

Marco institucional y desarrollo económico en México

ISAAC KATZ*

Abstract

The institutional arrangement that rules the interaction among the individuals in a society is a key aspect to establish the success or failure of an economical development process. In this article, we analyse the importance of property rights in economical development and address three aspects in the case of Mexico: the definition of private rights of property in the Constitution, the reporting to Parliament and the autonomy of the Banco de Mexico (Mexico's Central Bank).

Keywords: property rights, re-election, reporting, inflation, economical development.

Resumen

El arreglo institucional que rige la interacción de los individuos que conforman la sociedad es clave para determinar el éxito o fracaso del proceso de desarrollo económico. En este trabajo se analiza la importancia de los derechos de propiedad para el desarrollo económico y se tratan tres aspectos para el desarrollo económico de México: la definición en la Constitución de los derechos privados de propiedad, la rendición de cuentas en el Congreso de la Unión y la autonomía del Banco de México.

Palabras clave: derechos de propiedad, reelección, rendición de cuentas, inflación, desarrollo económico. Clasificación JEL: D72, E59, K12.

*Departamento Académico de Economía, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Correo-e: katz@itam.mx.

Introducción

Una de las condiciones esenciales para que un país se desarrolle en forma sostenida es que los derechos privados de propiedad sobre los recursos estén eficientemente definidos en su marco institucional, conformado por reglas formales e informales, así como por las diferentes organizaciones sociales. Cuando estos derechos están además eficientemente protegidos por un Poder Judicial que actúa de manera independiente e imparcial, que obligue a las partes al cumplimiento de los contratos y que penalice efectivamente los atentados en contra de tales derechos, ya sea por parte de otros agentes privados o por parte del gobierno, existirán entonces los incentivos para que los recursos productivos sean asignados hacia aquellas actividades en las cuales se espera obtener, en el ámbito privado, el mayor rendimiento.

Uno de los principales problemas de México en su historia independiente son los derechos privados de propiedad, que no han sido eficientemente definidos, y por lo cual los agentes económicos privados no han enfrentado los incentivos necesarios y adecuados para asignar de manera competente los recursos de los cuales son propietarios. Esta ineficiente asignación de recursos ha implicado que México, a pesar de su potencial de desarrollo, sea en la actualidad un país con un ingreso por habitante apenas cercano a los 6,000 dólares anuales, pero, más lamentable aún, un país donde casi la mitad de la población vive en situación de pobreza y donde persiste una notable iniquidad en la distribución del ingreso.

El propósito de este trabajo es analizar algunos aspectos de la vida institucional de México, en búsqueda de la eficiencia de los arreglos existentes, así como de los cambios requeridos. El estudio se organiza de la siguiente forma: La primera parte analiza la importancia de la protección eficiente de los derechos de propiedad en la asignación de recursos y el desarrollo económico. En la segunda parte se analizan tres arreglos institucionales: la definición de los derechos de propiedad en la Constitución, la ausencia de rendición de cuentas en el Congreso de la Unión, derivada de la disposición que prohíbe la reelección inmediata de los legisladores y la autonomía del Banco de México.

La elección de estos tres aspectos del marco institucional en México, entre muchos otros que pueden analizarse, se basan, primero, en el hecho de que es importante para el desarrollo económico contar con una eficiente definición de los derechos de pro-

piedad; segundo, en el hecho de que para contar con un marco legal apto es necesario que los legisladores enfrenten un sistema eficiente de incentivos, y tercero, porque la inflación se constituye la distorsión más importante que el gobierno puede introducir en la economía.

1. La importancia de la definición de los derechos privados de propiedad

En cualquier país, pero sobre todo en aquellos que están en vías de desarrollo, las deficiencias de carácter institucional pueden constituirse en una barrera significativa en el proceso de desarrollo económico. Tal como lo señala North (1993), las instituciones económicas, que comprenden a las organizaciones económicas y al marco legal, juegan un papel muy importante para proveer un ámbito adecuado en el cual las transacciones entre los diferentes agentes económicos se llevan a cabo y que es crucial en el proceso de desarrollo económico al reducir los costos de transacción y promover la especialización en el trabajo.

Uno de los principales objetivos del marco legal es definir los derechos de propiedad sobre los recursos que cada uno de los agentes económicos posea, y que permita a los agentes económicos apropiarse del flujo neto de ingresos que se deriva de la utilización de dichos recursos, ya sean físicos o humanos. Un segundo objetivo es determinar las condiciones de entrada y el nivel de competencia que existe en cada mercado, y un tercero es contribuir a la creación de nuevos mercados.

Sin duda la principal función del marco legal es la definición de los derechos de propiedad. De acuerdo con Furubotn y Pejovich (1974), los derechos de propiedad pueden definirse como las relaciones de comportamiento entre los agentes económicos, que son sancionadas legalmente, y que surgen de la existencia de bienes y atañen a su utilización. Estas relaciones especifican las normas de comportamiento respecto de los bienes que cada agente económico debe observar en su interacción con los otros agentes económicos que componen la sociedad. Es importante señalar que el término 'bien' se utiliza para definir cualquier cosa (material o inmaterial) que brinda satisfacción o ingreso al agente económico que lo posee (satisfacción o utilidad en el caso de los consumidores, o ingreso en el caso de los poseedores de un recurso productivo, ya sea capital físico, tierra o capital humano). En este contexto, el concepto de derechos de propiedad se

aplica a todos los bienes escasos y que por lo tanto tienen un precio positivo.¹ Así, un derecho de propiedad privado es un derecho legalmente establecido de propiedad sobre un recurso escaso, que es, por consecuencia, válido ante los tribunales.

Esto último es importante, ya que cuando los derechos privados de propiedad están perfectamente definidos se hace relevante el concepto de 'libertad de contrato', el cual contiene dos vertientes, que son la 'libertad de contratar' y la 'libertad del contrato' o de obligación. El primero se refiere a que los individuos aceptan entrar en contratos, legalmente sancionados, de transferencia de los derechos de propiedad. El segundo se refiere a que a ningún individuo se le puede obligar a transferir, sin su consentimiento, los derechos de propiedad sobre sus bienes o persona.

Según Roemer (1994), el arreglo institucional de los derechos de propiedad que la sociedad adopte será el principal determinante de quién se apropia de los beneficios derivados de la utilización de los recursos. Cuando estos derechos están eficientemente definidos, los individuos pueden tener una idea clara de qué acciones pueden llevar a cabo con sus recursos. Esto último es esencial cuando las transacciones que se llevan a cabo en el mercado son en realidad y para todo efecto práctico transferencias voluntarias de los derechos de propiedad, es decir: aquel que vende una mercancía o un servicio está efectivamente transfiriendo el derecho de propiedad del bien intercambiado al comprador, y recibe a cambio un pago por el valor del bien transferido. Al respecto, la 'libertad de contratar' ayuda a asegurar que los cambios en el control de los recursos refleje el interés del dueño original, ya que solamente si él consiente la transferencia, ésta podrá tener validez legal.

Adicionalmente, el consentimiento para la transferencia de los derechos de propiedad sobre un recurso no se va a dar a menos que el poseedor del derecho evalúe, *ex ante*, la distribución resultante de beneficios después de la transferencia más que el valor de esta distribución previo a la transferencia. Esto asegura que el principio de 'libertad para contratar' genere los incentivos positivos para una transacción benéfica para ambas

¹ Alchian (1965) define los derechos de propiedad como la asignación exclusiva a algún individuo para que decida los usos que desee de los bienes que son de su propiedad. En la misma línea, Barzel (1999) define los derechos económicos de propiedad que un individuo tiene sobre un bien o un activo como la habilidad individual, en términos esperados, para consumir el bien (o los servicios del activo) directa o indirectamente a través del intercambio.

partes al llegar a acuerdos motivados por el incentivo de recibir una ganancia derivada de la transacción.

Dado lo anterior, en una economía en la cual los derechos de propiedad están bien definidos, los propietarios de dichos recursos tendrán el incentivo, actuando voluntariamente, para asignarlos a aquellas actividades en las cuales esperan obtener el mayor rendimiento posible que se derive de su utilización. En este sentido, los individuos buscarán aprovechar las ventajas comparativas que poseen; es decir, tomarán en consideración, al decidir cómo asignar los recursos, el costo de oportunidad que representa no haberlos utilizado en la siguiente mejor alternativa. Al tener el incentivo para asignar los recursos hacia aquellas actividades en las cuales el ingreso que se deriva de su utilización es el máximo posible, no solamente se maximiza el ingreso del propietario de cada recurso, sino también tiende a maximizarse el ingreso de la sociedad.

Otro elemento esencial en un Estado de derecho lo constituye la garantía de la igualdad de oportunidades de acceso de los agentes a los diferentes mercados de bienes y servicios, incluyendo en éstos al educativo, el de salud y el laboral, es decir, el sistema legal no puede, por principio, generar un sistema de privilegios para una minoría a costa del bienestar de la mayoría. Por lo mismo, el segundo objetivo del marco legal es promover la existencia de mercados competitivos, sean de bienes y servicios o de factores de la producción, ya que es en este tipo de estructuras de mercado en los que los participantes, demandantes y oferentes concurren libremente para llevar a cabo, voluntariamente, las transacciones. La igualdad de oportunidades se constituye así en un elemento esencial para que los agentes económicos persigan su felicidad, paz y prosperidad, viviendo en una continua interacción con otros miembros de la sociedad.

Como lo señala Katz (2001), en la definición de las instituciones, particularmente lo relativo al marco legal, el lugar más importante le corresponde a la Constitución, en la cual –además de establecer la estructura y las reglas generales de operación del Estado– deben definirse los derechos privados de propiedad, así como los mecanismos legales para protegerlos. Para ello se requiere que la Constitución, como ley suprema de cualquier Estado, sea un conjunto de preceptos generales, básicos y permanentes que definan el contrato social y normen en lo general las relaciones entre los diversos agentes privados y entre éstos y el gobierno.

En general, una economía experimentará un menor nivel de desarrollo económico si en la Constitución los derechos privados de propiedad no están eficientemente definidos o si esta definición es vaga, ya que si los agentes privados no tienen la certeza de que su propiedad está segura y garantizada y que serán libres de poder elegir qué hacer con ella, se inhibe la asignación eficiente de recursos y, por lo mismo, el desarrollo económico de la sociedad.²

Por otra parte, si la Constitución, en lugar de ser este conjunto de preceptos generales, abarca detalles específicos de diversos aspectos de las relaciones políticas, económicas y sociales que por su naturaleza son ámbito de las leyes secundarias, se inhibirá el proceso de desarrollo. En la medida en que la Constitución entra en detalles que generalmente corresponden a leyes secundarias, se incrementan los elementos de decisión centralizada, y por lo mismo, se generan ineficiencias en la asignación de recursos. Si además la Constitución experimenta continuas modificaciones, se introduce un alto grado de incertidumbre sobre la permanencia del marco legal, así como sobre la garantía de los derechos de propiedad de los recursos y de los flujos de ingresos que de ellos se derivan.

Un elemento esencial en lo que al marco institucional se refiere, además de la definición misma de los derechos de propiedad sobre los recursos y el ingreso derivado de su utilización, es la protección jurídica de dichos derechos. En un íntegro Estado de derecho existe un Poder Judicial independiente, imparcial y eficiente que vela por la protección de los derechos, de forma tal que si éstos son violados por alguno de los Poderes de la Unión, principalmente el Poder Ejecutivo, el agraviado siempre tendrá el recurso de acudir a un tribunal independiente en la defensa de tales derechos y ampararse en contra de la acción del gobierno.

Íntimamente relacionado con este último punto es el de la garantía que deben tener los agentes privados de que sus recursos no serán expropiados arbitrariamente por el gobierno, y que en caso de que así sea, además de que el uso de estos recursos tiene que ser para el bienestar de la comunidad a través de la oferta de bie-

² El concepto de desarrollo económico es amplio, ya que incluye no solamente un incremento sostenido en el ingreso de los habitantes, sino que los aumentos en el ingreso se tiendan a distribuir de manera equitativa; que los niveles de bienestar de los individuos y de las familias sea creciente; que la longevidad aumente; que se reduzca la tasa de mortalidad, principalmente la infantil, etcétera.

nes públicos, ésta debe ir acompañada de una indemnización que refleje el valor de mercado del recurso expropiado.³

De esta manera, en un Estado de derecho, los derechos individuales y de propiedad están definidos legalmente, mientras que la procuración y la administración de justicia son imparciales y eficientes, y garantizan el cumplimiento de los contratos, tanto entre particulares como entre éstos y el gobierno. Al respecto, North (1993) señaló que:

... la inhabilidad de las sociedades para desarrollar un sistema eficiente y de bajo costo para garantizar el cumplimiento de los contratos, es la fuente más importante tanto del estancamiento que históricamente ha afectado a los países del Tercer Mundo así como del actual subdesarrollo de estos países.

Por otra parte, tal como lo apunta Hayek (1960), en un Estado de derecho se restringe al gobierno únicamente al ámbito coercitivo, y el gobierno puede violar la esfera privada sólo como castigo a la violación de una ley establecida y anunciada. De ahí que la Constitución implique no solamente la división de poderes, sino también una estructura jerárquica del conjunto de leyes, donde aquellas que poseen un mayor grado de generalidad tienen preponderancia sobre leyes más específicas.

En este marco constitucional es de esperarse que el gobierno, al ser el ejecutor de las decisiones del Estado, con el propósito explícito de generar las condiciones que lleven a la sociedad a la maximización del bienestar individual y colectivo, garantice que los derechos privados de propiedad no serán violados, ya que ésta es una condición para que los agentes económicos asignen eficientemente los recursos de los cuales son propietarios. En este sentido, la asignación eficiente de los recursos implica que cada agente económico dará a sus recursos (capital físico y humano) aquel uso que maximice el ingreso derivado de su utilización. El que cada agente económico asigne sus recursos a la actividad más productiva, especializándose en aquella actividad en la cual tiene ventaja comparativa para obtener un ingreso que le permita, a través del intercambio, adquirir los bienes que va a

³ Un bien público se define como aquel que tiene dos características básicas que lo hacen diferente de un bien privado. La primera es la 'no excluibilidad' es decir, que no se puede excluir a alguien del disfrute del bien aunque no haya pagado por él. La segunda es la 'no rivalidad' en el consumo, es decir, el que un individuo consuma el bien en cuestión no excluye que otros agentes también lo consuman. Un ejemplo de ello es el alumbrado público.

consumir y que por lo mismo le derivan satisfacción, hace que el ingreso de la sociedad se tienda a maximizar.⁴

Adicionalmente, desde el punto de vista del crecimiento económico, éste se deriva principalmente de tres fuentes: acumulación de capital físico por trabajador, la acumulación de capital humano y el cambio tecnológico. Naturalmente, entre mayores sean las tasas de acumulación de capital y del cambio tecnológico, mayor será también la tasa de crecimiento económico. Sin duda, para que los agentes económicos privados estén dispuestos a sacrificar parte de su ingreso para ahorrar e invertir, el rendimiento esperado de la inversión debe ser relativamente alto, sobre todo porque el beneficio que se deriva de la inversión se obtiene en el largo plazo.

Dado lo anterior, el agente económico que sacrificó consumo presente y ahorró para invertir en la acumulación del acervo de capital de la economía, y en consecuencia ampliar la capacidad de producción, requiere contar con la garantía de que sus recursos y el ingreso que se derive de su utilización no serán expropiados y que, en caso de que los bienes sean sujetos a la misma, que la indemnización que reciba a cambio el propietario sea aquella que reconozca el valor de éstos en el mercado. Esta garantía, además de que tiene que estar establecida legalmente, también, como indica Olson (1993), requiere la existencia de un Poder Judicial independiente de quien ejerza el Poder Ejecutivo, de forma que proteja la garantía de inviolabilidad de los derechos privados de propiedad, y que además sea imparcial y sin ningún interés personal en la disputa para que pueda actuar como árbitro en la resolución de las mismas y pueda obligar a las partes a cumplir con los contratos.

Así, para que un país experimente un proceso sostenido de desarrollo económico, en el cual el ingreso de la población esté aumentando y que éste se distribuya equitativamente, es necesari-

⁴ Obviamente, un individuo puede decidir utilizar su capital para actividades consideradas ilegales, como el robo, que al ser una transferencia involuntaria de riqueza del asaltado al ladrón, se constituye como una violación a los derechos privados de propiedad, y por lo mismo, tiene que ser penalizado. Al respecto, Tomás de Aquino, en la *Summa Theologica* señaló: "Ahora la ley humana está enmarcada para un número de individuos, la mayoría de los cuales no son perfectos en la virtud. Por lo mismo, las leyes humanas no prohíben todos los vicios, de los cuales los virtuosos se abstienen, sino únicamente de los vicios más ofensivos, para los cuales es posible para la mayoría abstenerse y principalmente de aquellos que lastiman a otros, y sin cuya prohibición no es posible mantener la sociedad humana; por eso la ley humana prohíbe el asesinato, el robo y similares". Citado por Barnett (1998).

rio que el marco institucional prevaleciente sea eficiente, ya que ello se constituye como una condición para una asignación eficiente de recursos.

2. El marco institucional en México

Con base en lo señalado en la sección anterior, esta sección se destina a analizar tres aspectos del marco institucional vigente en México. Primero se analiza la definición de los derechos de propiedad en la Constitución. A continuación se hacen algunas consideraciones sobre la ausencia de rendición de cuentas en el Congreso de la Unión y el porqué es necesario introducir la reelección inmediata. Finalmente, la tercera parte de la sección se destina al análisis de la autonomía del Banco de México.

2.1 La definición de los derechos de propiedad en la Constitución

A partir del análisis realizado sobre la importancia y las características de un Estado de derecho, en particular lo referente a los derechos privados de propiedad, es posible analizar si la base del marco legal mexicano, es decir si la Constitución vigente es la que se requiere para lograr una asignación eficiente de los recursos, sentando las condiciones institucionales formales para que los habitantes de México puedan perseguir la prosperidad. Un rápido vistazo a las condiciones del México actual, entre cuyas principales características están los muy bajos niveles de ingreso por habitante, junto con una notoria iniquidad en la distribución de la riqueza y del ingreso, así como la muy elevada incidencia de pobreza, indican que la Constitución no es eficiente en la definición y protección de los derechos privados de propiedad y, por lo mismo, no ha sentado las bases institucionales, de tal forma que el país hubiera experimentado un proceso sostenido de desarrollo económico.⁵

En la Constitución la definición de los derechos de propiedad está establecida en el Artículo 27, cuyos antecedentes directos son los artículos 63, 65 y 66 del Estatuto Provisional de Gobierno de 1856 y el propio Artículo 27 de la Constitución de 1857. Los artículos del estatuto establecían lo siguiente:

⁵ Para un análisis del impacto de varios preceptos constitucionales sobre el desarrollo económico de México, véase Katz (1999).

Artículo 63. La propiedad es inviolable, sea que consista en bienes, derechos o en el ejercicio de alguna profesión o industria.

Artículo 65. La propiedad podrá ser ocupada en caso de exigirlo así la utilidad pública, legalmente comprobada, y mediante previa y competente indemnización.

Artículo 66. Son obras de utilidad pública, las que tienen por objeto proporcionar a la nación usos o goces de beneficio común, bien sean ejecutadas por las autoridades, o por compañías o empresas particulares, autorizadas competentemente. Una ley especial fijará el modo de probar la utilidad de la obra, los términos en que haya de hacerse la expropiación, y todos los puntos concernientes a ésta y la indemnización.

Como puede observarse, estos artículos claramente afirman la inviolabilidad de la propiedad privada. Se permitía su ocupación, y por lo mismo expropiación, únicamente en casos en que los recursos fuesen utilizados para la provisión de bienes de uso común, es decir, bienes públicos, una de las funciones básicas del gobierno. Destaca también la disposición que establecía que la indemnización por la expropiación debería ser hecha a precios de mercado. Estas disposiciones, sustento primario de una economía que le asigna la mayor importancia a la libertad individual, se vieron sin embargo disminuidas por el Congreso Constituyente de 1856. La presión a la que se vieron sujetos los liberales radicales como Arriaga, Ramírez y Vallarta por parte de las fuerzas conservadoras que buscaban el restablecimiento de la Constitución de 1824 obligó a los liberales a moderar su posición.⁶ De esta manera, desde el punto de vista de los derechos privados de propiedad, la inviolabilidad de éstos y la justificación para la expropiación, lo que se plasmó en la Constitución de 1857, quedó muy lejos de otorgar la plena garantía establecida en el estatuto. Así, la Constitución señaló:

Artículo 27. Las propiedades de las personas no pueden ser ocupadas sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. La ley determinará la autoridad que deba hacer la expropiación y los requisitos con que ésta haya de verificarse.

Como se observa, lo establecido en el Artículo 27 y en contraposición a una íntegra definición eficiente y garantía plena de los derechos privados de propiedad se alejó en mucho de lo señala-

⁶ Para un extraordinario análisis del derecho a la propiedad, véase el discurso de Ponciano Arriaga en las sesiones del Congreso Constituyente encargado de redactar la Constitución de 1857. Este discurso está reproducido en Tena (1997: 573-594).

do en el estatuto provisional, al no establecerse con precisión y al nivel constitucional lo que se entendía por “causa de utilidad pública”, como sí lo estableció el estatuto (Artículo 66), lo que de hecho permitía la acción arbitraria del gobierno al decidir la expropiación. Además, y nuevamente a diferencia del estatuto (Artículo 65), únicamente se estableció que la expropiación debería hacerse previa indemnización por los recursos expropiados, sin especificar que ésta debería hacerse a precios de mercado.

La vaguedad con la que quedó establecido el concepto de “utilidad pública” así como el no haber establecido que el pago por expropiación debía hacerse reconociendo el valor en el mercado del recurso expropiado, aunado a la ausencia *de facto* de un Poder Judicial independiente e imparcial, dio pie a expropiaciones arbitrarias, por ejemplo de tierras comunales y sin el pago requerido por esta expropiación.

Si a la Constitución de 1857 le faltó una eficiente definición y protección de los derechos privados de propiedad para ser efectivamente considerada como una Constitución liberal, la de 1917 prácticamente eliminó casi todo elemento liberal de su cuerpo. Basándose en el Artículo 27 de la Constitución de 1857, el correspondiente en la Constitución de 1917 señalaba, en su redacción original y en la parte correspondiente a los derechos de propiedad lo siguiente:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación [...].

Como puede notarse, la Constitución de 1917 considera todos los recursos naturales (tierra, agua y subsuelo) como propiedad originaria de la nación, pudiendo ser transferida en su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada. Sin embargo, al igual que la que le antecedió, esta Constitución señala la prerrogativa que tiene el gobierno para expropiar la propiedad

privada, por el puro hecho de considerarla como de utilidad pública, sin especificar qué debe entenderse por “utilidad pública”.⁷ A lo anterior es necesario agregar lo señalado en el tercer párrafo de este artículo que indica que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público [...] para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública [...]”.

La redacción del Artículo 27 adolece de un gran problema cuya consecuencia es una asignación ineficiente de recursos en la economía, lo que se traduce en un nivel de ingreso menor al potencial, así como en menores tasas promedio de crecimiento económico. El problema radica en que a la propiedad privada, en lugar de reconocérsele como un derecho natural –tal como lo apuntaron los economistas clásicos como Locke–, tiene el carácter de un derecho derivado. Esta disposición constitucional, al no definir con precisión los derechos privados de propiedad y con la propiedad privada sujeta a la expropiación prácticamente arbitraria, con sólo señalar que se hace por causa de “utilidad pública”, nuevamente sin definir qué debe entenderse por este concepto, implican que el gobierno puede atentar constitucionalmente en contra de los derechos privados de propiedad, por lo que el riesgo expropiatorio para la inversión privada es relativamente alto. La existencia de este riesgo tiene el efecto de inhibir el ahorro y la propia inversión que pudiera realizar el sector privado, lo que va en detrimento del desarrollo económico.⁸

Adicionalmente al riesgo expropiatorio sobre los recursos, el Artículo 27 también adolece de otro gran problema, y es la dis-

⁷ Al reglamentarse esta parte del Artículo 27 constitucional mediante la Ley de Expropiaciones de 1936, en el artículo 1º que hace las consideraciones sobre la “utilidad pública”, en la fracción I se señala: “El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público”. Sin embargo, destaca la fracción IX de este artículo que especifica que es causa de utilidad pública para efectos de expropiación “la creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad”. Esto implica que, acudiendo a lo señalado en esta fracción, el gobierno puede expropiar, de manera prácticamente arbitraria, cualquier empresa privada. No tener definido con precisión lo que se entiende por “servicio público”, que debe ser aquel en el cual se cumplen las condiciones de “no rivalidad” y “no exclusión” en el consumo, han dado lugar a que se considere como bien o servicio público cualquier bien que ofrece el gobierno a través de empresas gubernamentales, aunque éstos sean bienes privados. Ejemplos de ello son productos derivados del petróleo, electricidad, transporte urbano de pasajeros, etcétera.

⁸ Inclusive, con el mismo marco constitucional y por decreto del Congreso de la Unión, México puede transitar entre ser la economía más liberal del mundo a la más comunista, donde todo recurso productivo sea propiedad del gobierno. Es importante señalar que a raíz de diferentes tratados firmados por México, particularmente los de libre comercio, la propiedad extranjera está de facto protegida de las expropiaciones y que si éstas se hacen se liquidarían a precios de mercado.

posición, señalada en el tercer párrafo, que le permite a la “nación” sujetar a la propiedad a las “modalidades que dicte el interés público”. No tener definido con precisión el concepto de “interés público” deriva en que este “interés” pueda ser, en efecto, cualquier cosa y sujeto totalmente a la discreción del gobierno.

Como se señaló anteriormente, los agentes económicos privados deben tener la certeza de que sus recursos no serán arbitrariamente expropiados, pero también que podrán apropiarse del ingreso que se deriva de utilizar éstos en los procesos de producción. Esto implica que cuando un agente económico decide destinar recursos de los cuales es propietario (tierra, capital o trabajo) a una actividad productiva cualquiera, lo hace en función del rendimiento que espera obtener. En estas circunstancias, si por una disposición constitucional el gobierno decide cómo, cuándo y dónde utilizar un recurso productivo que es propiedad del sector privado en función del vago concepto de “interés público”, la tasa de rendimiento sobre el recurso tenderá a caer, lo cual además de implicar una pérdida de ingreso para el propietario del mismo, se traducirá en una menor inversión en la economía y, consecuentemente, menor crecimiento económico.⁹

Finalmente, el otro problema importante en el Artículo 27 en la sección correspondiente a los derechos de propiedad es el postulado que afirma que se tiene como objetivo una “distribución equitativa de la riqueza pública”. El que la propia Constitución adopte el principio distributivo por sobre los de acumulación de riqueza y crecimiento económico implica un sesgo explícito en contra de estos últimos, lo que se ha reflejado, por lo mismo, en menores tasas de crecimiento económico, sin que se haya alcanzado ese objetivo de “distribución equitativa de la riqueza”.¹⁰

⁹ Esta disposición constitucional en el Artículo 27 tomó aspecto con la reforma de 1983 al Artículo 28, que le permite al gobierno la imposición de precios máximos así como imponer modalidades a la organización de la distribución para “proteger a los consumidores”. Además de las distorsiones que un precio máximo genera, en particular el desabasto, la imposición de precios máximos se constituye, para efectos prácticos, como una violación a los derechos privados de propiedad, no sobre el recurso productivo mismo, pero sí sobre el ingreso que se deriva de su utilización, ya que la determinación exógena del precio por parte del gobierno reduce la tasa de rentabilidad sobre el capital invertido en las empresas. Esta reducción en el rendimiento no solamente se traduce en que los incentivos para invertir nuevos recursos en estos sectores son menores, sino que inclusive induce a los productores a extraer recursos productivos, principalmente capital, de los sectores con precio controlado para canalizarlos hacia otras áreas de la economía. Para un análisis más detallado, véase Katz (2001).

¹⁰ Un ejemplo de esto lo constituye la tasa altamente progresiva del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a la cual están sujetos los individuos y con una tasa marginal de este

En resumen, la inadecuada, deficiente e ineficiente definición de los derechos privados de propiedad en el Artículo 27 de la Constitución contiene un claro sesgo en contra del crecimiento económico al encarecer la inversión e inhibir una asignación eficiente de los recursos. No tener un marco legal adecuado que defina y garantice eficientemente los derechos privados de propiedad se ha traducido en una percepción de un alto riesgo expropiatorio, lo que a su vez ha implicado una menor tasa de crecimiento económico y, en consecuencia, menores niveles de bienestar de la población.

2.2 *Reelección y rendición de cuentas*

El Artículo 59 de la Constitución establece que los diputados y senadores no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Esta disposición es sumamente importante por el efecto que ello genera en el proceso de responsabilidad social de los legisladores y la rendición de cuentas al electorado.

Debido a la generalmente corta memoria del electorado en cuanto a la actuación de un individuo en lo particular respecto de su trabajo legislativo –y por la ausencia misma de la reelección–, quien se postule para un puesto de elección popular para el Congreso federal generalmente no importa, ya que los electores tradicionalmente ejercen su voto por el partido y no por el candidato.¹¹ 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.

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

impuesto notoriamente elevada. El argumento generalmente utilizado para justificar esta estructura del ISR es que tiene un propósito de redistribuir la riqueza. Sin embargo, que los individuos se enfrenten a tasas altas y rápidamente crecientes del impuesto efectivamente contiene un sesgo en contra del empleo, del ahorro y de la acumulación de riqueza sin que, dicho sea de paso, efectivamente se logre una más equitativa distribución de la riqueza o del ingreso.

¹¹ 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 ya que el voto individual se ejerce simultáneamente por los dos candidatos del partido propuestos en la misma planilla.

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 a 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 actualmente 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 más 'limpio' (Poire, 2001).

Con 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, etc.). Si al contar con esta mayoría la legislación que promuevan y adopten se traduce en la percepción por parte del electorado de que aquélla promoverá 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.

Esto último está íntimamente ligado a la disciplina fiscal que tiende a existir en el Congreso cuando no existe la posibilidad de la reelección inmediata. Como prácticamente 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 cual la economía está integrada a los merca-

dos 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.¹²

En cuanto al sistema de premios y castigos que enfrentaría cada uno de legisladores en lo individual, al permitirse la reelección inmediata, éstos tendrán el incentivo para aparecer ante sus electores como aquel que, además de proponer medidas legislativas que incrementen el bienestar general de la población, también buscó proteger intereses particulares de ésta. Si el legislador logra convencer a su electorado de que su actuación fue 'buena' 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.¹³

De esta manera, al permitirse la reelección inmediata de los diputados y senadores es de esperarse que el 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 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 aquel requerido para cumplir aquellas funciones que efectivamente le competen, lo cual ob-

¹² 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 Partido Revolucionario Institucional (PRI), se tradujo en que el Congreso avaló la política fiscal expansiva propuesta por el Presidente de la República.

¹³ La introducción de la reelección inmediata que tiene como objetivo la rendición de cuentas de los legisladores frente a sus electores directos requiere, por una parte, la desaparición de los legisladores plurinominales (quienes no le rinden cuentas a ningún elector), así como la obligatoriedad de elecciones primarias en cada distrito electoral y cada estado para cada uno de los partidos contendientes.

viamente 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. Por lo mismo, es claro que al introducirse la reelección de los legisladores se requieren establecer restricciones constitucionales por el lado de las finanzas públicas que impidan que el gobierno incurra en un déficit fiscal así como que el nivel de gasto gubernamental se convierta en un desincentivo del desarrollo económico.

Como está en el interés de los legisladores ser reelectos, en su labor legislativa –y 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 (Buchanan y Tullock, 1990). Dado que en principio todos los legisladores tenderán a actuar de manera similar, la acción conjunta en el Congreso, 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.

Puesto 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 sea acompañada de dos candados constitucionales en materia de finanzas públicas. El primero es que las finanzas públicas estén en equilibrio, es decir, que no haya déficit fiscal. El segundo es un límite 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, ni con el castigo que los mercados financieros impondrían por tal irresponsabilidad. Sin embargo, cuando la reelección es posible, las lealtades hacia los líderes de los partidos o los líderes de cada fracción 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 al nivel constitucional el 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 producto interno bruto (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, tal como lo señala Becker (1983), 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. De ahí que sea necesario un candado constitucional al monto máximo de gasto que el gobierno puede ejercer.

Así, la reelección inmediata de los legisladores es sin duda un elemento importante para que se vean inducidos a legislar de manera responsable, dotando a la sociedad de un marco legal eficiente, es decir, uno que defina eficientemente los derechos privados de propiedad e incentive una asignación eficiente de los recursos. 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 los candados constitucionales ya mencionados.

2.3 La autonomía del Banco de México

La inflación, fenómeno esencialmente monetario, se deriva principalmente de una política fiscal deficitaria que requiere el fi-

nanciamiento del banco central, total o parcialmente. En este sentido, los ingresos del gobierno derivados de la creación de dinero por arriba del crecimiento de la demanda real de base monetaria –ingresos que no tendría en un contexto de estabilidad de precios– pueden analizarse como un impuesto expropiatorio a través del cual el gobierno se apropia de una parte de la riqueza de los individuos, lo que en efecto constituye un atentado en contra de los derechos privados de propiedad. La inflación es, sin duda, la distorsión más grave que se pueda introducir en una economía, ya que genera una asignación ineficiente de recursos, induce un proceso de desintermediación financiera, desincentiva la inversión y el crecimiento económico y se constituye en el impuesto más regresivo que existe.

Por lo que respecta al efecto de la inflación sobre la asignación de recursos en la economía, la distorsión sobre ésta se presenta a través del impacto que tiene sobre los precios de los diferentes bienes y factores de la producción y la velocidad de ajuste de cada mercado ante un aumento generalizado en la demanda agregada interna impulsada por un incremento en la tasa de crecimiento del financiamiento interno del banco central. En una economía en la cual los agentes económicos se enfrentan a una situación inflacionaria, los precios relativos de los bienes y de los factores de la producción dejan de reflejar la escasez relativa, por lo que la asignación de recursos que se genera no es eficiente. Además, la inflación también tiene un efecto adicional sobre la variabilidad de los precios relativos, y entre mayor sea el nivel de inflación, mayor también tenderá a ser esta variabilidad, lo cual distorsiona aún más la asignación de los recursos. Esto último se debe, básicamente, a la diferencia en la velocidad de ajuste de cada uno de los mercados y agentes económicos a los cambios observados en el nivel general de precios y la diferencia entre éste y la tasa esperada de cambio, es decir, la diferencia para cada agente entre la tasa de inflación y la tasa de inflación esperada, así como los ‘costos de menú’ que representa estar modificando los precios de los bienes (Blejer, 1983).

Otra variable que afecta la inflación es el ahorro de las familias. En un contexto no inflacionario, debido a que existe cierto grado de certidumbre sobre la evolución esperada de los precios y por lo mismo del nivel de la tasa real de interés, el ahorro familiar tiende a ser de largo plazo y canalizado hacia el sistema financiero. Sin embargo, la inflación distorsiona los incentivos para el ahorro, tanto en cuanto al plazo como en cuanto a su destino.

Así, la inflación desincentiva el ahorro voluntario en el sistema financiero, reduciéndose tanto el monto del ingreso ahorrado como el plazo al cual éste se realiza. En consecuencia, se observa que en las economías que se desenvuelven en un contexto macroeconómico estable, el ahorro en instrumentos financieros tiende a ser de largo plazo, mientras que por el contrario, en países que experimentan inflación, la captación a través de los diferentes instrumentos financieros se concentra en el corto plazo.

Adicionalmente al efecto sobre el plazo del ahorro, la inflación también cambia los incentivos para destinar éste hacia el sistema financiero, principalmente el sistema bancario. Debido a que generalmente las tasas nominales de interés se ajustan rezagada e incompletamente a la inflación, las tasas reales esperadas de interés pasivas tienden a ser negativas, lo que desincentiva que el ahorro se canalice hacia el sistema financiero, incentivando en su lugar la adquisición de bienes durables, principalmente bienes raíces, o su canalización hacia el sistema financiero internacional. Así, la inflación tiene el efecto de inducir un proceso de desintermediación financiera, afectando principalmente la realizada a través del sistema bancario. Naturalmente, una menor captación de recursos financieros implica una menor canalización –y a un mayor costo– de crédito al sector privado.

Asimismo, la inflación también distorsiona las decisiones de inversión por parte de las empresas, la cual depende crucialmente de dos elementos. El primero es valor esperado de los flujos futuros de ingresos reales netos derivados de llevar a cabo el proyecto, y el segundo de la tasa de interés que refleja el costo de oportunidad del capital. Mientras que en una economía en la cual las empresas enfrentan un contexto macroeconómico estable, ambos determinantes pueden ser estimados con relativa facilidad, pero en una situación inflacionaria este proceso de proyección se dificulta. Por una parte, al aumentar la incertidumbre sobre la evolución futura de los precios de los bienes y de los factores de la producción, se introduce un elemento adicional que las empresas deben tomar en consideración para estimar el flujo real de ingresos netos que se obtendrán del proyecto. Como lo que a la empresa realmente le interesa es el valor real de estos flujos, es decir, descontando la inflación futura, sus proyecciones de ingresos netos tenderán a ser menos precisas que si no hubiese inflación.

Por otra parte, debido a que para el cálculo del valor presente neto o la tasa interna de rendimiento de los proyectos de inver-

sión se requiere una estimación del valor futuro de la tasa real de interés, en un entorno inflacionario y, peor aún, uno donde la tasa de inflación sea muy variable, tener un valor aproximado del nivel que tendrá la tasa de interés real se complica, lo que dificulta saber si un proyecto de inversión cubrirá al menos el costo de oportunidad del capital. De esta manera, al aumentar la incertidumbre sobre el valor real de los flujos futuros netos de ingreso y del valor de la tasa de descuento, la tasa de inversión en la economía tenderá a ser, en promedio, menor que la que se daría si no hubiese inflación.

Así, uno de los principales efectos dañinos de la inflación lo constituye la distorsión que genera en la operación de los mercados financieros, reflejándose en que el monto de recursos financieros intermediados se reduce, y en consecuencia se amplía el margen de tasas reales de interés, es decir, como resultado de la inflación aumenta la diferencia entre las tasas reales que se pagan sobre los depósitos y las tasas reales que se cobran sobre el crédito.¹⁴ Además, se observa un acortamiento de los plazos, tanto del ahorro que realiza el público, como del crédito otorgado a las empresas, lo que efectivamente encarece el financiamiento de los proyectos de inversión, afectando relativamente más a aquellos de larga maduración.¹⁵

Todas las distorsiones señaladas, que finalmente se reflejan en una asignación ineficiente de recursos, se traducen en un PIB observado menor al que habría con estabilidad de precios, así como en menores tasas de ahorro e inversión y, consecuentemente, en menor crecimiento económico. Al ser el crecimiento económico alto y sostenido el principal elemento para reducir la pobreza, tener una economía distorsionada por la inflación va en detrimento de aquellos grupos sociales de menores ingresos, es decir, la inflación se constituye por sí misma en una barrera para la reducción de la pobreza.

Adicionalmente, el que seguramente es el efecto más nocivo de la inflación es que ésta se constituye como el impuesto más regresivo que existe, afectando relativamente más a las familias de menores ingresos. Esto se debe a que estas familias mantie-

¹⁴ La ampliación del margen real de tasas de interés, es decir una reducción de la tasa real de interés pasiva y un incremento en la tasa real de interés activa, es la forma mediante la cual los bancos se apropian de parte del ingreso del impuesto inflacionario.

¹⁵ Por el mismo efecto, la inflación hace que las empresas busquen invertir en proyectos de corta maduración, los cuales, aunque pudiesen tener una menor rentabilidad que aquellos de mayor plazo, acarrear, sin embargo, un menor riesgo derivado de la inflación.

nen una mayor proporción de su ingreso en forma de dinero que las familias ricas, debido a que los primeros, por su nivel de riqueza relativamente bajo, tienen limitado el acceso a instrumentos financieros que los protejan de la inflación, fenómeno que generalmente no se presenta para las familias de altos ingresos. De esta manera, en presencia de inflación, la pérdida en la riqueza derivada de la caída en el poder adquisitivo del dinero, como proporción del ingreso familiar, afecta en mayor grado a los más pobres, lo que hace que la inflación sea efectivamente un impuesto regresivo.

Además de este efecto desigual, dependiendo de qué fracción de la riqueza se mantiene en dinero y del monto absoluto de riqueza que da acceso a instrumentos financieros que pueden proteger de la inflación, ésta tiene otros efectos sobre la distribución del ingreso, algunos que pueden generar más equidad y otros, la mayoría, hacerla más inícuo.

Un aspecto que puede generar una mayor equidad en la distribución del ingreso ocurre cuando el gasto deficitario del gobierno financiado con crédito primario del banco central –es decir, a través de la imposición del impuesto inflacionario, y que finalmente deriva en inflación– se destina a incrementar el ingreso efectivo de los más pobres relativo al de los otros estratos de ingreso, como por ejemplo a través del subsidio a la canasta de consumo de las familias de menores ingresos, o para el financiamiento de bienes y servicios provistos en especie para estos estratos de la población tales como educación o salud, donde los beneficios están, en principio, cubiertos por la inflación. Sin embargo, este esquema no es sostenible por mucho tiempo, y la mejoría relativa en la distribución del ingreso, que en mucho depende de cuándo fue hecha la medición de la distribución del ingreso-gasto, sólo es transitoria ya que cuando es necesario realizar un ajuste fiscal para reducir la tasa de inflación, este tipo de subsidios tiende a disminuir o incluso a desaparecer.

Otro elemento ligado a la utilización del impuesto inflacionario en el financiamiento del gasto gubernamental, y que tendería a apoyar la hipótesis de que la imposición del impuesto inflacionario favorecería una distribución más equitativa del ingreso, es si este ingreso derivado de la inflación se destinará a financiar la inversión pública, por ejemplo en infraestructura. La hipótesis alrededor de lo anterior es que el crecimiento que generaría esta inversión compensaría notablemente las pérdidas generadas por la propia inflación, favoreciendo en todo caso a los grupos de

menores ingresos (Laidler y Parkin, 1975). Sin embargo, este argumento es muy débil por dos razones. La primera es que la tasa de inflación tiene que ser muy elevada y sostenida por un largo periodo para que el gobierno pueda tener el ingreso para el financiamiento de proyectos de inversión. La segunda es que aunque el gobierno invirtiese todos los recursos que obtiene de la imposición del impuesto inflacionario, el menor crecimiento económico que causan las distorsiones que genera la propia inflación supera ampliamente el que se pudiese generar por la inversión pública, y por lo mismo, el efecto neto sobre los grupos de menores ingresos es negativo.

Un tercer elemento que podría generar mayor equidad es el beneficio de la inflación a los deudores, es decir, generar una transferencia de ingreso de los acreedores a los deudores. Esto sucederá si el principal de la deuda o las tasas de interés no están indizadas a la inflación, por lo que el valor real de la deuda o las tasas reales de interés activas pudiesen caer. Sin embargo, hay dos factores que son importantes de considerar. El primero es que si la inflación es un fenómeno que ha estado presente por un largo periodo, los contratos de crédito a tasas fijas tienden a desaparecer. El segundo es que si el principal de la deuda no está indizado a la tasa de inflación, la misma inflación hace que el crédito se amortice más rápido en términos reales, lo cual obviamente implica, en valor presente, una transferencia de los deudores a los acreedores.¹⁶

En contraposición a estas tres hipótesis, hay otros elementos que indican que la inflación tiene el efecto de hacer más inícua la distribución del ingreso y de la riqueza. Uno, que ya se mencionó, es la regresividad del impuesto inflacionario derivado de las diferentes proporciones del ingreso familiar que se mantienen en dinero.

Un segundo elemento, íntimamente ligado a lo anterior, es que con la inflación hay una redistribución del ingreso de los agentes privados hacia el gobierno y dentro de éste hay quien se apropia de estos ingresos adicionales, es decir, los empleados gubernamentales que deben su empleo a que el gobierno decidió

¹⁶ Por ejemplo, suponiendo un esquema de amortización nominal lineal de un crédito a diez años, una tasa de inflación anual de 10% hace que durante los primeros tres años se amortice en términos reales casi el 50% del crédito. Si la inflación anual fuese de 50%, en el primer año se amortizaría, en términos reales, el 40% del crédito. Con una inflación anual del 100%, en el primer años se amortiza el 55% del total.

llevar a cabo una política fiscal expansiva que requirió la ampliación de la planta de empleo burocrático.¹⁷

Un tercer elemento es la velocidad de ajuste de los salarios. Si el pago a la mano de obra no está perfectamente indizado a la inflación, es posible que los salarios pagados a personas con una menor calificación se ajusten a la inflación más lentamente y en menor proporción que los salarios del personal más calificado. Esto implica que con la inflación habrá asalariados que perderán relativamente más, es decir los menos calificados, por lo que dentro del sector de personal asalariado habrá una redistribución del ingreso.

Un cuarto elemento es que la velocidad de ajuste de los precios de los bienes es, generalmente, mayor que el de los salarios, sobre todo si existen contratos laborales de mediano o largo plazo o si por disposición legal no es posible contratar a la mano de obra por hora. En estas circunstancias, una aceleración de la inflación se traduce en que los asalariados pierdan relativamente a los empresarios.

En quinto lugar, como indica Martínez (1998), otro efecto redistributivo ocurre a través del sistema impositivo, donde los estratos de ingresos más bajos no pueden retrasar el pago de los gravámenes (aplicados generalmente a los bienes de consumo), mientras que los estratos de ingresos más altos y no asalariados, sí lo pueden hacer, por lo que en términos reales los estratos de menores ingresos pierden relativamente más.

Finalmente, un sexto elemento que afecta tanto los niveles de pobreza como a la distribución del ingreso es si como resultado de una política fiscal expansiva, su financiamiento, a través del impuesto inflacionario e intentos recurrentes y fracasados de estabilización, la economía entra en una dinámica de crisis de balanza de pagos y cambiarias recurrentes. Si una economía experimenta crisis externas continuas en cada uno de estos eventos, la caída de los salarios reales derivados del incremento del tipo de cambio real afecta relativamente más a los estratos de menores ingresos. Además, si la tasa de crecimiento económico entre cada una de estas crisis no es suficientemente elevado con una significativa recuperación del empleo y de los salarios reales, el fenómeno de crisis recurrentes hará que el ingreso absolu-

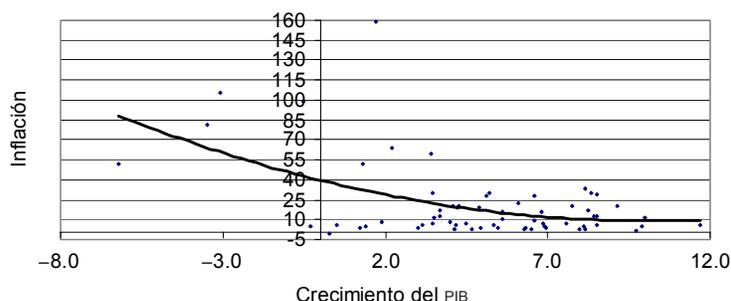
¹⁷ Estos burócratas son los mismos que generalmente se oponen a la desaparición de estos programas, cuando además de haber mostrado su poca o nula efectividad para atacar la pobreza, requieren ser eliminados cuando es necesario hacer un ajuste fiscal para reducir la inflación.

to y relativo de la población de más bajos ingresos tenga una tendencia decreciente, es decir, se incrementan los índices de pobreza así como la iniquidad en la distribución del ingreso.

En resumen, la inflación se constituye como la distorsión más costosa que el gobierno puede introducir en una economía, ya que inhibe el ahorro financiero, la inversión y el crecimiento económico, la creación de empleos y el aumento de los salarios reales, mientras que aumenta los índices absolutos de pobreza y genera una mayor iniquidad en la distribución del ingreso.

En la historia económica de México, la presencia de inflación ha sido una constante, con excepción de unos pocos años, particularmente la década de los sesenta, hecho que se ha reflejado en el crecimiento económico, donde se observa que entre más alta ha sido la tasa de inflación, menor ha sido, en promedio, el crecimiento económico, tal como se observa en la gráfica 1.

Gráfica 1
Crecimiento del PIB real e inflación



Dado que es importante dotar a la economía de un marco macroeconómico estable, es indispensable que un país cuente con un banco central autónomo e independiente del gobierno federal, caracterizándose esta autonomía en que el gobierno no pueda obligar al banco central a otorgarle crédito. La estabilidad de precios se constituye así en la principal aportación que un banco central pueda hacer al desarrollo económico.

De entre las reformas estructurales que se introdujeron a la economía durante el periodo 1988-1994, una de las más importantes fue la reforma del marco legal del Banco de México, que incluyó tanto una reforma al Artículo 28 de la Constitución como la promulgación de una nueva Ley Orgánica del Banco de México. La reforma constitucional que enmarca la autonomía del Banco

de México se constituyó como un parteaguas en la relación entre el propio banco y el gobierno en lo relativo al financiamiento. Con esta reforma, la parte del Artículo 28 relativo al Banco de México señala lo siguiente:

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

Con este nuevo marco constitucional, el 23 de diciembre de 1993 se promulgó la nueva Ley Orgánica del Banco de México, la cual entró en vigor el 1 de abril de 1994. En esta nueva ley hay tres puntos que conviene destacar. El primero es el elemento político de la autonomía del banco central. El segundo es la relación de crédito entre el banco y el gobierno. Y el tercero, la intervención del Banco de México en materia cambiaria.

Respecto del primer punto, es crucial que para que un banco central sea efectivamente autónomo en el manejo de la política monetaria, sus decisiones tienen que estar aisladas de presiones y chantajes por parte del gobierno, y las decisiones que tome la Junta de Gobierno no sean sujetas a una amenaza de remoción. Por lo mismo, en el Artículo 40 de la ley se establece el mecanismo de nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno, de forma tal que el mandato del gobernador de la misma no coincide con el periodo presidencial. Así, el texto de este artículo señala:

El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal [...].

Como puede notarse, el presidente de la república en turno 'hereda' al gobernador designado por el presidente anterior por el primer trienio de su gobierno. Por otra parte, el Artículo 43 señala las causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno. De las ocho causas apuntadas, en ninguna cabe la posibilidad de remoción por no otorgar el financiamiento demandado por el gobierno. Respecto a esto último, tal como lo señala la Constitución, ninguna autoridad podrá ordenar al banco conce-

der financiamiento. Al respecto, el Artículo 46, fracción IV, señala que es facultad de la Junta de Gobierno:

[...] Resolver sobre el otorgamiento de crédito del banco al Gobierno Federal.

La prohibición de demandar financiamiento al Banco de México, aunado al límite establecido al saldo de crédito, implica en principio la imposibilidad de recurrir al crédito primario para el financiamiento del déficit fiscal, tal como sucedió en el periodo 1972-1982. Además, al no poder recurrir al crédito del banco por arriba de lo que la propia institución juzgue como conveniente dado su objetivo de precios, aunado a las condiciones estructurales de los sistemas financieros nacional e internacional en los cuales el gobierno pudiese endeudarse, le impone también una disciplina fiscal al gobierno.

En cuanto al papel del Banco de México en materia cambiaria, es en este capítulo en el cual se limita la autonomía del banco en el ejercicio de la política monetaria, ya que la efectividad de ésta se determina por el régimen cambiario prevaleciente. Así, con un esquema de tipo de cambio fijo o semifijo, la política monetaria es ineficiente para controlar la cantidad de dinero en circulación, al ser ésta determinada por la demanda. Por el contrario, en un esquema de tipo de cambio flexible puro, al no tener que intervenir en el mercado cambiario, el banco central a través de la determinación de la tasa de expansión de las fuentes internas de la base monetaria, es decir, el financiamiento neto que otorgue a la economía, puede determinar la expansión de la base monetaria.¹⁸

Al respecto, el Artículo 21 de la ley orgánica señala:

El Banco de México deberá actuar en materia cambiaria de acuerdo a las directrices que determine una Comisión de Cambios, que estará integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha Dependencia que designe el Titular de ésta, el Gobernador del banco y dos miembros de la Junta de Gobierno, que el propio Gobernador designe [...].

Las sesiones de la Comisión serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, en su ausencia, por el Gobernador y, en

¹⁸ Debido a esta deficiencia, el Poder Ejecutivo propuso durante 1998 modificar la Ley Orgánica del Banco de México, en la cual se propone otorgarle al banco central el manejo, también autónomo, de la política cambiaria. Esta propuesta se 'congeló' en el Congreso de la Unión.

ausencia de ambos, por el subsecretario que designe el Titular de la citada Secretaría. Quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate [...].

De este artículo se deduce que el Banco de México se encuentra en una posición de desventaja frente a la Secretaría de Hacienda en la determinación de la política cambiaria, la cual no es más que el reverso de la política monetaria. Más aún, el Artículo 43 referente a las causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno del Banco de México indica, en su último apartado como causa de remoción:

El Gobernador podrá ser removido también por no cumplir con los acuerdos de la Comisión de Cambios.

Como puede inferirse, si el Poder Ejecutivo decidiera que la política cambiaria fuese una diferente a la de tipo de cambio flexible tal que el Banco de México tuviese que defender algún nivel particular del tipo de cambio, perdería el control de la política monetaria, con lo que efectivamente se le estaría eliminando, si no la autonomía jurídica, sí la autonomía económica. Desde finales de 1994 y hasta el presente esto no ha sido un problema, ya que el tipo de cambio ha sido flexible. Sin embargo, no existe ninguna garantía de que en el futuro el gobierno decidiera que el banco central tenga que intervenir en el mercado cambiario, lo que pondría en peligro la estabilidad permanente de los precios.

En resumen, un elemento importante en el proceso para dotar a la economía de un marco institucional más eficiente ha sido sin duda haberle otorgado al Banco de México la autonomía en el manejo de la política monetaria, ya que ésta es una condición necesaria para alcanzar la estabilidad macroeconómica, crecer sostenidamente y eliminar de la economía el impuesto más regresivo que existe: la inflación. Sin embargo, esta autonomía se encuentra parcialmente acotada por la política cambiaria. Para que el Banco de México pueda ser efectivamente una institución autónoma e independiente en el manejo de la política monetaria y pueda alcanzar el objetivo de estabilidad permanente de precios, se requiere que además tenga también el control constitucional sobre la política cambiaria y que ésta sea una de tipo de cambio flexible.

Adicionalmente, y dado que la política monetaria no se maneja en un entorno de aislamiento, para lograr efectivamente la erradicación permanente de la inflación, también es necesario

imponer una restricción constitucional para que las finanzas públicas estén en equilibrio. Solamente con un compromiso gubernamental de equilibrio permanente en las finanzas públicas podrá el Banco de México cumplir con su mandato constitucional de alcanzar la estabilidad de precios.

Conclusiones

La economía mexicana tiene un potencial de crecimiento que no ha podido ser aprovechado íntegramente como resultado de contar con un marco institucional que rige la vida económica de México notoriamente ineficiente. En consecuencia, el nivel de desarrollo económico es relativamente bajo.

Dentro de los muchos elementos que componen el marco institucional, en este trabajo se analizaron únicamente tres aspectos de esta ineficiencia: la definición y protección de los derechos privados de propiedad, la ausencia de una efectiva rendición de cuentas por parte del Poder Legislativo y la autonomía incompleta del Banco de México.

Respecto del primero, la definición de los derechos privados de propiedad, tal como están en el Artículo 27 constitucional es ineficiente, al tratar a la propiedad privada como un derecho derivado y no un derecho natural, y siempre sujeta a ser expropiada. Adicionalmente, el sector privado se enfrenta al riesgo, en términos de la rentabilidad de la inversión, de que sea obligado por el propio gobierno a destinar los recursos a algún uso particular, tal como lo establece el propio Artículo 27 de la Constitución. Aunado a esta deficiente definición, el sector privado también se enfrenta a que el Poder Judicial no protege eficientemente y de manera imparcial los derechos privados de propiedad, por lo que el riesgo sobre la rentabilidad de la inversión es mayor, hecho que desincentiva la inversión y el crecimiento económico.

El segundo tema analizado fue la ausencia de rendición de cuentas por parte de los legisladores federales, senadores y diputados, derivada de la prohibición constitucional para que puedan ser reelectos de manera inmediata. Esto introduce un sistema de incentivos ineficiente para los legisladores quienes no tienen que rendirle cuentas a sus electores y, en cambio, su lealtad está con los líderes partidistas. En consecuencia, se requiere introducir la reelección inmediata. Sin embargo, debido a las presiones que se generarían dentro del Congreso para incrementar el gasto gubernamental, esta reforma institucional tiene que ser acompañada

da de candados constitucionales en materia de finanzas públicas para evitar que el gasto y el déficit público se eleven por arriba del nivel óptimo, ya que ello desincentivaría la inversión privada.

Finalmente, el tercer tema se refiere a la autonomía del Banco de México como un elemento necesario para tener un marco permanente de estabilidad macroeconómica. En este sentido, la autonomía que actualmente tiene el banco central es incompleta, ya que la política cambiaria la decide el gobierno federal a través de la Comisión de Cambios que preside la Secretaría de Hacienda. Por lo mismo, para consolidar la autonomía del banco, se requiere eliminar esta comisión y que sea el propio instituto central el que decida la política cambiaria.

Obviamente, estos tres puntos no son las únicas deficiencias del marco institucional y la lista es prácticamente interminable: el sistema educativo y el de salud con provisión de bienes y servicios por parte del gobierno, la excesiva e ineficiente regulación de los mercados, la legislación laboral, la ineficiencia y corrupción en los procesos de procuración y administración de justicia, la inseguridad pública, entre otras.

México no podrá avanzar de manera sostenida en un proceso continuo de desarrollo económico a menos que este marco institucional se modifique y se haga, en consecuencia, más eficiente. Si no se hace este cambio, México seguirá siendo un país de privilegios para una minoría, con ausencia de igualdad de oportunidades, subdesarrollado e inicuo.

Bibliografía

- Alchian, A. (1965), "Some Economics of Property Rights", *Il Politico*, vol. 30, núm. 4, pp. 816-829.
- Barnett, R. (1998), *The Structure of Liberty, Justice and the Rule of Law*, Clarendon Press.
- Barzel, Y. (1999), *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Becker, G. S. (1983), "A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence", *Quarterly Journal of Economics*, vol. xcvi, pp. 371-400.

- Blejer, M. (1983), "On the Anatomy of Inflation", *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 14, núm. 4, pp. 469-482.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1990), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, University of Michigan, Michigan.
- Furuboth E. G. y S. Pejovich (1974), *The Economics of Property Rights*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass.
- Hayek, F. A. (1960), *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago.
- Katz, I. (1999), *La Constitución y el desarrollo económico de México*, CIDAC-ITAM, Cal y Arena, México.
- (2001), "La Constitución y los derechos de propiedad en México", *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, enero-junio, pp. 27-48.
- Laidler, D. y M. Parkin (1975), "Inflation: a Survey", *The Economic Journal*, vol. 85, núm. 340, pp. 741-809.
- Martínez, L. (2002), "El efecto de la inflación en la distribución del ingreso", *La inflación en México*, tomo 1, Gaceta de Economía, ITAM, pp. 117-152.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Olson, M. (1993), "Dictatorship, Democracy, and Development", *American Political Science Review*, vol. 87, núm. 3, septiembre, pp. 567-576.
- Poiré, A. (2001), *Competencia democrática y reforma estructural: el papel de la reelección inmediata*, Mimeo, México.
- Roemer, A. (1994), *Introducción al análisis económico del derecho*, ITAM-Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México.

Tena, R. F. (1997), *Leyes fundamentales de México, 1808-1997*, Editorial Porrúa, México.

Recepción: 31 de marzo de 2003

Aceptación: 9 de enero de 2004

Isaac M. Katz Burstin es maestro y doctor en economía por la Universidad de Chicago, Estados Unidos. Es profesor de tiempo completo en la División Académica de Economía, Derecho y Ciencias Sociales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde es titular de la cátedra de investigación “Nissan”. Entre sus campos de interés se encuentran: instituciones y derecho, sistema financiero, desarrollo económico y economía de la educación. Ha publicado, entre otros textos: 1) “Inflación, crecimiento, pobreza e inequidad”, en *La Inflación en México. Gaceta de Economía*, tomo 1, 2002, pp. 153-171; 2) “Los derechos de propiedad en México. Un análisis del Artículo 27 en las Constituciones de 1857 y 1917”, en *Solo Historia*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, núm. 13, julio-septiembre, 2001; 3) “La Constitución y los derechos privados de propiedad”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 4, enero-junio, 2001; 4) *La Constitución y el desarrollo económico de México*, ITAM-Cidac, Cal y Arena, México, 1999, y 5) *La sabiduría mexicana a través de sus dichos y refranes. Aplicaciones de teoría económica*, El Economista, México, 1999.