

Analisis espacial de la reforma fiscal en México en la LVIII Legislatura: un ejercicio aplicado de preferencias radiales y simétricas

Spatial analysis of tax reform in Mexico in LVIII Legislature: an exercise applied preferences and symmetrical radial

Ignacio M. López Sandoval*

Resumen

El objetivo de este trabajo es explicar a través de la teoría de jugadores de veto, como un ejercicio de aplicación de preferencias radiales y simétricas, porque no procedió la Reforma Fiscal en la LVIII legislatura. Esta aplicación empírica de la teoría de los jugadores de veto para el caso de México se inserta en el problema de división de poderes y las relaciones ejecutivo-legislativo que ha impactado a las nuevas democracias Latinoamericanas.

El trabajo se divide en dos partes: la primera plantea los principales elementos teóricos del análisis espacial y de la teoría de los jugadores de veto. La segunda parte, se centra en la aplicación de la teoría de Veto Player (VP) en el análisis de los resultados de la Reforma Fiscal en la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados.

Palabras clave:

- Jugadores de veto
- Preferencias
- Análisis espacial
- Reforma fiscal

JEL: C13, Q30, O13

Abstract

The aim of this work is explained by the theory of veto players, as an exercise in applying radial and symmetric preferences, because it did not carry the tax reform in the LVIII Legislature. This empirical application of the theory of veto players in the case of Mexico is inserted into the problem of separation of powers and executive-legislative relations that has impacted the new Latin American democracies.

The work is divided into two parts: the first presents the main theoretical elements of spatial analysis and the theory of veto players. The second part focuses on the application of the theory of Veto Player (VP) in the analysis of the results of the tax reform in the LVIII Legislature of the Chamber of Deputies.

Keywords:

- Veto player
- Preferences
- Spatial analysis
- Tax reform

Introducción

El año 2000 fue un punto de quiebre en el sistema político mexicano. Después de más de 60 años en el gobierno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) era derrotado por la Alianza para el Cambio (conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista). Aun cuando las expectativas de los cambios económicos, políticos y sociales de la población y de ciertos sectores empresariales eran enormes en la nueva gestión del llamado Gobierno del Cambio, los resultados no fueron los esperados.

Si bien es cierto que el PAN controlaba el Poder Ejecutivo y tenía 35.9 y 42.4%¹ en la Cámara de Senadores y Diputados, respectivamente; el Poder Legislativo Federal en conjunto seguía siendo influido por las decisiones del

¹ Reynoso, D. (2004), *Decisionismo y pluralismo en América Latina*, Mimeo, p. 20.

* Profesor Investigador del Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Cuajimalpa.

PRI, además de mantener más de 50% de los Gobiernos y Congresos Locales. En este sentido el PRI pudo frenar los cambios sustantivos que el Gobierno del Presidente Vicente Fox había prometido a sus electores. Por lo menos uno de los asuntos más importantes en la agenda del nuevo Gobierno fue bloqueado: la Reforma Fiscal.

El objetivo de este trabajo es explicar a través de la teoría de los jugadores de veto (Veto Players), porque no procedió la Reforma Fiscal en la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados. Esta aplicación empírica de la teoría de los jugadores de veto para el caso de México se inserta en el problema de división de poderes y las relaciones ejecutivo-legislativo que ha impactado a las nuevas democracias Latinoamericanas.

El trabajo se divide en dos partes: la primera plantea los principales elementos teóricos del análisis espacial y de la teoría de los jugadores de veto que se utilizaran en la parte empírica, incorporando elementos adicionales de otras teorías que estudian a los grupos de presión, el intercambio de votos, o el voto estratégico, que podría modificar sustancialmente las preferencias de los jugadores.

Y la segunda parte, se centra en la aplicación de la teoría de Veto Player (VP) en el análisis de los resultados de la Reforma Fiscal en la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados. Destacando como el cambio de preferencias del PRI, uno de los principales jugadores de veto, no permitió la modificación del Status Quo (SQ).

I. Elementos teóricos del análisis espacial en la teoría de los Jugadores de Veto

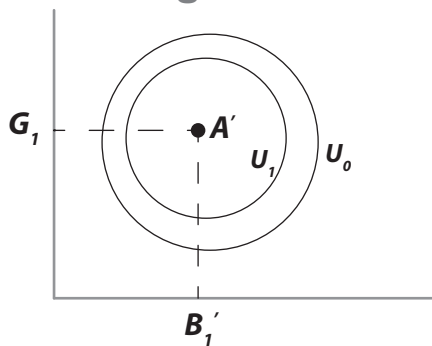
En este apartado se subrayan tres elementos teóricos importantes: *a)* el análisis espacial, realzando la importancia de las preferencias radiales y simétricas para obtener un votante mediano multidimensional; *b)* la teoría de los jugadores de veto (Veto Players) destacando los elementos más importantes de esta teoría y *c)* la teoría tradicional de la elección pública con relación al poder legislativo.

a) Análisis espacial

En cuanto al análisis espacial, tenemos que los primeros trabajos teóricos corresponden a Duncan Black (1948), que mediante el teorema del votante mediano

estableció la existencia de un ganador Condorcet.² Este teorema fue generalizado posteriormente por Davis-Hinich-Plott-Sloss (1966, 1967, 1973) quienes establecieron un espacio multidimensional de temas, en el que un ganador Condorcet existe si y solo si un votante mediano multidimensional existe, lo cual requiere una clase muy especial de preferencias.³ Este tipo de preferencias suponen que los actores políticos (legisladores o votantes) tienen un punto ideal en cada asunto y que la utilidad de los actores disminuye cuando se alejan de esta política ideal. En el caso bidimensional⁴ estas preferencias radiales y simétricas, registran el conjunto de resultados o el espacio de política en dos dimensiones, estableciendo el dominio sobre el cual las preferencias se pueden expresar. Este tipo de análisis espacial y de preferencias son muy utilizadas por la teoría de los jugadores de veto.⁵

Figura I



² Si los votantes tienen preferencias de un solo pico (single-peaked) ubicadas a lo largo de una dimensión espacial y en un sólo asunto, la preferencia mediana es un ganador Condorcet. Algunos supuestos adicionales de este teorema son: a) número impar de votantes; b) participación completa; y c) voto sincero. Si se cumplen todos estos supuestos, decimos que un ganador Condorcet es aquel resultado que derrota a cada una de las otras propuestas en una votación por mayoría.

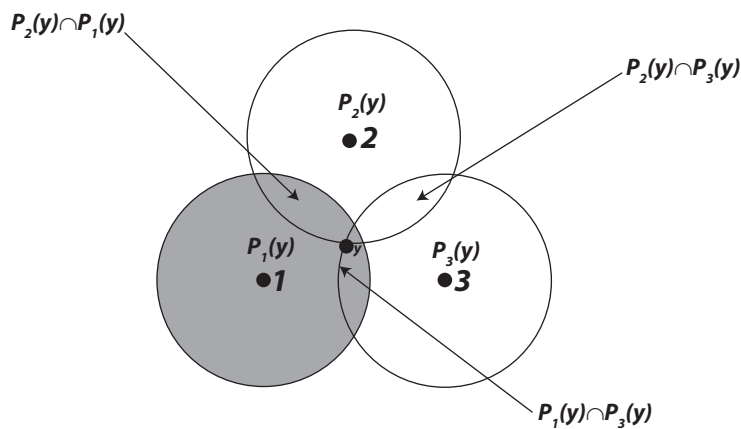
³ Mueller, D. Perspectives on Public Choice. A. Handbook. Cambridge University Press, U.S.A 1997. pp. 248-249.

⁴ En dos dimensiones las curvas de indiferencia están centradas en el punto ideal del agente político, son curvas de indiferencia de punto de saciedad en forma de círculo. En más de dos dimensiones los contornos de indiferencia serán esferas o hiperesferas en más de cuatro dimensiones.

⁵ Si bien es cierto que las preferencias simétricas y radiales facilitan el análisis de la teoría de los jugadores de veto, las preferencias elípticas de punto de saciedad podrían ser más realistas; aunque modificarían algunos de los principales resultados de los jugadores individuales de veto. Tsebelis, G. (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Russell Sage Foundation, Princeton. Págs. 45-48.

Las curvas U_1 y U_0 indican el nivel de utilidad de los agentes políticos, la cual aumenta cuando se acercan al punto A (Figura 1). La función de utilidad se maximiza en este punto, pero disminuye cuando aumenta la distancia al punto ideal A .⁶ Los puntos de los círculos con el radio más pequeño indica que nos acercamos más al punto preferido.⁷

Figura 2



En el análisis espacial es importante ubicar al votante mediano, un primer acercamiento es delimitar las regiones de negociación marcadas por las intersecciones (Figura No 2): $P_1(y) \cap P_2(y)$ que nos dan los puntos preferidos del agente 1 y 2; la intersección $P_2(y) \cap P_3(y)$ determina los puntos preferidos de 2 y 3 y $P_1(y) \cap P_3(y)$ los puntos preferidos de 1 y 3, es decir, las posibles mayorías que se pueden formar con tres agentes. La unión de estos tres pétalos es el conjunto ganador de y o $W(y)$.⁸ Cada intersección especifica una coalición de mayoría preferida a y .⁹

⁶Todas las curvas de indiferencia son equidistantes a éste punto y cualquier punto sobre unas mismas curvas es igualmente preferido.

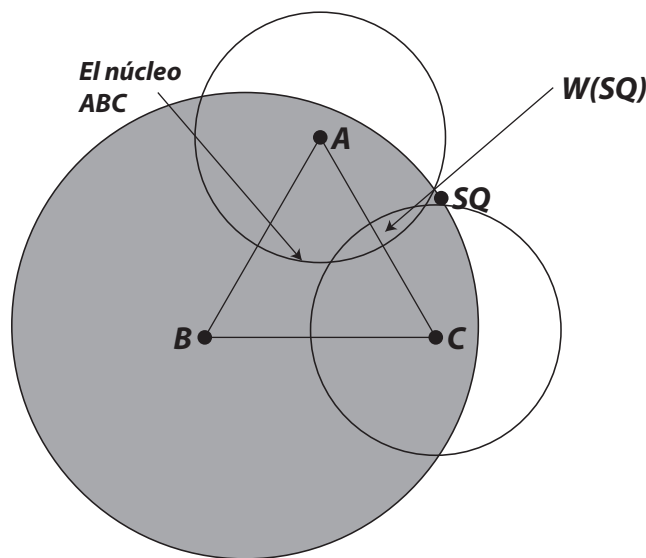
⁷ Shepsle, K. A. y Bonchek, M. S., *Analyzing Politics. Rationality, Behavior and Institutions*. Norton & Company, Inc. New York, 1997. pp. 94

⁸ El win-set o conjunto ganador es vacío $W(y) = \emptyset$ si no existe ninguna alternativa que pueda derrotar a y o bien $W(y) \neq \emptyset$ si existe alguna opción preferida a y .

⁹ Shepsle, K. A. y Bonchek, M. S., *op. cit.*, p. 96.

es necesario para cambiar el SQ. Existen dos tipos de jugadores de veto: los institucionales y los partidarios. Si los jugadores de veto son generados por la constitución se llaman jugadores de veto institucionales pero, si surge del juego político (distribución de votos y escaños)¹² serán jugadores partidarios.

Figura No 4.



En la Figura 4, representamos dos conceptos importantes: conjunto ganador de SQ ($W(SQ)$), que es el conjunto de resultados que puede derrotar al SQ. Y el núcleo, que es el conjunto de puntos (triángulo ABC) con un conjunto ganador vacío ($W(ABC)=\emptyset$), los puntos que no pueden ser derrotados por algún otro punto si aplicamos alguna regla para tomar decisiones. Por lo general nos referimos al núcleo en términos de la regla de decisión que lo origina, así el núcleo de unanimidad, es conocido como conjunto de pareto. (Tsebelis, 2002:21). En los sistemas políticos ciertos actores (agenda setter) hacen propuestas a otros quienes pueden aceptarlas o rechazarlas. Si consideramos tal secuencia de movimientos, podemos reducir significativamente la predicción de los posibles resultados. Por lo que es necesario no sólo saber la identidad del que pone la agenda sino conocer sus preferencias. De hecho, el VP que hace la propuesta considerará el conjunto ganador de todos los otros VP como su restricción, y seleccionará entre todos los puntos contenidos en el conjunto ganador uno que el prefiera. La importancia del agente que pone la

¹² Reynoso, D. (2004), *Decisionismo y pluralismo en América Latina*, Mimeo, p. 6.

Un punto importante que subraya esta teoría es la importancia de los grupos parlamentarios, las comisiones y los comités como mecanismos que facilitan los acuerdos y disminuyen los costos de transacción del intercambio político. Esto podría facilitar la comprensión del intercambio de votos y el voto estratégico bastante utilizado en las legislaturas.

Reforma Fiscal en la LVIII legislatura

La alternancia en el Poder Ejecutivo en el año 2000 despertó grandes expectativas acerca de los cambios económicos, políticos y sociales que podía emprender la nueva administración. En el ámbito económico se planteaban grandes reformas estructurales acordes al Neo-Consenso de Washington de 1998: la reforma fiscal, la reforma energética y la reforma laboral, principalmente.

En cuanto a la reforma fiscal involucraba modificaciones sustanciales en el ingreso neto total del Gobierno, lo que se reflejaría en una modificación a la Ley de Ingresos y una redefinición del Presupuesto Anual de la Federación.¹⁴

Una reforma fiscal integral implicaba atender las diferentes fuentes de financiamiento o ingresos del gobierno.¹⁵ Sin embargo, esta propuesta se centro sólo en la modificación del Impuesto al Valor Agregado¹⁶ (IVA) sobre medicamentos, medicinas, libros y transporte. Inicialmente se planteaba pasar de una tasa cero a una tasa de 15%, por considerar que este cambio incrementaría la eficiencia recaudatoria, incrementando los ingresos del Gobierno en 1.5 puntos porcentuales del PIB. En contrapartida, para proteger a las clases más vulnerables a este cambio, se incrementaría el gasto social a través de subsidios directos mediante Progresas.¹⁷

¹⁴ En el caso de la Ley de ingresos, el proceso de discusión y aprobación involucra a los diputados y senadores. El Presidente envía su iniciativa a la Cámara de Diputados, ésta la examina y puede aprobarla o modificarla. Si la aprueba se turna al Senado y si éste la aprueba el Presidente tiene la obligación de promulgarla. Si es vetada por el Presidente, los legisladores deberán superar el veto con dos terceras partes de los votos. Mientras que el Presupuesto de Egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Para la reforma fiscal como la planteaba el Poder Ejecutivo se requería modificar una serie de leyes ordinarias: Ley de Impuestos sobre la Renta, Ley de Impuestos al Valor Agregado y Ley de Impuestos Especiales sobre la Producción.

¹⁵ Ingresos tributarios y no tributarios, venta de bienes y servicios y endeudamiento interno y externo. Esto convierte la reforma en un asunto multidimensional. Sobre todo, al considerar que existe en algunos casos una Ley para cada impuesto y esta a su vez contiene diferentes artículos.

¹⁶ En 1999, el IVA representaba 28.9% de los impuestos tributarios, el ISR 41.4% y otros impuestos aproximadamente el 29.7. Siendo los impuestos tributarios aproximadamente 46% de los ingresos totales.

¹⁷ Se pensaba en una retribución de 110 pesos por familia a través de Progresas que beneficiaría a 4.9 millones de hogares y vía crédito fiscal a quienes ganaran menos de un salario mínimo.

para disminuir el impacto político plantearon respaldar un incremento en el Gasto Social.

Con relación a la posición y preferencias del Gobierno y de las elites del PAN que influyeron sobre los legisladores de este partido, encontramos que respondía a presiones presupuestarias en términos de deuda interna, externa y de pasivos contingentes²² que representaban 47% del PIB, y que podrían modificar algunas de las variables macroeconómicas²³ como: la inflación, el tipo de cambio, las tasas de interés, la inversión, etc. causando un efecto negativo en la percepción de organismos internacionales y ciertos sectores empresariales nacionales²⁴ e internacionales. Pero sobre todo, podría causar una parálisis del Gobierno por no tener los recursos suficientes para hacer frente a esta deuda.

El PRI después de perder la presidencia se ubico en el SQ como un votante mediano en los asuntos de un alto impacto político que afectarían a la población. El objetivo del PRI era crear una apreciación negativa del Gobierno del cambio en los sectores y bases electorales que había perdido en las elecciones anteriores. Esto operó para determinados grupos sociales pero, sobre todo para grupos de presión bien definidos. Es decir, el PRI intentó crear cierta inmovilidad en el Gobierno del presidente Fox pero sin afectar el curso de la economía. Si se creaba una inestabilidad económica por la indiferencia de este partido, se podría perder la aprobación de sectores de apoyo internacional y nacional. El PRI limitó los recursos públicos de la nueva administración al punto de que esta fuera solo funcional pero, que no tuviera un impacto político electoral.²⁵ No obstante benefició a los grupos empresariales al permitir la disminución del ISR de 40 a 32%. Además de atender las demandas de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) y de las diferentes asociaciones de farmacias²⁶ que no estaban de acuerdo con estos cambios.

²² La deuda reconocida por el sector público como proporción del PIB en el 2001 fue: Interna 10.7%, externa 19%; Pasivos Contingentes: IPAB 12%, Piridengas 4% y Bonos Carreteros 2%. Total 47.1%. El Financiero, 12 de febrero de 2001.

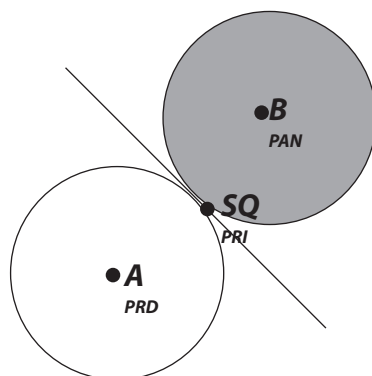
²³ Al modificar los mecanismos de financiamiento y la percepción de los inversionistas nacionales y extranjeros que podrían originar una fuga de capitales.

²⁴ Es interesante analizar las posiciones de las diferentes cámaras empresariales: Concanaco, Concamín, Canacintra, Coparmex, CCE que se pronunciaban a favor de la reforma. Sobre todo, porque algunos de sus agremiados eran favorecidos por algunos rubros de la deuda: IPA, Piridengas o Bonos Carreteros. O por la estabilidad macroeconómica que daba certidumbre a sus inversiones. Aunque en realidad, algunos de estos grupos también serían beneficiado con las otras reformas económicas: la energética o la laboral. El Financiero. abril-junio de 2001.

²⁵ Y en un sentido de maximización intertemporal bloquearía la reforma energética y laboral como carta de negociación con ciertos grupos de presión para las elecciones en el 2006 y 2012.

²⁶ La Asociación Nacional de Farmacias de México proponía 3%, mientras que el Consejo Consul-

Figura No 5.



En la Figura No 5 el PRI se sitúa en SQ^{30} como votante mediano, esto implicaría que la reforma fiscal no procedería independientemente de la propuesta del PAN. Y como votante mediano estableció una coalición con el PRD para obtener la mayoría; la participación de los otros partidos no afectaría el resultado al tratarse de una mayoría de $(1/2+1)$.³¹ En este caso, es la cantidad de diputados del PRI la que facilita su ubicación espacial para colocarse como un ganador Condorcet bidimensional, además de la ubicación del SQ y la distancia ideológica entre el PRD y el PAN, que difícilmente permitiría lograr una coalición que afectara el SQ .

El resultado final fue la derrota de la aplicación del IVA en alimentos y medicinas, que permitió que el SQ no se modificara. Sin embargo, se modificaron el ISR que pasó de 40 a 32%, un impuesto de 20% sobre bienes suntuarios, un gravamen de 5% sobre telecomunicaciones³² y algunas otras modificaciones.

Comentarios finales

Los cambios políticos, económicos y sociales que se esperaban de la alternancia del Poder Ejecutivo no fueron los esperados. El hecho de tener un gobierno dividido, en el que la mayoría legislativa pertenece a otro partido, implicó

³⁰ En general el PRI se situó como un votante mediano en casi todas las reformas estructurales por una lógica de maximización intertemporal, que le permitirá negociar su reubicación en las elecciones del 2006.

³¹ La aplicación del IVA en alimentos y medicinas fue derrotada por el PRI, PRD, PVEM y PT.

³² Se perdieron casi 4 mil millones de pesos al no gravar con 10% sino con 5% a las telecomunicaciones por propuesta del PRI. El Financiero, 2 de enero de 2002. Esto podría respaldar como los grupos de presión definen las preferencias de los legisladores.

