
Consideraciones sobre el establecimiento de una política de Estado

••••• JOSÉ AYALA ESPINO*

“Un enfoque intuitivo de la política pública sugeriría que los burócratas y políticos persuadidos por el espíritu público deberían hacer la política, en un momento dado, de acuerdo con sus dictados y discreción. Lamentablemente no todos los políticos poseen un genuino espíritu público, y la discreción puede conducir al oportunismo y a políticas inapropiadas. La discreción puede llevar a resultados económicos ineficientes, sobre todo cuando los políticos se declaran más inspirados por el cumplimiento del interés público.”

William R. Keech, *The Costs of Democracy*

I

El propósito de este ensayo es revisar brevemente algunos de los enfoques que en los últimos años se han desarrollado para analizar el papel de los políticos y los burócratas en el control y manejo de la política económica. Esto puede resultar particularmente útil para reflexionar sobre los alcances y límites del posible establecimiento de una política de Estado en México y sus consecuencias.¹ En efecto, hay quienes han subrayado la necesidad de abordar expresamente los problemas conceptuales y poner sobre la mesa algunas de las cuestiones clave: ¿Cuáles

1. John Bailey, experto en estudios mexicanos de la Universidad de Georgetown, ha dicho que la terminología que se está usando en México es muy “rara” y agrega que en Estados Unidos la política de Estado es un término inexistente; allá, a ese tipo de políticas simplemente se le denominan políticas públicas (*public policies*). En contraste, en México, los políticos, los funcionarios y los académicos han comenzado a usar el concepto de políticas de Estado de una manera bastante laxa y ambigua para referirse a muchas cosas a la vez y no sólo a las políticas públicas, el término que más se usa. Véase A. Amezcua, “¿Políticas públicas o de Estado? Entrevista a John Bailey”, *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 7 de diciembre de 1997.

elementos de la política económica estarían predeterminados por esta llamada política de Estado? ¿Cuáles políticas podría utilizar discrecionalmente el gobierno conforme se modifiquen las circunstancias económicas? ¿Habría algún mecanismo institucional para revisar de modo periódico los resultados de esta política? ¿Qué instituciones permitirían garantizar la observancia de esta política? Y finalmente, pero no menos importante, ¿cuál sería el estatus legal de esta política?²

El entorno en que actualmente se desempeña la economía mexicana es sin duda incierto y volátil, y justamente por ello cobra relevancia esta discusión. Para algunos analistas hay riesgos de una desestabilización importante, y aun de una crisis de gobernabilidad, porque se aduce que no se cuenta con un marco institucional que permita celebrar un acuerdo político entre los principales actores. En efecto, mucho se ha especulado recientemente al respecto. Entre otros temas se ha discutido, por ejemplo, sobre los siguientes:

- Las definiciones y acuerdos en materia del presupuesto público en los próximos años pueden ser difíciles de alcanzar entre las principales fuerzas políticas.

- Las vicisitudes alrededor de las reformas financieras, para enfrentar el problema del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, son un ejemplo conspicuo de las enormes dificultades para llegar a arreglos políticos y aceptar nuevas instituciones.

- El riesgo latente de no completar una reforma del Estado, que efectivamente instituya la plena democracia en el país, puede mantener un escenario político volátil y sin reglas claras para

2. Véase Rolando Cordera, “Política económica de Estado”, *Nexos*, núm. 241, enero de 1998, pp. 75-79.

* *Coordinador del Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, Facultad de Economía, UNAM.*

afrontar la sucesión presidencial y los eventuales resultados de la elección respectiva.

- El resultado electoral del año 2000 podría producir un giro radical en la política económica del gobierno, en un escenario de cerrada competencia política.

- El proceso electoral del año 2000 podría rebasar la capacidad del Instituto Federal Electoral y obligar a cambios de importancia en la organización de las elecciones.

Cualquiera que fuera nuestra apreciación sobre lo anterior e independientemente de sus posibles resultados, es indudable que para ampliar los márgenes de gobernabilidad, en una transición tan compleja, se necesitaría una política de Estado, nunca como antes, pero también, nunca como antes, sería difícil acordarla.

II

La aspiración de políticos y burócratas, y en realidad de todo Estado moderno, es formular y administrar políticas públicas que proporcionen un marco de estabilidad macroeconómica y confianza para facilitar la coordinación de las decisiones entre los distintos niveles de gobierno, así como entre éste y los agentes económicos para propiciar un intercambio económico y político con los menores costos posibles. Sin embargo, habría que considerar las dificultades para implantar políticas públicas eficientes que propicien estabilidad y confianza. Éstas buscan fijar un marco institucional de restricciones para atenuar el oportunismo económico de los agentes. Sin estas políticas se generaría un ambiente económico poco cooperativo y políticamente inestable, lo que podría favorecer la aparición de crisis recurrentes y dificultar, aún más, la posibilidad de emprender acciones colectivas concertadas.³

Este último es el entorno en el cual se discute actualmente la pertinencia de la política económica de Estado. Ésta podría definirse como un acuerdo básico para fijar unas "reglas del juego" aceptadas y cumplidas por todos, que guíen las relaciones económicas y políticas entre los agentes económicos. Esto es, se definen los instrumentos y las metas de política económica para anclar los "fundamentos" de la economía.⁴ Así, se puede definir la política fiscal y monetaria, al igual que las metas que

se piensa alcanzar en materia de déficit público, cuenta corriente, oferta monetaria, tasas de interés, inflación y crecimiento del producto como una referencia para la toma de decisiones de los agentes.⁵ El argumento que esgrimen los partidarios de las políticas de Estado es que, al margen de los cambios económicos y políticos, la orientación estratégica de la política económica no debería cambiar de modo repentino si se cuenta con un marco definido de mecanismos acordados y de arreglos institucionales aceptados por todos. Ello permitiría a los agentes ajustar marginalmente sus expectativas económicas. La idea clave es que las crisis recurrentes, por ejemplo, las de la economía mexicana en los últimos años, pueden evitarse o atenuarse si se cuenta con políticas y mecanismos institucionales que permitan a los agentes ajustar sus expectativas a los vaivenes del entorno político y económico sin rupturas o estampidas irracionales, que de manera inevitable agudizarían las crisis y la inestabilidad.

Desde una perspectiva más amplia también cabe otra definición de la política de Estado. En efecto, esta última, en un sentido más fuerte del término, es una definición estratégica sobre la manera de alcanzar la modernización de la economía en el largo plazo, tal como lo han hecho otros países.⁶ Ello supondría que una política de Estado: primero, rebasa el limitado horizonte temporal de un gobierno, y segundo, va más allá de la definición de la política económica convencional, pues define la estrategia para establecer en el largo plazo una política de Estado en materia de educación, salud, infraestructura, seguridad, etcétera.⁷ Ello supondría afectar las bases estructurales en las cuales se asienta una economía para darle una nueva dirección.⁸

de la cuenta corriente superior a 4% del PIB. Francisco Suárez, "Política económica de Estado en un mundo global: opciones para México", *El Mercado de Valores*, núm. 4, abril de 1998, p. 20.

5. Se ha dicho que en una economía globalizada existe explícita o implícitamente una comparación jerarquizada (*benchmarking*) de las mejores políticas evaluadas conforme a los mismos criterios; por ejemplo, los organismos multilaterales premian o castigan a los países de acuerdo con las políticas adoptadas; de otra parte, existe una presión por establecer las mejores experiencias (*best practices*) entre países. Las naciones que no las adoptan pueden ser restringidas o castigadas por los mercados y los organismos multilaterales mediante limitaciones de los flujos o fugas de capitales. Idea tomada de Francisco Suárez, *op. cit.*, p. 14.

6. Algunos han planteado que en realidad no se necesita de la definición de una "nueva" política de Estado porque ya está definida en la propia Constitución mexicana desde hace muchos años. Desde una perspectiva teórica J. Buchanan ha sostenido la idea de que existe una base constitucional de las políticas y también de la economía. Véase J. Buchanan, "The Constitution of Economic Policy", *American Economic Review*, núm. 77, junio de 1987, pp. 243-250.

7. Luis Rubio ha señalado las dificultades para establecer una política de Estado y compara a México con otras experiencias en las cuales la definición de política de Estado es inexistente porque la política funciona bien o es ampliamente aceptada por los principales grupos y fuerzas políticas. Véase A. Amezcua, "Políticas de Estado: paradojas y defectos. Entrevista a Luis Rubio", *Enfoque*, suplemento de *Reforma*, 30 de noviembre de 1997.

8. En las grandes potencias económicas, en otras etapas de desarrollo, la política de Estado consistió en la modernización económica forzada, y aun impuesta por la coerción del Estado, para sobrevivir

3. El Banco Mundial ha señalado la importante relación entre la formulación de políticas y la acción colectiva. No considerar lo anterior puede conducir a graves errores políticos, porque simplemente se ignora el papel de los actores sociales, los grupos de interés y la acción colectiva. Véase Shaiid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *Beyond the Washington Consensus. Institutions Matter*, Banco Mundial, Washington, 1998, p. 32 y siguientes.

4. Francisco Suárez ha sugerido el siguiente marco macroeconómico: inflación paulatinamente convergente con Estados Unidos y Canadá; crecimiento mínimo de 5% para la creación de un millón de empleos; política cambiaria que compense, a lo largo del tiempo, los diferenciales de inflación; déficit fiscal de entre 1 y 2 por ciento del PIB, procurando que la política fiscal tenga una orientación contracíclica y no procíclica; aumentar la actual recaudación fiscal de 9% del PIB a niveles competitivos internacionalmente; no aumentar la deuda pública a más de 50% del PIB y, finalmente, no tener un desequilibrio

En cualquiera de sus acepciones, los grandes objetivos de las políticas de Estado, habría que reconocerlo, son más una meta normativa que una posibilidad real, pues su alcance está, a final de cuentas, sujeto a factores imponderables asociados a la mayor o menor volatilidad macroeconómica, a la conducta más o menos egoísta y discrecional de políticos y burócratas, y a elementos estructurales; además, todos estos factores difícilmente se pueden remover en el corto plazo. Respecto a lo anterior, hay quienes están convencidos de que los resultados a los cuales puede conducir la política económica dependen más de las bases estructurales de la economía o sus fundamentos que de un conjunto de restricciones institucionales. Para esas personas el desempeño macroeconómico es adecuado porque sus fundamentos son sólidos. En contraste, para otros, las restricciones institucionales son un factor clave que permite, o no, mejorar el desempeño de la economía. Ciertamente, una actitud nihilista, con respecto a lo anterior, podría conducir a la parálisis en la formulación de las políticas. Por el contrario, más allá de esta visión estrecha, la experiencia muestra que se han aplicado políticas que han mejorado el funcionamiento de la economía y, a veces, de manera decisiva.

En cualquier caso, convendría reconocer que el Estado no formula y aplica sus políticas en un vacío social; por el contrario, lo hace en un marco de restricciones económicas, políticas e institucionales muy complejo, contradictorio, lleno de disyuntivas y dominado al menos por los siguientes elementos:

- La incertidumbre sobre las elecciones de los agentes y el posible comportamiento de los mercados. No cabe duda de que en una economía globalizada, a la incertidumbre sobre la marcha de la economía local se añade la incertidumbre proveniente del exterior. Podríamos reconocer que en la actualidad las instituciones no proporcionan la información adecuada para atenuar los problemas de incertidumbre que prevalecen en muchos mercados, en especial los financieros. Así, mejores instituciones podrían contribuir al mejor desempeño de los mercados.

- En un régimen democrático es inevitable la existencia de distintas perspectivas (económicas, ideológicas y políticas) de los agentes económicos. Ello genera inevitables contradicciones de intereses y pugnas distributivas, y los arreglos institucionales existentes no siempre contienen todas las previsiones necesarias para resolver este tipo de conflictos. De hecho, no hay ningún sistema político o régimen legal capaz de garantizarlo. En las democracias, en la práctica, el intercambio económico y político es un proceso costoso y, además, naturalmente genera incertidumbre. Pero no cabe duda de que el perfeccionamiento de los mecanismos democráticos podría ayudar a mejorar el funcionamiento de la economía.

- Las relaciones estratégicas que se entablan entre agentes y mercados es un fenómeno que se acentúa en una economía globalizada e interdependiente. Una relación entre dos agentes es

en un mundo muy competido. Ejemplos relevantes al respecto son: el Japón de la revolución Meiji, la Alemania de Bismarck, la República de Corea de la posguerra y muchas de las economías de Europa. Esta definición de política de Estado es proporcionada por Francisco Suárez, *op. cit.*, p. 23.

estratégica cuando las decisiones del primero afectan al segundo, independientemente de la voluntad o intención de cualquiera de los dos. Ello dificulta extraordinariamente el cumplimiento de las expectativas de los agentes. La marcha de una economía y las decisiones políticas dependerán de modo creciente de otras economías y otros gobiernos. Éste es un fenómeno que evidentemente se acentúa en una economía globalizada. Los cambios en la política monetaria, cambiaria o fiscal de cualquiera de los socios comerciales de México inevitablemente terminarán por afectarlo. La reforma de las instituciones multilaterales, para adecuarse a las nuevas circunstancias, es un aspecto relevante para mejorar el desempeño de las políticas nacionales.

- La eficiencia y la eficacia de una determinada política no dependen únicamente de la calidad intrínseca de su formulación, sino de muchos otros factores externos a esta política que pueden alterar su aplicación y, sobre todo, los resultados esperados. Por ejemplo, la calidad de las instituciones, la preparación y la habilidad técnica de la burocracia, la responsabilidad y congruencia de los políticos, y la participación de los medios de comunicación son elementos cruciales para que las políticas funcionen adecuadamente. Sin embargo, estos factores son exógenos a la política económica, por lo que los formuladores de las políticas y, en general, los distintos agentes, no siempre pueden controlarlos.

- Los políticos y burócratas con frecuencia carecen de incentivos para formular y administrar políticas que transmitan toda la información que requieren los agentes para mejorar el proceso de toma de decisiones. La experiencia revela que el gobierno obtiene, en muchas ocasiones, ventajas políticas importantes del manejo discreto o francamente secreto de la información relevante para la toma de decisiones. En realidad habría que reconocer que esta conducta política es la norma y no la excepción. Las instituciones han tendido a mantener estancada esta situación; en este campo se admite que se necesita una reforma radical para mejorar los sistemas de información.

- Las instituciones democráticas no garantizan, por sí mismas, el manejo responsable de ciertas políticas. Un ejemplo conspicuo es la autonomía que ha alcanzado el banco central en muchos países. Aunque es una innovación institucional relevante en sí misma, no es todavía una condición suficiente para lograr la estabilidad económica. En efecto, la autonomía del instituto central está limitada al ámbito relativamente estrecho de competencia que fija la ley, y sus posibilidades de influir en otras políticas es reducida. Generalmente se admite que las instituciones financieras no se constituyen para restringir la discrecionalidad de sus autoridades, sino para aplicar los procedimientos que están definidos en las leyes que rigen al sistema financiero y no más.

III

Hay un conjunto de problemas que han puesto de relieve las dificultades prácticas para alcanzar políticas de Estado, al menos en el sentido de las definiciones generales que se han señalado, es decir, las que subrayan la idea de un acuerdo entre los actores principales para definir el rumbo estratégico de la eco-

nomía en una dirección que garantice el crecimiento y el bienestar en un marco de estabilidad. Enseguida nos referimos a algunos de los mecanismos institucionales y políticos que se han propuesto para mejorar el desempeño de la política económica y que ilustran lo anterior: *i)* anuncio gubernamental anticipado de los instrumentos y resultados de la política económica; *ii)* compromisos públicos del gobierno sobre la política económica; *iii)* control de burócratas y políticos, sistema electoral y rendición de cuentas, y *iv)* control del presupuesto público.

Anuncio anticipado de instrumentos y resultados de la política económica

En algunos países se ha intentado aplicar, como mecanismo de acuerdo y cooperación entre los agentes, el anuncio anticipado del uso de instrumentos fiscales y monetarios, así como de los resultados que se esperan de ellos. La idea es que los anuncios explícitos crearán un clima de mayor confianza en la política y se reducirá la discrecionalidad de las autoridades fiscales y monetarias. Sin embargo, esto no ha sido fácil de implantar con éxito en un buen número de países. Un primer problema para lograr el establecimiento de un mecanismo eficiente de "anuncios" de la autoridad es la disponibilidad y distribución de la información económica relevante entre los distintos agentes, incluido el propio gobierno. Dos elementos contribuyen a ello: primero, los políticos y los burócratas generalmente retienen información relevante, y segundo, éstos tienen acceso a una mayor cantidad de información valiosa, al contrario de los agentes privados, que la obtienen de manera limitada. Ciertamente los ciudadanos y los votantes carecen aún más de información relevante en materia de política económica. La información asimétrica entre los agentes abre las posibilidades para que el gobierno, o cualquier otro agente, incurran en oportunismo, al ocultar información relevante para terceros; en consecuencia, es muy probable que surja el daño moral o la selección adversa.

El ejemplo típico de lo anterior es el manejo de la política financiera; se dice que el éxito de ésta depende de que el gobierno anuncie los objetivos y actúe de manera congruente con éstos. En efecto, en el manejo de las tasas de interés y el tipo de cambio la burocracia se compromete a cumplir metas, pero muy frecuentemente se equivoca y no cumple. Ello se puede deber efectivamente a imponderables, pero la mayoría de las veces las autoridades pueden ocultar sus verdaderos objetivos, aun cuando anuncien sus intenciones, porque ellas mismas piensan que es difícil alcanzarlos. Actúan de este modo porque piensan que sería peor dar a conocer sus previsiones económicas reales, por ejemplo, una tasa de inflación muy alta, un déficit en cuenta corriente difícil de sostener, una meta de déficit público inviable, etcétera. Si se llevaran a cabo estos anuncios, simplemente estaríamos frente a una típica profecía "autocumplida". Entonces, aunque se anuncien los objetivos, posiblemente los funcionarios no busquen en verdad alcanzarlos, aunque sus deseos fueran genuinos. El público sabe, además, que si en repetidas ocasiones no se cumplieron los objetivos, un nuevo anuncio público, por ve-

hemente que éste sea, no significa que ahora sí se lograrán. Además, las autoridades se pueden beneficiar de la ambigüedad, en la medida en que favorece un manejo discrecional de la información y, en consecuencia, surge la posibilidad de manipular los objetivos de la política porque, a su vez, los burócratas desean un mayor margen de maniobra para ajustar los objetivos de las políticas a las cambiantes circunstancias del entorno económico, sin un compromiso institucional muy fuerte entre los poderes ejecutivo y legislativo, con los partidos políticos y, en general, con los grupos que influyen de modo decisivo en las decisiones de política económica.

En este caso, más que los anuncios anticipados, lo relevante para una política de Estado es mejorar el sistema de información. Sin embargo, conviene no perder de vista dos aspectos. Primero, adquirir, procesar y difundir información es muy costoso. Además, proponer su financiamiento a la sociedad y al legislativo no es un tema popular, ni políticamente atractivo para ningún partido, de modo que ni políticos ni burócratas tienen auténticos incentivos para mejorar los sistemas de información. Y segundo, el sistema de información representa en sí mismo una estructura de poder relevante, y en consecuencia está sujeto a presiones y manipulaciones de los grupos burocráticos y políticos; por tanto, los organismos que generan y distribuyen información también deberían estar sujetos a controles institucionales que favorezcan una mejor calidad y difusión de la información relevante. A pesar de estas dificultades es indudable que muchos reconocen la creciente importancia que desempeña la información en el proceso político de toma de decisiones y en la misma elaboración de la política. Asimismo, se ha cobrado conciencia sobre la necesidad de que los gobiernos inviertan más en información. Las dificultades prácticas para desarrollar un buen sistema, confiable y oportuno, ciertamente no elimina su necesidad, sino por el contrario, pone de relieve que es una condición indispensable para reducir la variabilidad y la incertidumbre que naturalmente rodea a las políticas.

La calidad y cantidad de información disponible para que los ciudadanos juzguen al gobierno puede mejorar significativamente con innovaciones institucionales, en especial con la incorporación de organismos independientes que gocen de mayor autonomía del gobierno central. Entre los principales ejemplos destacan los siguientes: la figura de una auditoría superior y de un auditor general como una rama independiente del Estado; mayores atribuciones a los órganos electorales para revisar las campañas de financiamiento de los partidos políticos; participación de la oposición en las instancias fiscalizadoras y control de organismos públicos, especialmente de los medios de difusión estatales, y finalmente, pero no menos importante, un organismo de información económica independiente del Estado, dotado de una junta de gobierno en la que participen entidades no gubernamentales.⁹

9. Luis Rubio ha advertido sobre la importancia de la información y sus mecanismos de control y también ha sugerido que: "Es difícil anticipar el mundo de posibilidades que abre la era de la información. Por un lado, las transformaciones políticas que enfrentaría son evidentes [...] Los grandes perdedores serán sin duda quienes en el pasado vivían

Compromisos públicos del gobierno sobre la política económica

Los compromisos que los burócratas puedan adquirir ante la sociedad son un requisito básico para establecer políticas de Estado. Sin embargo, habría que reconocer que hay compromisos buenos y malos y, generalmente, los burócratas no hacen todo el tiempo buenos compromisos, creíbles y confiables. Ello no es fruto de una perversión intrínseca de su conducta, sino sobre todo de la carencia de incentivos institucionales para establecer buenos compromisos. En efecto, los burócratas nunca saben con certeza cuáles fuerzas políticas o nuevos burócratas controlarán el gobierno en el futuro; entonces siempre tendrán buenas razones para temer que el nuevo gobierno, o los burócratas que lo controlen, favorezca menos sus intereses que los funcionarios actuales. Por esta razón, en un momento dado los burócratas tienen incentivos para quitarse de encima cualquier control político, por muy ventajoso que pudiera ser para la sociedad. Por su parte, los políticos que actualmente forman el gobierno tienen fundado temor de que en el futuro los políticos que aspiran a formar un nuevo gobierno usen la burocracia para lograr su propósito principal, es decir, desplazar del poder a los políticos que actualmente lo poseen. Ciertamente, lo anterior no propicia un ambiente favorable para el establecimiento de buenos compromisos.

Por supuesto que también cabe la posibilidad de que el gobierno establezca buenos compromisos; para lograrlo el gobierno deberá comprometerse, por medio de reglas, a no cambiar los objetivos de una política. Por ejemplo, en vísperas de una elección, el gobierno no debe prometer elevar el empleo público o mantener empleos permanentes en las estructuras administrativas del gobierno. Éste es un buen compromiso, porque es creíble y realizable, aunque tenga costos políticos, pues, efectivamente, los políticos no podrán manipular el apoyo social y electoral de la burocracia. En contraste, si en una fase de campaña electoral el gobierno se compromete a un aumento del empleo público y, además, promete a los servidores públicos empleos definitivos para ganar el apoyo de la burocracia, estamos frente a un compromiso malo, porque el gobierno será presionado a cumplir sus promesas de campaña y en un entorno de restricción presupuestaria severa sería poco probable que pueda cumplir sus promesas, y si lo hace será, *ceteris paribus*, a costa de una elevación del déficit público.

Para hacer compromisos buenos y creíbles el gobierno requiere de una estructura institucional adecuada. Hay experiencias internacionales de compromisos públicos que han funcionado razonablemente bien.¹⁰ Los compromisos pueden estar

de controlar la información. Sin embargo, es mucho más difícil anticipar quiénes serán los ganadores". Luis Rubio, "Ciudadanía y gobierno en la era de la información", *Nexos*, núm. 241, enero de 1998.

10. Algunos ejemplos son los siguientes: Noruega estableció un Acuerdo de Alternativa Solidaria (Solidarity Alternative Agreement) que es un acuerdo entre el gobierno y las partes sociales para preservar la competitividad internacional. Australia estableció un nuevo marco fiscal de mediano plazo mediante la Carta de Honestidad Pre-

asegurados por distintos mecanismos institucionales, entre los que destacan los siguientes:

- la revisión judicial de las decisiones de los cuerpos regulatorios;
- una legislación muy detallada sobre el control de las políticas;
- contratos entre el gobierno y las partes involucradas en el cumplimiento de las políticas obligadas por el derecho civil, y finalmente,
- una mayor vigilancia del Congreso en la evaluación de las políticas.

Por supuesto, todos estos mecanismos no garantizan por sí mismos que el gobierno intervendrá en favor del interés público y que cumplirá de manera responsable sus compromisos. Por ello es importante considerar la necesidad de que las instituciones democráticas permitan una mejor constitución interna del gobierno, para disminuir las brechas entre políticos y burócratas, y entre gobierno y ciudadanos. Éstos deben contar con instituciones que les permitan vigilar a los burócratas y políticos.¹¹

Control de políticos y burócratas, sistema electoral y rendición de cuentas

El sistema electoral democrático no está concebido para controlar a los burócratas y políticos, sino para elegirlos. En efecto, los mecanismos de control político de que disponen los ciudadanos para controlar al gobierno son todavía insuficientes e ineficientes. Formalmente, en los regímenes democráticos, aquéllos tienen la capacidad de controlar a los gobiernos por medio de las elecciones. El sistema electoral permite transformar una preferencia ciudadana, por medio del voto, en un mandato que el gobierno debe cumplir. Sin embargo, no hay institución que obligue a los políticos a sostener efectivamente su programa electoral, como tampoco las metas de política (inflación, desempleo, déficit, etcétera) que propuso en su campaña. Los teóricos clásicos de la democracia coinciden en señalar que una vez otorgado el voto, a los ciudadanos no les queda más remedio que esperar el cumplimiento de sus preferencias gracias a la buena voluntad de las autoridades. En efecto, los representantes electos no están obligados, por ninguna institución, a seguir instrucciones precisas, porque sus propuestas de política económica fueron generales y ambiguas. Pero, sobre todo, una vez que emiten su voto los ciu-

supuestaria (Charter of Budget Honesty) que establece los principios para un manejo fiscal sano. En Nueva Zelanda se legisló sobre tres aspectos fundamentales del cambio estructural: a) la Ley de Responsabilidad Fiscal (Fiscal Responsibility Act), para preservar el equilibrio presupuestario; b) la Ley del Banco de Reserva (Reserve Bank Act), para establecer la autonomía del banco central y sus compromisos para reducir la inflación, y c) la Ley de Contratos de Empleo (Employment Contracts Act), para desregular los mercados laborales. Ejemplos tomados de Francisco Suárez, *op. cit.*, p. 13.

11. La idea de los compromisos buenos y malos en la política ha sido desarrollada por Adam Przeworski. El ejemplo citado aquí se tomó de su artículo "Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agencia-principal", *El Economista Mexicano*, vol. 1, núm. 3, abril-junio de 1997, p. 124 y siguientes.

dadanos no tienen ningún instrumento para sancionar al gobierno si incumple sus promesas.¹²

Esto es así porque los diversos sistemas electorales tienen efectos en los votantes, hacia delante y hacia atrás, que generan importantes distorsiones en los mecanismos de control y rendición de cuentas en las democracias. Hacia el futuro, los partidos y los candidatos hacen propuestas políticas durante las elecciones y explican los efectos de estas políticas en el bienestar de los ciudadanos; por su parte, los votantes eligen las propuestas que desean que el gobierno aplique. Los mandatos electorales incumplidos por el gobierno sólo pueden ser "castigados" por los votantes hasta el siguiente período electoral. Hacia atrás, el incumplimiento de compromisos de los programas de partidos o políticos sólo tendrá efectos electorales e influirá en las decisiones de los votantes en el siguiente período, pero los ciudadanos tampoco tendrán en estas nuevas elecciones ninguna institución democrática que garantice que su preferencia electoral se convertirá en un mandato cumplido.

La deficiencia del sistema electoral para controlar a los gobernantes puede aminorarse si se logra establecer un sistema de control, como podría ser la rendición de cuentas. La ventaja de ésta es que permite a los gobiernos anticiparse a los juicios que harán los ciudadanos en las nuevas elecciones.¹³ Es decir, la rendición de cuentas es una institución que permite a los ciudadanos emitir juicios sobre el gobierno a lo largo del período para el cual fue electo y no sólo al concluir aquél. En este caso hay incentivos establecidos institucionalmente (no discrecionales) para que los ciudadanos y políticos se involucren en un proceso de evaluación del gobierno, porque los políticos esperan recibir el apoyo de los votantes y los ciudadanos esperan ver cumplidas sus expectativas de bienestar. Para ello se requiere que el sistema político considere la posibilidad de reelección. La permanencia en el cargo puede ser un poderoso incentivo para que un político o un burócrata trate de mejorar su trabajo y cumplir sus promesas. La rendición de cuentas puede generar una compatibilidad de incentivos, es decir, el interés del político coincide con el interés del ciudadano.¹⁴ Por supuesto, para que ello ocurra se requieren ciertas condiciones; por ejemplo, los votantes deben ser capaces de: *i*) asignar claramente la responsabilidad del desempeño gubernamental; *ii*) retirar de la responsabilidad a los partidos que no cumplan, y *iii*) recompensar y castigar a los gobiernos por los resultados que generan en diferentes áreas del gobierno.

12. Esta idea se tomó de A. Przerwoski, *op. cit.*, p. 135 y siguientes.

13. "La rendición de cuentas, *accountability*, es la obligación de los gobernantes de dar cuenta a sus gobernados. Ello incluye los actos políticos, jurídicos, económicos y presupuestarios. Los gobernantes se obligan a informar periódicamente de su responsabilidad, incompetencia y fracaso. Es un mecanismo institucional correctivo". Definición tomada de José Ayala, *Economía pública. Una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, 1997, p. 130

14. La compatibilidad de incentivos se refiere que el agente gobernado tiene incentivos para aceptar la política del gobierno; sin embargo, su comportamiento egoísta podría conducir a una situación de incompatibilidad de incentivos, caso en el cual no aceptaría la política del gobierno. Definición tomada de José Ayala, *op. cit.*, p. 247.

Control del presupuesto público

El tema del control del presupuesto es un asunto que mucho se ha discutido como mecanismo para dar estabilidad y confianza; sin embargo, los resultados no son contundentes. Un enfoque común para explicar el desempeño de la política macroeconómica es que debería haber reglas que guiaran y restringieran la conducta de los burócratas y políticos para eliminar o disminuir el oportunismo o la desviación sistemática del proceso democrático, o el uso ineficiente y dispendioso de los recursos públicos.

La propuesta específica es que las autoridades fiscales fijen como prioridad un presupuesto equilibrado y, por su parte, que las autoridades monetarias definan la expansión de la oferta monetaria a una tasa fija. Se propone que estos propósitos queden incluso definidos en la Constitución. La crítica a esta posición es que las restricciones institucionales no se cumplan.

El gobierno puede estar genuinamente interesado en mantener las finanzas públicas sanas como un componente básico de una política de Estado. Sin embargo, es difícil alcanzar esta meta, aun en democracias que cuentan con mecanismos institucionales muy desarrollados para controlar y vigilar el presupuesto.¹⁵

En efecto, las decisiones en materia de gasto público e impuestos no dependen exclusivamente de los intereses de los políticos y los burócratas. Los grupos de interés y los votantes también ejercen una influencia decisiva. La creciente democratización y la participación de nuevos agentes en la toma de decisiones darán a los votantes, a los partidos y al Congreso una mayor importancia en la definición de la política fiscal.

Sin embargo, no hay instituciones democráticas que permitan a los ciudadanos aplicar iniciativas legales o el referéndum para adoptar o rechazar las decisiones del gobierno, por ejemplo, en el caso de un aumento de impuestos. La experiencia nos ha enseñado que en los países democráticos las restricciones legales (incluso constitucionales), la alternancia en el poder y el castigo electoral a los políticos son elementos que no han cambiado, en último término, los resultados de la política fiscal.¹⁶

Hay evidencias de que el proceso político y económico ha conducido a un resultado razonable de equilibrio fiscal en casi todas las democracias. Pero también se admite que, en realidad, el nivel del gasto, los impuestos y el déficit son muy diferentes

15. Los críticos de los mecanismos institucionales para controlar el presupuesto sostienen que el problema no consiste sólo en legislar sobre el control, sino en la eficacia de los mecanismos para hacer cumplir la ley. William Keech ha escrito que no es suficiente que en la Constitución se establezca como meta la eliminación del déficit público o el equilibrio del presupuesto. Aunque se legisle al respecto, ello no asegura que se va a lograr o que los políticos y burócratas tomen en serio el problema. Véase William Keech, *Economics Politics. The Costs of Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 11 y siguientes.

16. Esta idea ha sido desarrollada ampliamente por A. Alesina en su ensayo "Elections, Party Structure and the Economy", y por E.M. Gramlich en "The Politics and Economics of Budget Deficit Control: The Policy Questions and The Research Questions", ambos en J.S. Banks y E.A. Hanushek, *Modern Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

a lo largo del tiempo y entre países. Las diferencias pueden explicarse por la presencia de una compleja constelación de factores, entre los cuales destacan los siguientes: el sistema y los procedimientos electorales; los arreglos institucionales en materia de seguridad y bienestar social; las políticas distributivas; la política de regulación económica; las peculiaridades del sistema fiscal y, por último, pero no menos importante, la evolución de la productividad. En cambio, no se ha investigado satisfactoriamente el papel de las restricciones legales, o los acuerdos entre los poderes ejecutivo y legislativo, como mecanismos por sí mismos importantes para equilibrar el presupuesto.

Esto último sugiere que es muy difícil definir una política de Estado consistente, en el tiempo, con ciertas metas de gasto, ingreso y déficit. El crecimiento del gobierno ha ocurrido en diferentes ambientes institucionales y aun políticos. No es extraño que en muchas democracias se hayan implantado políticas muy similares para supervisar en materia de política fiscal y sin embargo no haya cambios significativos en las tendencias del comportamiento del presupuesto público.¹⁷

CONCLUSIÓN

Una política de Estado puede concebirse como un conjunto de mecanismos institucionales con los que el Estado puede restringir la conducta oportunista de los agentes económicos, por supuesto incluido el gobierno. La posibilidad de que los ciudadanos como votantes puedan llegar a controlar a los gobiernos depende de instituciones eficientes y bien definidas. Si admitimos que el mercado y el Estado son *per se* mecanismos imperfectos de asignación y distribución de recursos, entonces tendríamos que reconocer que se requiere de un sistema institucional aceptado por todos que fije, administre y mantenga los procedimientos y rutinas que han favorecido, o potencialmente pueden favorecer, un ambiente más adecuado para la coordinación económica entre los agentes con intereses diferentes. La política de Estado debe reflejar el mandato de los ciudadanos expresado en el proceso electoral para un gobierno que puede ser reelecto, las metas nacionales de largo plazo pueden irse integrando en el cuerpo del sistema legal, e incluso pueden quedar consagradas en la Constitución. Una política de Estado debe preocuparse por la calidad de la intervención del gobierno. Podríamos decir que la calidad depende esencialmente de su formulación institucional específica. Habría que admitir que no existe una formulación única. En realidad la concepción, selección y aplicación de instituciones es un proceso de ensayo y error, de tanteos y búsqueda, enmarcado en los procesos electorales y decisionales institucionalmente establecidos. Si lo asumimos desde esta perspectiva, debemos buscar nuevas instituciones, pero también reformar las que han probado a lo largo del tiempo sus bondades. Este proceso no puede ser el resultado del es-

fuerzo unilateral de los políticos, o las burocracias, o de los ciudadanos, porque ninguno posee la información adecuada para alcanzar un resultado eficiente. Es de la mayor importancia reconocer que la selección de instituciones se hace en condiciones de incertidumbre y de una información limitada sobre los resultados que han tenido las instituciones no sólo en México, sino también en otros lugares y circunstancias. Probablemente el papel más importante que se le podría asignar a una política de Estado es fijar condiciones económicas básicas y las reglas del juego esenciales para que los agentes establezcan en el intercambio económico, político y social mecanismos de coordinación y cooperación que les permitan distribuir los costos y beneficios asociados al crecimiento económico.¹⁸ La experiencia reciente indica que hay cinco grandes líneas hacia donde orientar los esfuerzos de la política de Estado:¹⁹

- El establecimiento de reglas claras que permitan la mayor estabilidad macroeconómica posible.
- El cambio estructural que permita sostener el crecimiento en largo plazo demanda el establecimiento de reglas en tres ámbitos destacados: la implantación de prácticas competitivas, la regulación económica y el desarrollo de la infraestructura básica.
- Las desigualdades y la distribución desigual de la riqueza requieren de instituciones democráticas que permitan mejorar significativamente la política social.
- El establecimiento de un Estado pleno de derecho es condición indispensable para mejorar el funcionamiento del poder judicial, las cortes y los tribunales.
- El proceso legislativo requiere de una reforma institucional para que sea capaz de llevar a cabo el profundo proceso de innovación institucional en los ámbitos mencionados. e

Bibliografía complementaria

- Banks, J.S., y E.A. Hanushek, *Modern Political Economy*, Cambridge University Press, 1995.
- Kelman, S., *Making Public Policy. A Hopeful View of American Government*, Basic Books, Nueva York, 1987.
- Meltzer *et al.*, *Political Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1991.
- Wolf, Ch., *Markets or Governments. Choosing Between Imperfect Alternatives*, Massachusetts Institute of Technology Press, 1994.

18. Para un tratamiento más amplio del papel de las instituciones en la era de la globalización véase José Ayala, "Globalización e instituciones", ponencia presentada en la XIV Reunión Anual del Seminario de Economía Mexicana, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, mayo de 1998.

19. Algunos han sugerido no perder de vista la importancia de las instituciones. Por ejemplo, Francisco Suárez señala cuatro líneas para fortalecer los mecanismos institucionales: nueva Ley Orgánica y reglamento del Congreso que establezcan reglas del juego, para una Cámara de Diputados plural y competitiva; nuevos mecanismos de establecimiento de la agenda legislativa que permita la programación para el examen y la discusión de las leyes; fortalecer al Congreso con un centro de estudios de finanzas públicas y un instituto de investigaciones legislativas, profesional y sin dependencias del partido y del gobierno y, finalmente, pero no menos importante, fortalecimiento de los partidos con cuadros técnicos. Francisco Suárez, *op. cit.*, p. 19.

17. En este tema existen experiencias que aluden a la utilidad del contrato para establecer una agenda de políticas. Véase A. Amezcua, "¿Políticas públicas o de Estado? Entrevista a John Bailey", *op. cit.*