la externalidad en caso de que ésta sea positiva.<sup>9</sup> Sin embargo, debido al alto número de individuos que se ven perjudicados o beneficiados por la externalidad, los costos de transacción para una negociación individual son extremadamente elevados y por lo mismo se justifica que el gobierno intervenga en el mercado corrigiendo esta falla para que los agentes privados internalicen el efecto externo causado, a través de impuestos cuando se trate de una externalidad negativa, y de subsidios cuando sea positiva.

La tercera función del gobierno es la regulación de los monopolios, ya que al permitir que actúen libremente restringen la cantidad producida por debajo de la que se ofrecería en un mercado competitivo, mientras que venden el bien a un precio mayor que el que regiría en competencia, lo que deriva en una pérdida de bienestar social. Al analizar la existencia de monopolios, es decir cuando existe una sola empresa que ofrece el bien o servicio, y la intervención del gobierno en esta área, es necesario distinguir entre los monopolios naturales y aquellos creados por regulación. En el caso de los monopolios naturales, éstos surgen porque existe una barrera natural a la entrada de más empresas al mercado, siendo los casos más comunes los de la distribución de servicios urbanos como el agua potable, y que implica que una sola empresa puede ofrecer el bien a un precio menor que si existiesen dos o más empresas, o el caso de una barrera tecnológica (como lo fue el caso de la telefonía antes de la aparición de la telefonía celular), o el caso en el cual una sola empresa es dueña de la única fuente de una materia prima necesaria para la producción. Por otra parte están los monopolios generados por regulación, ya sea porque una actividad está reservada al gobierno o por una licencia exclusiva de producción otorgada a una empresa privada.

<sup>8</sup> Coase, Ronald, "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, núm. 2, 1960, pp. 1-44.

<sup>9</sup> En ausencia de costos de transacción, el mismo resultado se puede obtener si, en el caso de una externalidad negativa, el agente "dañado" le paga al que causa el daño para no causar éste.



En el caso de la existencia de monopolios, la cantidad producida en el mercado será menor que la que se ofrecería en competencia, mientras que el precio al cual se realizaría el intercambio (que en este caso ya no es estrictamente voluntario) es mayor que el que regiría si el mercado fuese competitivo. La existencia de monopolios genera un costo en bienestar, falla que tiene que ser corregida por el gobierno. Si la existencia del monopolio se debe a la regulación, el papel del gobierno se tiene que enfocar a eliminar todas las barreras a la entrada de nuevas empresas, promoviendo con ello la existencia de mercados competitivos. Si el monopolio es natural, entonces la intervención del gobierno es en el sentido de inducir al monopolista a operar como si fuese una empresa en competencia, imponiendo para ello un precio máximo al nivel que hubiese regido en competencia, teniendo cuidado de que con el precio máximo fijado, el monopolista no experimente pérdidas.<sup>10</sup> Así, la función del gobierno es generar el marco regulatorio para inducir que los mercados, tanto de bienes como de factores de la producción, sean competitivos, ya que ello permite una asignación eficiente de recursos así como la maximización del bienestar de los consumidores.

Finalmente, la cuarta función del gobierno es financiar obras de infraestructura, particularmente en materia de transportes y de carácter urbano, mismas que el sector privado no las realizaría y que son necesarias para una operación eficiente de la economía, además de que contribuyen al crecimiento económico al ser inversiones complementarias de las inversiones que realiza el sector privado.

Los cuatro casos arriba mencionados justifican la intervención del gobierno en la economía, ya que ello tiende a aumentar el bienestar social. Sin embargo, su intervención en los mercados tradicionalmente ha ido más allá de estas funciones, hecho que no se puede justificar por tener un gobierno benevolente que busca maximizar el bienestar social, ya que difícilmente estas actividades son consistentes con alguna función de bienestar social. Entre estas actividades destacan la producción de bienes privados a través de empresas gubernamentales, la protección de monopolios privados, las restricciones sectoriales a las importaciones, los tratos preferenciales a grupos particulares, como agricultores, sindicatos,

<sup>10</sup> El caso del monopolio es el único que justifica la imposición de precios máximos. Si los controles de precios se aplican en mercados competitivos se introduce una distorsión que reduce el bienestar de la sociedad.

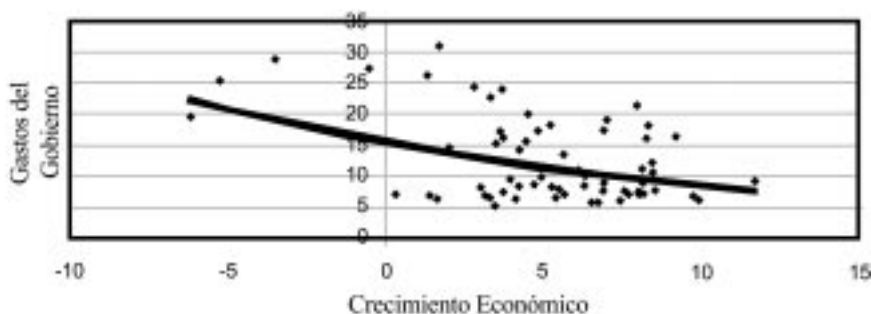
etcétera. Esta intervención implica no solamente distorsionar los mercados generando una asignación deficiente de recursos en la economía, sino también ejercer un nivel de gasto gubernamental mayor al socialmente óptimo, y que como se señaló es aquél que tiende a maximizar la tasa de crecimiento de la economía.<sup>11</sup>

Aunque el monto socialmente óptimo de gasto gubernamental varía de país a país dependiendo del arreglo institucional que exista en cada uno de ellos, es claro que entre mayores sean las tasas impositivas a las que se enfrentan los agentes económicos privados para que el gobierno obtenga los recursos necesarios para el financiamiento de su gasto, menores serán los incentivos a trabajar, ahorrar e invertir, y en consecuencia menor será la tasa de crecimiento económico. La evidencia internacional sugiere que, desde el punto de vista de los impuestos al consumo, como es el impuesto al valor agregado, éste tiene que ser de aplicación general y homogénea y que además la tasa del gravamen no puede ser mayor del 20% para no inducir una contracción significativa del consumo privado, elemento que generalmente se constituye en la principal fuente de crecimiento de la economía, mientras que en el caso de los impuestos al ingreso, éstos deben tener una estructura de tasas con una relativamente baja progresividad y que la tasa marginal máxima aplicable no sea superior al 20%, ya que tasas mayores, al acercarse a ser expropiatorias, desincentivan el trabajo y el ahorro, y en consecuencia el crecimiento.<sup>12</sup> Esto lleva a que el gasto consolidado del gobierno federal no sea superior al 15% del producto interno bruto (PIB), ya que cualquier monto de gasto por arriba de este nivel reduce el crecimiento de la economía y en consecuencia el bienestar social.

11 Otros elementos adicionales al nivel de gasto que el gobierno ejerce pero igual de importante por su efecto sobre el crecimiento de la economía es cómo está distribuido entre las diferentes actividades que lleva a cabo el gobierno, así como la eficiencia gubernamental en el ejercicio de estos recursos.

12 Katz, Isaac, *La Constitución y el desarrollo económico de México*, México, CIDAC-ITAM, Cal y Arena, 1999: *id.*, “Hacia una política fiscal...”, *op. cit.*, nota 7, 2000.

GRÁFICA 1. GASTO DEL GOBIERNO FEDERAL (% DEL PIB) Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1934-2000



La evidencia para el caso de México indica que durante el periodo 1934-2000, en aquellos años en los cuáles el gasto del gobierno federal como proporción del PIB fue menor al 15%, la economía creció en promedio 6.1%, mientras que cuando el gasto fue mayor al 15% del PIB la economía solamente creció a una tasa promedio de 3.3%. Como se puede observar en la gráfica 1, existe una clara relación inversa entre el gasto del gobierno federal como proporción del PIB y el crecimiento económico. Son básicamente cinco los elementos que explican esta relación: la estructura y tasas de gravamen del sistema impositivo, la composición del gasto, la eficiencia en el ejercicio del gasto, el desplazamiento de la inversión privada y la valuación que la población le otorga a este gasto.

Primero, es cierto que el gobierno para financiar su gasto requiere imponer gravámenes a los agentes privados, pero es clave que el diseño del sistema tributario sea eficiente, tanto en su estructura como en las tasas impositivas. Un diseño deficiente así como altas tasas impositivas para buscar una recaudación que permita financiar un gasto gubernamental mayor al 15% del PIB generan una asignación deficiente de recursos en la economía e inhiben el trabajo, el ahorro y la inversión, por lo que la economía crece a menores tasas.

Segundo, la estructura del gasto del gobierno es importante. Entre mayor sea la proporción que se destina al gasto corriente, particularmente a pagar los sueldos de la burocracia, menor será el impacto sobre el crecimiento que tendrá el gasto ejercido. Los burócratas no generan ri-

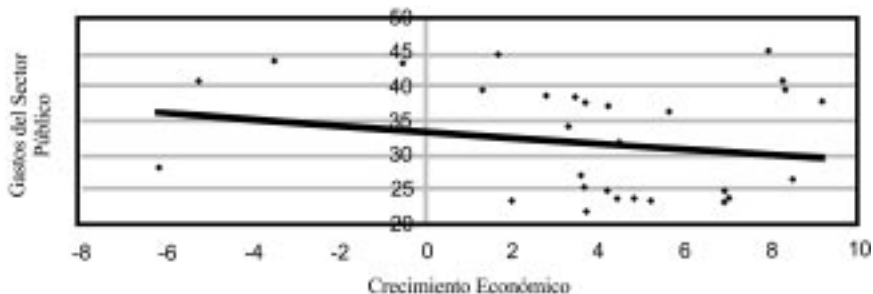
queza y sí, por el contrario, al actuar como maximizadores de rentas, inhiben que el sector privado la genere. Si el gasto del gobierno se destinara en una gran parte a ampliar la capacidad de producción de la economía, principalmente en obras de infraestructura de transporte y urbana, esto se convertiría en un detonante de la inversión privada y del crecimiento.

Tercero, nadie gasta peor que el gobierno, es decir, la deficiencia que caracteriza al gobierno resulta en un derroche de recursos, explicado principalmente porque los burócratas, al no ser los dueños de los recursos, no tienen el incentivo para utilizarlos eficientemente. Así, los proyectos de inversión rara vez son evaluados y en consecuencia muchos de ellos tienen un valor presente negativo, es decir, en lugar de generar riqueza la destruyen, además de que el diseño de la intervención del gobierno en la economía es muy deficiente, ya sea porque instrumentan programas de baja o nula rentabilidad social o porque diseñan una regulación de los mercados que distorsiona la asignación de recursos.

Cuarto, cuando el gobierno gasta y le extrae recursos a la sociedad implica que el sector privado dispone de menos recursos para consumir e invertir, fenómeno que se agudiza si el gobierno incurre en un déficit fiscal. Esto es muy importante desde una perspectiva de crecimiento, ya que la inversión privada es, generalmente, más productiva que el gasto del gobierno. Si el sector privado dispone de menos recursos porque el gobierno se los quitó, la economía crecerá menos.

Finalmente está la valuación que el público le otorga al gasto del gobierno. Dado que el gobierno gasta deficientemente y con una muy baja productividad, el valor que el sector privado le asigna es muy bajo, por lo que los agentes privados gastarán recursos en los mismos rubros en los que el gobierno está gastando. Bajo esta circunstancia, la duplicidad representa un desperdicio de recursos, por lo que la contribución del gasto del gobierno al crecimiento de la economía es prácticamente nula.

## GRÁFICA 2. GASTO DEL SECTOR PÚBLICO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1970-2000



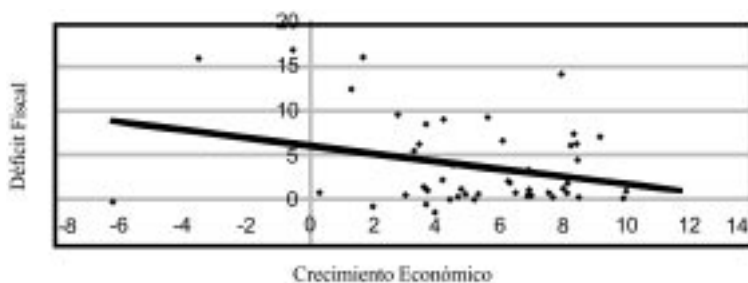
Por otra parte, debido a la relativamente alta participación que el sector paraestatal ha tenido a partir de principios de la década de los setenta en México, derivada de la restricción constitucional, tal como está expresada actualmente en el artículo 28, que excluye al sector privado de participar en diversas áreas de la actividad económica, también es importante analizar la relación que existe entre el gasto total del sector público federal, que incluye al gobierno federal y al sector paraestatal, y el crecimiento económico. Al igual que se observa en la relación entre el gasto del gobierno federal y el crecimiento, también existe una relación inversa entre el gasto total del sector público y el crecimiento económico, lo que permite inferir que el sector paraestatal no realiza una contribución efectiva al crecimiento económico, lo que es el resultado de la deficiencia con que opera el sector paraestatal derivado de una deficiente definición de los derechos de propiedad.<sup>13</sup> Obviamente, para tener una eficaz de-

<sup>13</sup> La deficiente definición de los derechos de propiedad en las empresas gubernamentales deriva en que los administradores de estas empresas buscan maximizar su utilidad y no las ganancias de la empresa, como sí lo busca hacer una empresa privada. Tal actitud lleva al administrador de una empresa paraestatal a buscar apoyo “político”, que puede provenir de tres fuentes. La primera es la que obtiene de los empleados de la propia empresa, lo que induce a que exista una planta laboral mayor así como sueldos y salarios mayores que la que habría si la empresa fuese privada. Una segunda fuente es el que puede obtener de parte de los proveedores de materias primas, lo que induce al administrador de la empresa paraestatal por estos insumos a pagar precios mayores que si la empresa fuese privada. Finalmente, la tercer fuente de apoyo proviene de los consumidores, por lo que se les tiende a cobrar precios menores que si la empresa fuese privada, lo que deriva en la descapitalización de la empresa paraestatal. Estas tres fuentes de deficiencia derivan en que el sector paraestatal ejerza un nivel de gasto por unidad de va-

finición de los derechos de propiedad es necesario abrir los sectores considerados como estratégicos a la participación privada, en el extremo privatizando las empresas paraestatales. Si esto no se hace, entonces es necesario imponer también un límite al gasto que ejerce este sector, obligando además a que todo proyecto de inversión, antes de que se le asignen recursos presupuestarios, sea previamente evaluado desde un punto de vista social.<sup>14</sup>

Además de las distorsiones que genera un nivel relativamente alto del gobierno, también es importante señalar que si el resultado de una política de gasto expansiva se traduce en un déficit fiscal, esto también impacta negativamente sobre el crecimiento económico, situación que se deriva básicamente de dos efectos. El primero es que cuando el gobierno utiliza el endeudamiento interno y externo para el financiamiento del déficit, se presionan hacia el alza las tasas reales de interés, encareciendo y desplazando a la inversión privada. El segundo es cuando el déficit se financia con crédito primario del Banco central, lo que genera inflación, la cual se constituye como la más grave distorsión que el gobierno pueda introducir en la economía.<sup>15</sup>

GRÁFICA 3. DÉFICIT FISCAL (% DEL PIB) Y CRECIMIENTO ECONÓMICO, 1950-2000



lor producida mayor que si fuese una empresa privada, por lo que no hace una contribución efectiva al crecimiento económico. Katz, Isaac, *La Constitución y el desarrollo...*, *cit.*, nota 12.

<sup>14</sup> Katz, Isaac, “Hacia una política fiscal...”, *op. cit.*, nota 7.

<sup>15</sup> *Id.*, “Inflación, crecimiento, pobreza e inequidad en México”, *Gaceta de Economía*, México, 2002.

Como se aprecia en la gráfica 3, en el caso de la economía mexicana se observa una clara relación negativa entre el nivel del déficit fiscal como porcentaje del PIB y el crecimiento económico. Esta evidencia indica la importancia que tiene, para sentar las condiciones para una mayor tasa sostenida de crecimiento económico, el tener finanzas públicas en equilibrio.

#### IV. REELECCIÓN LEGISLATIVA, GRUPOS DE PRESIÓN, DÉFICIT FISCAL Y GASTO DEL GOBIERNO

Habiendo señalado las funciones propias del gobierno, la importancia de que las finanzas públicas estén en equilibrio y que el gasto consolidado del gobierno no sea superior al 15% del PIB, es claro que al introducirse la reelección de los legisladores se requiere el establecimiento de candados constitucionales que impidan que el gobierno incurra en un déficit fiscal, así como que el nivel de gasto gubernamental sobrepase el 15% del PIB (30% para el sector público consolidado) como resultado de la forma de actuar de los legisladores en la búsqueda de favorecer directamente a sus electores e incrementar así las probabilidades de ser reelectos.

Dado que está en el interés de los legisladores ser reelectos, en su labor legislativa, particularmente en el ámbito presupuestal, tenderán a introducir y apoyar renglones de gasto gubernamental que impacten favorablemente a sus electores directos representados por grupos de presión que ejercen labores de cabildeo.<sup>16</sup> Dado que en principio todos los legisladores tenderán a actuar de manera similar, la acción conjunta en el Congreso, en donde unos diputados apoyan programas de gasto propuestos por otros diputados a cambio de recibir el apoyo a sus propias propuestas de gasto, deriva en la introducción de presiones generales para legislar un nivel de gasto cada vez mayor y, consecuentemente, superior al óptimo, el cual obviamente requiere legislar también mayores impuestos para su financiamiento.

<sup>16</sup> Buchanan, James y Tullock, George, *The Calculus of Consent. Logical Foundations for Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan, 1990.

Dado que es importante que la estructura tributaria, el monto extraído de recursos mediante los impuestos y el nivel de gasto gubernamental no se constituyan como elementos que inhiban el desarrollo económico, se vuelve crucial que la introducción de la reelección inmediata de los legisladores se acompañe de restricciones constitucionales en materia de finanzas públicas. La primera restricción es que las finanzas públicas estén en equilibrio, es decir que no haya déficit fiscal. La segunda restricción es la limitante al monto de gasto que el gobierno puede ejercer.

Por lo que toca al déficit fiscal, tal como se señaló, cuando no existe la reelección el Congreso tenderá a legislar un nivel de déficit relativamente bajo, ya que ningún partido estaría dispuesto a cargar con los costos de la irresponsabilidad fiscal y el castigo que los mercados financieros impondrían por tal irresponsabilidad. Sin embargo, cuando es posible reelegirse, las lealtades hacia los líderes de los partidos y/o de los líderes de cada facción dentro del Congreso disminuyen, por lo que también se diluye la responsabilidad individual en el proceso de legislar el nivel del déficit fiscal, lo que llevaría, efectivamente, a que se apruebe un nivel de déficit superior al óptimo, con el consecuente costo reflejado en menores tasas de crecimiento económico. De ahí que sea indispensable la introducción a nivel constitucional del requisito de que las finanzas públicas tengan que estar en equilibrio.

Sin embargo, esta restricción no es suficiente, ya que el Congreso puede legislar niveles de impuestos y de gasto que, aunque mantengan el equilibrio en las finanzas públicas, sean simultáneamente mayores al nivel óptimo. De ahí que también sea indispensable limitar lo que el gobierno, como proporción del PIB, puede gastar y consecuentemente lo que puede extraerle a la sociedad a través de los impuestos. No hacerlo así da pie a que los legisladores, en la búsqueda de la reelección, aprueben niveles de impuestos y de gasto gubernamental que inhiban el crecimiento económico. Obviamente, como la sociedad en su conjunto difícilmente estaría dispuesta a aprobar un incremento súbito y significativo en el nivel de impuestos, lo que se tendería a observar es un aumento paulatino de éstos, incrementos que en el margen van introduciendo un desincentivo al crecimiento económico, y no es sino hasta que la sociedad percibe con claridad, en lo individual y en el agregado, los costos que se derivan de los mayores impuestos y del gasto del gobierno, que el



proceso se revierte.<sup>17</sup> De ahí que sea necesario un candado constitucional al monto máximo de gasto que el gobierno puede ejercer.

## V. CONCLUSIONES

La reelección inmediata de los legisladores es sin duda un elemento importante para que ellos se vean inducidos a legislar de manera responsable. La rendición de cuentas a los electores sobre una labor responsable y eficiente es sin duda uno de los elementos benéficos que se pueden derivar de la reelección. Sin embargo, cuando existe la figura de la reelección, la labor presupuestaria de los legisladores, buscando favorecer a través del gasto a sus electores y a grupos particulares de presión, puede llevar a que el Congreso apruebe niveles de impuestos y de gasto gubernamental que inhiban el crecimiento económico. De ahí que la reelección tenga que estar acompañada de dos candados constitucionales en materia fiscal. El primero es que las finanzas públicas tienen que estar en equilibrio y, el segundo, un límite al monto de gasto que, como proporción del PIB, puede el gobierno ejercer.

Quizá es una ilusión pensar que los legisladores que quieran reelegirse estén dispuestos a aprobar una enmienda constitucional que los limite en cuanto a lo que pueden presupuestar de gasto público. Sin embargo, esta restricción es crucial si lo que se desea es un marco impositivo y presupuestal que permita maximizar el crecimiento económico. Si estos candados fiscales no pueden ser legislados, es más eficiente que no exista la reelección, pero todavía más eficiente sería que la reelección de los legisladores vaya acompañada de la reelección del presidente de la República quien, al buscar reelegirse, tenderá a ser fiscalmente responsable.

<sup>17</sup> Becker, Gary, "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. XCVIII, 1983, pp. 371-400; *id.*, "Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs", *Journal of Public Economics*, vol. 28, núm. 3, 1985, pp. 329-347.