



Perfiles Latinoamericanos

ISSN: 0188-7653

perfiles@flacso.edu.mx

Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales

México

PZá Tomás, Orlando

La transparencia de información como base del contrato federal: una propuesta para México

Perfiles Latinoamericanos, núm. 10, junio, 1997, pp. 125-138

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11501006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



LA TRANSPARENCIA DE INFORMACIÓN COMO BASE DEL CONTRATO FEDERAL: UNA PROPUESTA PARA MÉXICO

Orlando Plá Tomás*

Este artículo sostiene que en el caso de los regímenes federales es necesario buscar mecanismos que propicien la cooperación de los diferentes niveles de gobierno, con el propósito de incrementar el bienestar de los ciudadanos. La cooperación requiere de confianza, la cual es posible construir con el establecimiento de reglas claras de comportamiento y transparencia de la información correspondiente a todos los flujos de recursos. En consecuencia, se explica la importancia de la información dentro del sistema tributario y se esboza una propuesta para buscar la compatibilidad de incentivos entre los distintos niveles de gobierno, con el propósito de satisfacer los intereses del ciudadano.

This article supports that in the case of federal regimens, there is a need for mechanisms that facilitate cooperation between the different levels of government, with an eye to increasing the well-being of citizens. This cooperation demands confidence, which can be generated by establishing clear rules of governing conduct and providing reliable information about all resource flows. In consequence, it explains the importance of information within the tax system and outlines a proposal for seeking the compatibility of incentives between the different levels of government in order of satisfy the interests of citizens.

Conceptos generales

Los avances que han experimentado las comunicaciones en el presente siglo, y especialmente en la segunda mitad, han revolucionado los esquemas de las relaciones humanas y han dejado a la zaga a reglamentos, leyes, instituciones y dogmas, que parecían la forma de comportamiento natural del ser humano. La expansión de las

* Subdirector de proyectos especiales de la Dirección General de Política de Ingreso, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

fronteras del conocimiento nos ha permitido salir de la concepción medieval de sentirnos el centro del universo, poniendo en duda que nuestras creencias, hábitos y tradiciones sean, en primer lugar únicas, y en segundo, las más correctas. Esta revolución en las comunicaciones ha provocado una fusión entre culturas, y una *globalización* de las relaciones humanas.

No obstante, el proceso de globalización no se proyecta como un proceso de masificación, ya que el espectro de elección es cada vez más amplio, y cada individuo siente la necesidad de identificarse y ser reconocido en sus preferencias. Ello ha conducido a que las empresas modifiquen los sistemas de producción masiva, otrora exitosos, por sistemas de carácter flexible capaces de atender las necesidades específicas de cada cliente. Los aumentos en el nivel cultural e información disponible, y con ello en la libertad, propician el reclamo de satisfactores cada vez más cercanos a las preferencias individuales, las cuales surgen de la integración de tradiciones, costumbres, creencias y sentimientos que difieren de manera significativa entre las regiones.

El desarrollo avanza pues hacia dos tendencias aparentemente contradictorias; por un lado se acortan las fronteras y se hace cada vez más fácil el contacto con nuestros semejantes, y por el otro, cada individuo defiende su identidad, su inalienable derecho a una existencia personal.

En este contexto, en tanto la globalización domina los mercados internacionales, y las proyecciones de la economía de cada país aparecen inextricablemente relacionadas en una economía de carácter mundial, se presenta un resurgimiento importante de las ideas federalistas, como garantes de los derechos de las minorías a existir, y a proponer nuevas alternativas para la supervivencia y el desarrollo.

Este federalismo debe ser entendido en el sentido evolutivo en que ha avanzado la especie humana; es decir, en la conquista de mayores libertades individuales y no, como algunos mal interpretan, en el respeto a la autonomía de feudos o señoríos en los cuales impere cualquier tipo de arbitrariedad oculta a los ojos de observadores externos tras el manto del federalismo.

El federalismo a que hago alusión es uno que no concibe un municipio autónomo si los ciudadanos que lo componen no lo son, y gozan —cada uno— de la garantía y responsabilidad para el ejercicio de sus derechos individuales. Surge de la conveniencia de asocia-

ción¹ entre ciudadanos y no de una simple descentralización de funciones; por lo tanto, parte en su concepción del individuo, para crear el Estado, y no a la inversa. Es un esquema que debe permitir a cada ser humano el acceso a todas las opciones, respetando posteriormente la elección soberana de cada cual, dentro de un marco jurídico que contenga la cantidad mínima de prohibiciones y brinde libertad absoluta para la organización de toda forma de vida. De manera simultánea, este federalismo establece para cada individuo o grupo, la responsabilidad con respecto a las decisiones adoptadas.

En el artículo se comentan algunas ideas del federalismo en su ámbito fiscal, desde una perspectiva de conflicto de incentivos, en el cual tienen gran relevancia los flujos de información. El texto se orienta fundamentalmente a la búsqueda de una armonía dentro del sistema tributario, sobre la base de un esquema de información más eficiente.

Con el propósito de simplificar el análisis, podemos concebir al gobierno como una gran empresa cuyo rendimiento es entregado en forma de bienes públicos, de la cual son accionistas los ciudadanos, quienes realizan su aporte vía impuestos. En este esquema es fácil identificar un *principal*, constituido por el conjunto de contribuyentes, y un agente, conformado por los representantes electos para dirigir el gobierno.

Trasladando este enfoque a los distintos niveles de gobierno que integran a un pacto federal, se puede establecer que todos son agentes de un principal común, que está constituido por el universo de los contribuyentes, quienes pagan impuestos de tipo local, estatal y federal, y que además han participado en la elección de los funcionarios que dirigen el gobierno. Conceptualmente, y así se plantea en todo discurso político, este gobierno pertenece a todos, y debe actuar de acuerdo con los intereses de las mayorías; sin embargo, la habilidad de influir sobre los representantes electos es comúnmente fuerte en el caso de grupos de interés especial pequeños y compactos, donde cada individuo tiene mucho que ganar de un ajuste en la estructura de los derechos de propiedad y, cuando el grupo tiene fácil acceso a la información relevante, puede controlar y manipular la toma de decisiones, ...[ya que] los costos de organización [de las

¹ Federalismo procede del vocablo latín *foedus*, que significa alianza.

mayorías] son elevados, el problema del gorrón (*free rider*) se agudiza y los costos de obtener información individual son relativamente altos respecto de los beneficios.²

Entre los diferentes niveles de gobierno también se establecen relaciones que definen la estructura de los flujos de recursos, de cuya armonía depende la eficiencia global con que el gobierno³ realice sus funciones. Por lo general se admite que si la información se distribuye de modo asimétrico entre las partes, la relación está expuesta a peligros, y, como lo explica Arrow: ...el efecto crítico de la información sobre la asignación óptima de los riesgos no es sólo su presencia o ausencia, sino su desigualdad entre los agentes.⁴

El hecho de disponer de información incompleta para la toma de decisiones conlleva una pérdida de eficiencia, porque obviamente se requiere de inferencias y en general no es posible localizar el óptimo. Es por ello por lo que la calidad de la información es determinante para el funcionamiento de cualquier sistema, en especial, si su complejidad obliga a considerar múltiples alternativas.

La forma en que se distribuye la información también tiene una importante repercusión sobre el comportamiento de los agentes; si la información es asimétrica, se genera desconfianza, lo cual unido a la incertidumbre que provoca la inexistencia de información total, reduce significativamente las posibilidades de cooperación.

El grado de incertidumbre, la cantidad de agentes, la racionalidad y el oportunismo que éstos reflejen y, la cantidad y distribución de la información, son factores que determinan la magnitud de los costos de negociación,⁵ los cuales, en cualquier actividad de gobierno, son pagados por los contribuyentes.

Según Williamson,⁶ "la influencia de la información es una condición derivada, que surge sobre todo debido a la incertidumbre

² Thráinn Eggertsson. *Economic Behavior and Institution*, Cambridge University Press, 1990, cap. 8 (versión no literal).

³ Aquí se entiende por gobierno, la estructura global, que a los ojos del ciudadano común es, en general, la misma cosa, ya que no se establece una identificación clara entre cuál es el nivel que cobra cada impuesto y cuál es el que provee cada uno de los bienes y servicios públicos.

⁴ David M. Kreps. *Perspectives on Positive Political Economy*, James E. Alt, Cambridge University Press, 1990, cap. 4 (versión no literal).

⁵ Kreps, *op. cit.*

⁶ Oliver Williamson. *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE, 1991.

y al oportunismo, aunque también involucra a la racionalidad limitada, y esta importancia se manifiesta cuando algunas circunstancias subyacentes a la transacción son conocidas por una o más partes, pero no pueden ser discernidas sin costo por otras.”

A las dificultades que se derivan de la cantidad, calidad y distribución de la información, se añaden las que resultan de la insuficiencia de un marco que regule con precisión la actuación de cada uno de los agentes ya que, cuando una autoridad central, ya sea el gobierno o un ejecutivo en una compañía, interviene a discreción, existen costos identificables debidos a la tendencia de la autoridad a intervenir excesivamente, el aumento del tiempo dedicado a influir en actividades con una correspondiente reducción en la productividad organizacional, la pobre toma de decisiones producto de información distorsionada para influir, y la pérdida en eficiencia que se genera por adaptar la estructura y políticas con el objetivo de ganar influencias.⁷

Los elementos antes mencionados explican la necesidad de perfeccionar y transparentar la información, sujeta a reglas precisas de comportamiento, si es que se quiere lograr la máxima eficiencia, cualquiera que sea la estructura o sistema que se analice.

En el caso de la relación entre gobierno y gobernados, resulta imprescindible la restitución del papel de *principal* que corresponde a los ciudadanos; sin embargo, para situarse en posibilidades de exigir al gobierno, los ciudadanos necesitan estar informados. Es obvio que la información tiene una utilidad limitada si no se dispone del nivel cultural que permita analizarla y sacar conclusiones; pero la competencia es capaz de atenuar esta merma en la utilidad, según reconoce la teoría del votante medio.

El máximo bienestar social derivado de la intervención del gobierno requiere que se logre una máxima satisfacción a nivel individual, con la menor cantidad de recursos posibles. Es ampliamente reconocido que la provisión de los bienes y servicios debe quedar tan cerca del beneficiario como sea posible para garantizar la satisfacción de las preferencias en su carácter más específico, lo cual provoca la necesidad de desplazar hacia los gobiernos locales

⁷ Milgrom y Roberts. *Perspectives on Positive Political Economy*, James E. Alt, Cambridge University Press, 1990, cap. 3 (versión no literal).

buena parte de las atribuciones de gastos, planteando el imperativo de que los gobiernos locales dispongan de los recursos que les permitan hacer frente a estas obligaciones.

Hay algunos esquemas, fundamentalmente europeos, en que la relación presupuestal entre estados y federación es la relación concéntrica *natural* que se deriva de los acuerdos de asociación entre ciudadanos. En el caso suizo, por ejemplo, los cantones (estados) recaudan sus impuestos y envían una contribución al gobierno federal para que cumpla con sus obligaciones y, al parecer, una estructura similar será la que se utilice para la elaboración del presupuesto de la Unión Europea. No obstante, estas formas que funcionan en países de mayor desarrollo económico y cultural, y se encuentran avaladas por una determinada evolución histórica, no son fácilmente aplicables a otros arreglos federales.

Sin embargo, la necesidad de que los gobiernos locales dispongan de recursos para la provisión de bienes públicos no hace imprescindible, en primera instancia, que sean estos niveles de gobierno quienes recauden los impuestos, ya que el costo de la recaudación también lo pagan los contribuyentes, por lo que debe diseñarse un sistema de recaudación que satisfaga los intereses de los contribuyentes, que no necesariamente coinciden con los intereses de los diferentes niveles de gobierno.

El sistema de recaudación más cercano a los intereses de quienes lo financian es el de menor costo social, es decir, el que represente menos gastos para el gobierno (pagados por los contribuyentes) y de manera simultánea implique menos esfuerzo para todos los que deben cumplirlo.

Existe un amplio consenso⁸ respecto de que la potestad recaudatoria sobre los impuestos que gravan el ingreso y el valor agregado debe estar en el nivel de gobierno que tenga mayor alcance, lo cual no debería provocar ninguna dificultad si el sistema de recaudación y de reparto de los ingresos tuviera la transparencia suficiente, y funcionara bajo reglas aprobadas por todos los involucrados. Si por el contrario, el nivel que detenta la potestad de recaudación controla los flujos de información correspondiente e introduce discrecionalidad en las transferencias de recursos, genera in-

⁸ Sha, Stiglitz, Tanzi, Musgrave y Oates, entre otros.

centivos perversos en los restantes agentes, quienes orientarán sus esfuerzos a la búsqueda de rentas o favores (*rent seeking*), en lugar de al incremento de la eficiencia interna. Es útil recordar una vez más, que todos estos flujos de recurso que se disputan en el interior del gobierno en sus distintos niveles, que encarecieron la provisión de bienes públicos, han sido proporcionados por los contribuyentes.

Toda esta ineficiencia se origina porque el monopolio de la información y decisiones que ejerce el nivel central, invierte la relación agente-principal, haciendo que las instancias locales y estatales dependan del gobierno federal y, finalmente, sea el ciudadano quien se encuentre al servicio de la maquinaria estatal.

Pensar en un federalismo que no llegue al individuo será siempre una idea incompleta e ineficiente, ya que se corre el riesgo de multiplicar los centralismos, generando uno por cada estado o municipio. El verdadero federalismo no puede conformarse con satisfacer la *voluntad soberana del Estado o del municipio*, porque ambas instancias, aunque más cerca del individuo, son figuras etéreas y manipulables siempre que falte democracia.

No obstante, es posible caer en una trampa si se pretende buscar la participación social y la equidad a través de métodos que no resultan compatibles con los incentivos, por lo que resulta necesario aplicar a los poderes del Estado las mismas técnicas que han llevado a las empresas a dismantelar las estructuras de dirección masiva y piramidal. Es evidente que esta transformación no ha sido el producto del deseo espontáneo de los ejecutivos, sino de la necesidad de acercarse a un consumidor cada vez más informado y con mayores opciones.

Este proceso de subordinar el Estado a los intereses de la sociedad resulta extraordinariamente complejo, debido a la gran cantidad que serán afectados, y a las dificultades que existen para que los ciudadanos se organicen al margen de los grupos de intereses específicos. Sin embargo, el establecimiento de reglas que impidan el monopolio de la información y propicien una sana competencia entre los diferentes niveles de gobierno, facilita la incorporación de los ciudadanos a las decisiones públicas y restringe la discrecionalidad en la actuación de los funcionarios.

La ausencia de reglas precisas para el procesamiento de la información conduce a una competencia entre todos los sujetos que trabajan para el gobierno, con el propósito de atesorar y ocultar

información que puede ser empleada para el ejercicio del poder, o simplemente como arma de defensa; ello se agudiza porque aún no resulta claro para la sociedad que un funcionario que toma en beneficio propio la información que han financiado los contribuyentes, debe recibir el mismo castigo que el que, directamente, se apropia del dinero de los impuestos.

El resultado de este conflicto de intereses es el establecimiento de un "equilibrio" inestable sobre un escenario de gran incertidumbre, tanto a nivel de la economía nacional, como dentro del gobierno. Este clima de incertidumbre es el principal obstáculo a la cooperación y reduce el horizonte para cualquier esquema de *juego repetido*, y crean fuertes incentivos para la obtención de beneficios personales inmediatos, que obstruyen el logro de beneficios colectivos mayores en el mediano y largo plazo.

En un esquema federal, como en cualquier otro en que participen varios agentes, la confianza es una función de la cantidad y calidad de información disponible; y es precisamente esta confianza la que permite alcanzar un arreglo sostenible de cooperación.

El desarrollo de los medios de comunicación y de las capacidades para interpretar la información y establecer análisis comparativos e inferencias, ha colocado en una situación muy difícil a todos los sistemas que hasta ahora fueron viables dentro de un marco en que se monopolizaban la información y las decisiones.

La única forma de romper con la barrera psicológica del llamado *juego de suma cero*, es con un enfoque sinérgico que garantice que los deseos de ganar no lleven implícita la necesidad de que alguien pierda.⁹ El crecimiento de la capacidad de los gobiernos locales obliga a buscar una solución compatible con los incentivos de todos los participantes, la cual es alcanzable cada vez más por convencimiento, y menos por imposición. Una solución entre iguales se logra exclusivamente cuando hay acceso simétrico a la información.

Disponer de una información única de todos los flujos de recursos, que además resulte accesible para cualquier interesado, no sólo es justo y eficiente, sino que constituye la mejor variante para

⁹ Es común que la distribución de los ingresos en el esquema federal se enfoque sólo de manera estática, de modo que para darle a un estado hay que quitarle a otro; sin embargo, en un enfoque dinámico, los recursos que los estados más ricos entregan a los pobres, pueden presentarse como una inversión de mutuo beneficio.

construir una proyección nacional que sea sostenible a largo plazo, ya que los arreglos basados en la información asimétrica requieren, para mantenerse, de la incapacidad de alguno de los agentes.

Una propuesta para México

El sistema de gobierno mexicano está compuesto de tres niveles; municipal, estatal y federal. Los estados y municipios gozan de una autonomía reconocida por la Constitución; sin embargo, tanto la función de recaudación, como el ejercicio del gasto, se encuentran aún muy centralizados, como puede observarse en los datos del decenio que contiene el cuadro 1.

La idea más difundida como solución al equilibrio de las finanzas en los gobiernos locales y estatales, es que éstos deben incrementar sus fuentes de ingresos propios para hacer frente a los compromisos que tienen para la provisión de bienes públicos. Sin embargo, a esta posición es posible arribar por la vía del aumento de la recaudación local, o por la variante de una mayor participación en los impuestos que ahora recibe la federación. En ambos casos, la transparencia con que se realicen las operaciones resulta decisiva.

La inclusión de nuevos impuestos locales en el esquema fiscal, además de complicar un sistema que no resulta simple, constituye

Cuadro 1
INGRESOS Y GASTOS PRESUPUESTALES DEL GOBIERNO FEDERAL,
ESTADOS Y MUNICIPIOS (EN TÉRMINOS PORCENTUALES)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Ingresos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gob. Federal	73.7	77.0	81.2	75.5	76.6	77.5	79.9	79.0	77.4	78.1	79.6
Estados	22.5	19.4	15.8	20.0	18.9	17.9	16.4	16.7	18.1	16.5	15.2
Municipios	3.8	3.6	3.0	4.5	4.5	4.6	3.7	4.3	4.5	5.4	5.2
Gastos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gob. Federal	78.5	71.8	54.8	61.9	61.9	61.9	57.7	61.5	54.0	58.7	61.0
Estados	16.7	22.1	38.5	28.6	28.6	27.0	33.1	26.9	33.9	27.0	25.3
Municipios	4.8	6.1	6.8	9.6	9.5	10.2	9.1	11.6	12.1	14.3	13.6

FUENTE: INEGI. Finanzas públicas estatales y municipales de México 1979-1988; 1989-1991.

una carga adicional que perjudicaría significativamente el avance de la economía, por lo que no se considera una medida adecuada, salvo que se redujeran y simplificaran otros gravámenes. En todo caso, ésta sería una vía para entregar más recursos al gobierno, y no para que éste emplee con mayor eficiencia los que ya recibe.

No obstante, sin complicar el sistema, es posible que los gobiernos locales aumenten su autonomía y capacidad fiscal con una mejor explotación del predial, que en México sólo representa 0.25% del PIB, en tanto alcanza 1.5% en Argentina y llega hasta 4% en Canadá.¹⁰ Este impuesto es muy apropiado para la administración local, tiene carácter progresivo y es mucho menos desmotivante para la actividad productiva que el impuesto sobre la renta. Naturalmente, hay que garantizar que las contribuciones al predial se traduzcan de forma eficiente en bienes y servicios para la población, así como en infraestructura capaz de atraer la inversión privada, para amortiguar con los beneficios que se obtengan el costo político que se deriva de un aumento en las contribuciones.

Para analizar una modificación en el sistema de participaciones, es útil repasar sus características. El federalismo fiscal mexicano establece como principio general la no concurrencia,¹¹ reservando implícitamente a la federación el derecho de establecer los impuestos más importantes a cambio de otorgar a los estados una participación en el rendimiento y en la administración de los mismos. Actualmente, este federalismo se basa en un sistema de contribuciones federales participables a los estados que se abstengan de gravar las mismas fuentes. Todo ello, considerando que es más eficiente que los impuestos sobre bases móviles sean administrados en el nivel más general de gobierno. En este caso se encuentran los impuestos sobre la renta (IRS) y al valor agregado (IVA), los cuales representaron de conjunto en 1995, 64% de los ingresos no petroleros, y 41% de los ingresos totales del gobierno federal.

La legislación mexicana permite que las empresas que tienen filiales en diversos estados de la República presenten sus estados financieros consolidados y, de ese modo, realicen los pagos de

¹⁰ Fuentes, BID y OECD.

¹¹ La concurrencia fiscal se presenta cuando algunas fuentes de ingreso se gravan tanto por la autoridad estatal como por la central, así como cuando dos o más estados gravan a un mismo contribuyente.

impuestos mediante una declaración que hace la casa matriz. Estas empresas, que en general forman parte del grupo de grandes contribuyentes, quienes aportan poco más de 60% de la recaudación de IRS e IVA, presentan una declaración de impuestos que registra todas las filiales a través de la matriz, por lo que no es posible precisar cuánto corresponde a cada localidad.

Por otra parte, puesto que la función de estabilización de la economía recae en el gobierno federal, y es ésta la única instancia autorizada a contratar deuda en el extranjero, resulta eficiente que los gobiernos locales no dependan de manera directa de fuentes de ingreso que tienen un carácter procíclico, ya que sólo el gobierno federal tiene posibilidades reales de estabilizar los patrones de consumo.

Los argumentos anteriores aconsejan mantener en el nivel federal la recaudación de los impuestos a factores móviles, por lo que la solución inmediata puede buscarse a través de un arreglo cooperativo entre los diferentes niveles de gobierno, sustentado por un sistema de información transparente y confiable para todas las partes, el cual sirva de base al diseño de una política de reparto de los ingresos orientada a la búsqueda de eficiencia total y a largo plazo.

Resulta prácticamente imposible establecer un esquema de disciplina fiscal a partir de la elevada incertidumbre que provoca la carencia de información para evaluar el proceso de recaudación y posterior distribución y empleo de los recursos.

Un paso importante para facilitar la cooperación de todas las partes, y orientar el proceso hacia un equilibrio estable del pacto federal, es la creación de un órgano independiente dedicado a la recaudación.¹² Este concepto cambiaría de manera radical el esquema de incentivos, ubicando al gobierno federal como un agente más, y no como gendarme del sistema.

Esta nueva institución cumpliría las políticas tributarias elaboradas por el ejecutivo federal y aprobadas por el Congreso de la Unión, procesando toda la información correspondiente a la recaudación, la cual sería suministrada, por igual, a todos los niveles de gobierno. El reparto de los recursos, tanto el que se realizara por la vía de fórmulas, como el que fuera necesario canalizar mediante transferencias, se haría

¹² Recientemente fue creado el Sistema de Administración Tributaria (SAT), que aparentemente pudiera cumplir esta función, pero está totalmente subordinado al gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

directamente, sin necesidad de traer todos los recursos a la federación para regresarlos posteriormente a los estados, reduciendo así los costos de negociación que ello implica, y con el conocimiento simétrico de todos los participantes, que en este caso serían el gobierno federal y los gobiernos estatales.¹³ La institución manejaría los fondos de reserva y todo tipo de cuentas, por lo que cada transferencia de recursos sería de inmediato conocida y susceptible de análisis.

La institución tendría un consejo de dirección formado por un representante del gobierno federal y uno de cada estado. Esta composición fortalece la competencia y equilibrio de incentivos, a la vez que reduce las posibilidades de colusión.

Este consejo de dirección nombraría al director de la institución, el cual a su vez propondría al consejo la integración de su equipo de trabajo. El nombramiento del director, al igual que sucede en el Banco de México y la Comisión de Competencia, sería por un periodo mayor al sexenio y menor a los dos sexenios, y sólo sería revocable por consenso del consejo de dirección, a partir de faltas previstas en el reglamento. El personal de la institución estaría constituido por funcionarios de carrera que accederían a sus puestos mediante concursos de oposición. La estructura de la institución sería complementada con un sistema integral de información para la actividad recaudatoria, y un monitoreo abierto a la actividad de este sistema.

Con el propósito de contribuir a la equidad y facilitar el cumplimiento de los deberes ciudadanos, el sistema de información debe registrar a todos los ciudadanos y empresas con residencia en el país, con independencia de que sean contribuyentes o no; este registro se haría con un código que, a su vez, sería el mismo que identificaría al individuo o empresa ante todas las instituciones, tanto públicas como privadas.¹⁴

Sin entrar en los detalles operativos que corresponden a la implementación, es posible discutir los criterios generales que respaldan esta propuesta. En primer término, disponer de una fuente de información confiable y abierta por igual a todos los agentes facilitaría la formación de expectativas orientadas a la cooperación y

¹³ El caso alemán es ilustrativo de cómo es posible realizar transferencias compensatorias, sin pasar a través del gobierno nacional.

¹⁴ Algo similar existe en Estados Unidos, a través del código de Social Security, que adquiere todo individuo desde que nace o se incorpora a residir en el país.

reduciría dramáticamente las posibilidades para el desvío de recursos. Esta apertura de la información resulta poco creíble si el sistema se mantiene bajo el control absoluto de alguno de los agentes, ya que en este caso tendría fuertes incentivos para sacar ventajas de la información que maneja. Por tal motivo, el esquema de cooperación sustentable debe buscarse a través de un organismo independiente al cual pertenezcan, como partes, los estados y la federación, aunque pudieran ser introducidos ponderadores que ajusten la participación de cada una de las partes.

Si el proyecto no se reduce a traducir un poder central en 32 centralismos, esta idea debe ser considerada como un primer paso, que conllevara un esquema similar entre estados y municipios, para culminar en un esquema de transparencia entre municipios y ciudadanos, el cual permitiría al ciudadano común, si así lo deseara, la fiscalización de todo el proceso de distribución del dinero que él paga en impuestos. Obviamente, este criterio incluye la posibilidad de que las asociaciones, partidos políticos o cualquier otra agrupación contrate a especialistas para este tipo de análisis, lo cual minimizaría la magnitud y permanencia de los errores del gobierno.

De gran ayuda para reducir la discrecionalidad de los gobiernos, y con ello los incentivos de los contribuyentes para evadir impuestos, sería instituir la obligatoriedad de presentar los presupuestos anuales de ingresos y gastos para cada nivel de gobierno, complementada con análisis periódicos (trimestrales y/o mensuales) de lo ya ejecutado y las medidas que habrán de adoptarse para los periodos restantes.¹⁵ La existencia de información al alcance de todos incentivaría la competencia informativa y la participación ciudadana en estos análisis elaborados por las instancias de gobierno.

No hay dudas de que esta propuesta requiere de un sistema de información eficiente, y de individuos capaces de operarlo, por lo que tal vez algunos consideren que se trata de una idea utópica o ingenua, tanto como le hubiese parecido a un esclavo de principios del siglo XIX la posibilidad de ser asalariado; sin embargo, no es posible detener el avance de la información y el conocimiento, como tampoco es posible negar que el incremento sostenido en la eficiencia

¹⁵ Este esquema fue propuesto en Nueva Zelandia en 1993, para su aplicación a partir de 1994.

de los diferentes modos de producción se ha logrado con aumentos en la libertad de los productores.

El sistema federal no es más que una falacia si los estados, municipios e individuos, carecen de la oportunidad de regir sus propios destinos, dentro del respeto a las reglas que garantizan la existencia de la federación.

El esquema propuesto puede facilitar un aumento de los recursos disponibles para el gasto público, sin necesidad de incrementar el cobro de impuestos, a través del incremento en la eficiencia de la recaudación y la reducción de los costos de negociación y desvíos de recursos. Ello, por tanto, promueve un crecimiento del bienestar social con base en las posibilidades de cooperación que brinda la transparencia informativa.

Esta propuesta no excluye la posibilidad de analizar en una etapa posterior el incremento de las potestades de recaudación en los gobiernos subnacionales, incorporando las ventajas de una transición en la cual converjan a la cooperación los incentivos de cada una de las partes.

Un sistema de información eficiente permitirá desarrollar un federalismo asimétrico, en el cual los estados y municipios reciban las atribuciones en dependencia de las capacidades que tienen para desempeñarlas, dentro de un esquema simétrico de oportunidades, con lo que se minimiza el riesgo para los ciudadanos que implica el traslado de funciones de un nivel a otro. De igual forma, el sistema de información sería el canal adecuado para capacitar a las administraciones locales.

Debe quedar claro en el diseño de la política tributaria, que la recaudación no es un objetivo final, sino sólo el vehículo para alcanzar los recursos que se requieren para la provisión de bienes públicos, por lo que tiene que ser evidente que los beneficios que recibe la sociedad son al menos iguales a los recursos que aporta.

Ciudad de México, diciembre de 1996