

NOTA INFORMATIVA

notacefp / 096 / 2009

Noviembre 30, 2009

Política presupuestal y órdenes de gobierno*

I. Generalidades

Esta nota tiene como objetivo exponer los argumentos técnicos que sustentan las responsabilidades de cada orden de gobierno en la conducción de la política fiscal dentro del pacto fiscal. En el desarrollo del documento se argumenta que el tamaño del estado y de las entidades federativas, desde el punto de vista económico, es fundamentalmente una cuestión técnica antes que ideológica.

El debate contemporáneo, respecto a los límites que debe tener el estado y el mercado se ha desarrollado en distintas arenas de discusión. En lo que concierne a esta nota, los planteamientos técnicos asumen que dadas ciertas condiciones, el mercado conduce siempre a asignaciones eficientes. El mercado representa un mecanismo de asignación¹ en donde la toma de decisiones descentralizada de los agentes -motivada por las señalizaciones de los precios- conduce a la eficiencia global. No obstante, la eficiencia tal y como la define la teoría económica contemporánea no es el único objetivo deseable en una sociedad². Es decir, socialmente hay otros objetivos como pueden ser la mejora en la distribución del ingreso o la conducción estable de la economía a través del ciclo económico. El alcance de estos últimos objetivos no son asequibles por el mercado y justifican la intervención del Estado.

II. Constitución Política

La división de las responsabilidades en la ejecución de la política fiscal está configurada por ordenamientos constitucionales. Por ejemplo, el artículo 40 constitucional plasma la voluntad del pueblo mexicano de constituirse en una República representativa, democrática y federal. El contenido de este artículo lleva a la estructuración del país en entidades federativas y municipios y consecuentemente implica la distribución de facultades impositivas y de gasto por cada orden de gobierno.

A este respecto, el artículo 25 de la Constitución establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional con la finalidad de garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de las libertades y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Siguiendo una acepción clásica de Herman Heller de Estado, este puede referirse a la unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial. Por tanto, es factible asumir que el concepto de Estado mencionado en el artículo anterior está referenciado a la capacidad de conducción del gobierno federal y no al de las entidades federativas por dos razones:

- 1) La Constitución, al referirse a responsabilidades de las entidades federativas, utiliza el concepto de Estados y no el de Estado;
- 2) El concepto de Estado exige independencia en lo exterior y esta característica no es aplicable para las entidades federativas. Así se infiere de lo mencionado por el constitucionalista, Artega Nava cuando analiza el concepto de soberanía. Menciona este autor que "La misma constitución, al referirse a los estados que conforman la unión federal, los califica, entre otras cosas, de soberanos; la fórmula es inapropiada; no es correcto llamar soberano a quien en su organización y funcionamiento está supeditado, en virtud de un texto expreso, a alguien superior, en el caso de la constitución general y en muchas materias, sobre todo la jurisdiccional, a los poderes centrales"³

En este sentido y siguiendo con el artículo 25 es patente que la Constitución consagra la política de crecimiento y

* JEL: H00

estabilización económica, así como la distributiva al orden federal, lo cual es concordante con las recomendaciones de política económica, como se mencionará en el siguiente apartado.

III. La política de asignación de los bienes públicos

Mercado y presupuesto son sistemas de proveeduría de bienes y servicios en un país. El espectro de bienes que requiere una sociedad es amplio y abarca bienes privados y bienes públicos. En las economías contemporáneas ambos sistemas se estiman como complementarios en virtud de que el mercado esta imposibilitado para ofrecer todos los bienes de consumo e inversión que requiere una sociedad. Por tal razón, en las sociedades contemporáneas se crea el presupuesto que asigna parte de sus recursos para proveer bienes y servicios públicos.

Las características de estos bienes son tales que las empresas privadas no los pueden proveer, y, en algunas circunstancias, si lo hiciera se tendría una asignación social no óptima. De manera complementaria, el gobierno puede proveer bienes privados, lo puede hacer y de hecho lo hace a través de empresas paraestatales. Por tanto, ambos sistemas no son excluyentes.

Los bienes públicos se subdividen en grupos. Por ejemplo se encuentran los bienes mixtos -susceptibles de proveeduría por parte del mercado- y los bienes públicos puros -cuya provisión es posible únicamente por el sistema presupuestal-. Existen también los bienes públicos locales -bienes públicos cuyos beneficios tienen una incidencia territorial para un área menor al espacio nacional-. Adicionalmente, existe un conjunto de bienes que podrían ser provistos por los mercados pero que el Estado los asigna por considerarlos meritorios o preferentes. En efecto, hay bienes que se proveen públicamente a pesar de no existir una preferencia privada por ellos. Los ejemplos tradicionales son las vacunas, educación obligatoria y campañas en contra de determinados hábitos sociales e individuales perniciosos.

Existe un supuesto importante atrás de la proveeduría de los bienes preferentes y es el hecho de que el Estado se asume como un ente mejor informado para tomar decisiones por los ciudadanos. Este es un problema normativo y vigente en cualquier Estado contemporáneo e involucra en esencia la imposición de valores sociales sobre la esfera de los valores y las decisiones individuales.

Ante este espectro de bienes privados y sociales se retoma la idea de ciertas propuestas políticas que sostienen la reducción del Estado, olvidando que este es un ente propietario, regulador e interventor en un sistema capitalista. El papel que puede desempeñar el Estado más allá de un mínimo necesario puede depender de concepciones ideológicas en un tiempo y espacio determinado, pero existe una dimensión irreductible que es una cuestión técnica, incluso en un contexto de sistema capitalista. Es en circunstancias co-

mo estas, en que ante la existencia de ideologías que propugnan por la reducción del Estado, se impone la técnica y el realismo ante la mera retórica. En extremo, el Estado tiene un tamaño mínimo, delimitado por los sistemas de proveeduría de los bienes públicos puros y bienes públicos locales. No obstante esta no es la única consideración al momento de definir el tamaño del Estado. También existe la necesidad por conducir la economía nacional administrando instrumentos de política económica, con la finalidad de mitigar los efectos del ciclo económico y para ejercer las políticas económicas con criterios de justicia social. Estos últimos instrumentos, el estabilizador y distributivo escapan al control de los órdenes locales. La teoría económica justifica su implementación en el orden federal para lograr mejores resultantes como se verá en la siguiente sección.

IV. La conducción de la política distributiva y de estabilización de la economía.

i) El sistema de mercado asigna recursos de manera eficiente pero lo hace sobre la definición de derechos de propiedad preexistentes. Es decir, aquellos que no tengan, por la razón que fuera, derechos sobre algún recurso de producción no pueden acceder a la función de producción social y, consecuentemente, no reciben retribución monetaria alguna. De la misma manera, la asignación de los derechos de propiedad determina la riqueza de los individuos.

A su vez, el acervo de riqueza influye en los precios que los agentes pueden pagar por determinados bienes y servicios, lo que afecta su condición de vida. El status de los derechos de propiedad está frecuentemente definido por patrones que son difíciles o imposibles de modificar por la acción aislada de los individuos. Esto lleva a que en las sociedades modernas se encuentren individuos excluidos del sistema de asignación del mercado por lo que para su asistencia o inserción dentro de él se requieren de políticas distributivas vitales para la determinación de la condición de vida de los individuos pero también para el desarrollo del propio sistema. Es decir, en determinadas circunstancias, las políticas distributivas no pueden ser reducidas a una visión asistencial por parte del Estado sino que deben valorarse como una estrategia que permite incrementar las condiciones de crecimiento y calidad de los insumos de la producción social y, lo que es más importante, concretizar el valor social de por una sociedad mas justa. Este es sin duda terreno valorativo porque se asume que la sociedad tiene un criterio sobre lo que es justo. Pero en descargo de esta compleja meta debe decirse que las sociedades que dejan a un lado la mejora de las condiciones de vida de grupos sociales altamente marginados pueden enfrentar escenarios sociales complejos y costosos, con resultantes incluso violentas. En este sentido, la inversión de recursos y esfuerzos en políticas distributivas debe considerarse una condición para la viabilidad de todo el sistema.

Por tanto, los avances teóricos registrados en la teoría federalista determinan que debe existir una composición efi-

ciente en la proveeduría de los bienes públicos. Los bienes públicos pueden ser de beneficios divisibles territorialmente como es el caso de los bienes preferentes como educación, salud y vivienda, lo cual implica la posibilidad de que sean provistos en las jurisdicciones locales. Sin embargo, en caso de desarrollarse una mala distribución del ingreso entre los gobiernos locales se requiere del gobierno federal para organizar y emprender políticas de mejora de la distribución del ingreso a nivel nacional, políticas que estarían fuera de alcance de cualquier gobierno local. El gobierno federal es el corrector de última instancia en la distribución del ingreso. Es en este sentido, que la teoría económica justifica que las políticas distributivas deban ser ejercidas por el gobierno federal ya que, de otro modo, solo podrían intensificarse las desigualdades regionales.

ii) La idea subyacente de que las economías modernas presentan problemas de estabilidad agregada debido a imperfecciones del sistema de mercado justifica la idea de unas finanzas públicas que intervengan en la conducción de la economía para aminorar los efectos del ciclo económico. Ante disminuciones en la demanda global, la hacienda pública puede asumir un papel compensatorio a través del proceso de ingreso-gasto público.

El diagnóstico que la teoría keynesiana hizo de la economía de mercado, concluyó que el sistema podía presentar problemas de estabilidad y de velocidad en el ajuste, por lo que se desarrolló el concepto de hacienda compensatoria. Ante esta situación, se reconoce que los mecanismos propios del mercado pueden ser tales que incluso en el alcance del llamado equilibrio puede existir el desempleo involuntario por lo que se requerirían de políticas adicionales para lograr aminorar los niveles de desempleo agregado. En virtud de la existencia de recursos móviles entre jurisdicciones locales, del nivel de información agregada y de la capacidad de intervención se considera que la política fiscal estabilizadora no tiene cabida en los gobiernos locales y por ende es responsabilidad del gobierno federal.

Consideraciones finales

Los mecanismos de asignación sociales son variados pero principalmente se discuten los alcances de dos de ellos, el de mercado y el presupuestal. El primero se considera limitado en la proveeduría de los bienes y servicios públicos y

las políticas distributivas y estabilizadoras. De hecho, las acciones que emprendan pueden llevar a resultantes ineficientes.

Por tanto, las estructuras federalistas contemporáneas diseñadas desde los ordenamientos constitucionales delegan responsabilidades al orden federal en la conducción económica y distributiva y, la política de asignaciones de bienes y servicios públicos, se distribuye entre los ordenes de gobierno dependiendo del tipo de bien del que se trate.

Citas

1. Existen otros tipos de mecanismos de asignación sociales y privados. Otros ejemplo son los mecanismos políticos y familiares de decisión o, para el caso de asignaciones aleatorias el melate o la lotería nacional para la asistencia pública.
2. La eficiencia económica paretiana define una resultante económica que obtiene los máximos recursos de la sociedad a través de intercambios voluntarios sin consideraciones de orden distributivo.

Fuentes:

Núñez Miñana Horacio. Finanzas Públicas ASAP. Ediciones Macchi. 1998
 Tugores Juan y Fernández de Castro, Juan. Microeconomía. Mc Graw Hill. 1997
 Arteaga Nava, Elisur. Derecho Constitucional. Oxford 2007.

