

Grandes problemas nacionales

RELIGIÓN Y FUEROS: SOBRE NUESTRA PERVERSA LÓGICA FISCAL

El gobierno federal presentó el 8 de septiembre su proyecto de ley de ingresos y presupuesto. Confirma lo ya sabido: en 2010 el país debe enfrentar la necesidad de un profundo ajuste fiscal.

Una menor recaudación, producto de la crisis económica de 2009, menores ingresos petroleros y la inercia de gastos como pensiones y altos sueldos, así como decisiones de política pública, como la ampliación de servicios educativos y seguro popular, nos obligan a tomar medidas drásticas.

El desplome en la producción petrolera, en 755 mil barriles diarios frente al pico de producción alcanzado en 2004, es el componente más serio de esta menor recaudación. Es una caída mucho mayor a la esperada, dados los siempre optimistas reportes de Pemex. Prometer más producción sirve para pedir más dinero. Si no cumplen lo prometido, no pasa nada. Según los datos de Pemex, las reservas susceptibles de ser recuperadas son sólo 8 mil 618 millones de barriles de petróleo crudo y condensados. No duran ni ocho años.¹

La producción no se va a recuperar en el corto plazo. No por falta de dinero en Pemex. Su inversión desde 2002 no ha hecho más que crecer 23% por año. Se espera su nivel más alto para 2009: 20.4 miles de millones de dólares.² Esta caída en la producción confirma lo equivocado que es manejar el petróleo con base en una religión estatista.

Mientras Pemex sufre por falta de nuevos descubrimientos, British Petroleum (en asociación con Petrobras y ConocoPhillips, pues sólo los fanáticos religiosos hacen inversiones riesgosas solos) ha encontrado un yacimiento con por lo menos 3 mil millones de barriles en el Golfo de México, pero en el lado de Estados Unidos. La cantidad efectiva de petróleo tendrá que confirmarse en el futuro, pero en el mejor de los casos no se producirá gota alguna de petróleo hasta la

segunda mitad de la década entrante.³ Dados estos tiempos, aun si México optara por no estar atado a visiones religiosas de la realidad, abriendo el sector como lo hizo el Venezuela de Chávez en materia de gas, no veríamos cambios importantes en la producción de Pemex en las siguientes dos décadas.

Nuestra fe ciega en el monopolio estatal nos ha dejado con una seria caída en la producción de petróleo, que implica unos 200 mil millones de pesos menos al año. Además, ahorramos poco de los ingresos de nuestros años de boom. Pudimos aguantar el 2009 sin ajuste fiscal por diversos ingresos extraordinarios, pero ahora o gastamos menos y mejor o recaudamos más o aventamos nuevamente el problema hacia adelante, ahora con más deuda.

La propuesta presentada por el gobierno el 8 de septiembre es pragmática. Se basa en jalar recursos por esos tres lados: menos gasto, más impuestos y más deuda y venta de activos.

En sentido general es una propuesta adecuada, e incluye una reducción del gasto administrativo, de operación y de servicios personales con un programa de austeridad que busca adelgazar y hacer más eficiente la estructura gubernamental.⁴ Sin embargo, no le entra de fondo a ciertos recortes de gasto excesivo, pero políticamente mucho más complicados, porque sus beneficiarios creen que tienen fuero y esto los protege de gastar bien. Por ello en la propuesta del gobierno el gasto programable sigue siendo mayor al que se tenía en 2008.⁵

Un análisis minucioso de cada partida presupuestal debe ser el punto de partida de cualquier aumento de impuestos. No puede ser el “ni un peso menos” de presupuesto del rector de la UNAM. Los administradores de los recursos públicos suelen partir de la premisa de que el dinero es suyo. Están equivocados. Es nuestro. Nosotros tenemos derecho a los servicios que nos prestan. No ellos al presupuesto que les damos.

¹ “El tesoro perdido”, en *El Universal*, 11 de septiembre de 2009.

² Petróleos Mexicanos, “Inversión en Cifras”, disponible en línea en: <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionID=136&catID=12480>.

³ *Financial Times*, 3 de septiembre de 2009, p. 3.

⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios de política económica*, p. 116.

⁵ *Idem*, p. 100.

El gobierno en todos sus niveles compra más caro que el sector privado. Como muestra bastan dos ejemplos: el precio pagado para comprar los terrenos del proyecto de refinería en el estado de Hidalgo o el sobrepago en muchos estados por medicinas. Este gasto excesivo incluye lo que paga por casi todos sus empleados.

El problema central no son los salarios de los altos funcionarios federales (al contrario de lo que pasa en el poder judicial, donde el abuso es serio y preocupante). El problema mayor es que sobran funcionarios en todo el sector público, y el personal de base con salarios más altos que en el mercado privado. Pongamos el caso de los maestros, quienes tienen salarios y condiciones de trabajo mejores que sus contrapartes en el sector privado. Esto es particularmente acentuado al inicio de la carrera de un maestro contratado por el sector público, luego se cierra la brecha, pero sigue siendo tan atractivo que hay muy poca movilidad, muy pocos dejan su plaza.⁶

Hay mucha más capacidad de recorte en el gobierno federal.

A cualquier funcionario que se le pregunta en corto cuánta gente le sobra responde que por lo menos 30%. Nadie niega que a Pemex le sobra gente. Hay decenas de miles de trabajadores de Pemex que no hacen nada, literalmente, porque ya se quedaron sin materia de trabajo, pero no se les puede ni mover de lugar.

El exceso de personal de mando, parece, será en alguna medida enfrentado en el gobierno federal. Sin embargo, no hay ningún plan serio para disminuir la plantilla de trabajadores de base.

Casi todos señalan como principio doctrinario que no se puede tocar los derechos laborales de los trabajadores de base. Esto es absurdo. No pueden tener fuero. Si la alternativa es subir impuestos y que quiebren más empresas privadas, no veo por qué no tengan ellos que poner también una parte del sacrificio. Mientras que en el sector privado pierden el trabajo, en el público está garantizado, aunque la alternativa sea exprimir más a la sociedad. El ahorro resultante de simplemente no aumentar los salarios el año entrante a todos y de que se jubilen como en el sector privado no sería trivial.

Además, la inamovilidad de los burócratas explica en buena medida la ineficiencia de la burocracia. El trabajador sabe que no lo pueden correr y que una entidad pública no es una empresa que pueda quebrar. No hay por lo tanto cultura del servicio al cliente.

Hay gastos absurdos, como pagar en efectivo los salarios de un buen porcentaje de los maestros. Sólo en LyFC esto cuesta 100 millones de pesos. Esto sin contar que el descontrol asociado permite todo tipo de trampas y malas prácticas. No es casualidad que todavía haya muchos maestros pagados en efectivo y que, como reportó *Reforma* el 13 de septiembre, no

se sabe realmente cuántos maestros se tienen, aunque sí se sabe que unos 500 ¡ganan más de 100 mil pesos!⁷ ¿No puede el sector público sólo pagar a través de depósito bancario? ¿Cuánto sería el ahorro de esto?

Muchos de quienes laboran en el sector público, sobre todo en IMSS, Pemex, CFE y LyFC, se jubilan muy jóvenes. ¿No se puede corregir eso ya? ¿Por qué permitir que sigan recibiendo pensiones públicas si regresan al mercado laboral?

Los trabajadores del sector público están bien organizados y acostumbrados a sus privilegios. Gozan de un servicio automático de recaudación de cuotas de sus agremiados (en el caso del SNTE se calcula en 2 mil millones de pesos)⁸ no auditado. Estos recursos sirven para movilizar todo tipo de apoyos cuando se necesita.

Sólo se les ha podido bajar el salario en época de inflación. Esto por un tiempo corto y a cambio de mejores pensiones y condiciones laborales más generosas que ahora estamos pagando. No parece que ni el gobierno ni la oposición quieran enfrentarlos.

Los necesarios recortes pasan también por tocar presupuestos que suelen verse como intocables. Más y mejor salud o educación pública es, por supuesto, deseable. Sin embargo, si sobrara gente en el sector, despedirla no disminuiría el servicio. Lo haría más eficiente. Lo importante es la calidad y cobertura del servicio. No el tamaño del presupuesto, como les gusta verlo a quienes administran recursos públicos y que gustan de medir el éxito en su gestión no en función de lo que hacen sino del dinero que controlan.

A la UNAM le han planteado para este año un recorte de 1% y ha protestado por todos lados. ¿No pueden hacer ese esfuerzo para no tenernos que quitar uno por ciento adicional de nuestros impuestos? Sí podrían, de no quedarles de otra. Invito a cualquiera a darse una vuelta por algunas de sus oficinas para responder esta pregunta. Pero es más fácil buscar ayuda en los diputados para obtener más presupuesto.

La UNAM debe tener sus desperdicios, aunque la forma en que se presenta el presupuesto no hace fácil detectarlo. Por ejemplo, si alguien sabe cuánto gasta en publicidad, sería bueno compartirlo. Basta el siguiente dato para preocuparse como ciudadano que financia a la UNAM. Nuestra máxima casa de estudios tiene 27,522 trabajadores administrativos por 16,412 académicos de tiempo completo de todos los niveles (descontados profesores de asignatura). ¿Será la proporción ideal para llevar las funciones educativas y de investigación a su cargo? La UNAM es un gasto deseable. Sin embargo, también nos tenemos que preguntar si obtenemos a cambio de nuestro dinero un servicio razonable.

La lógica peticionaria de casi todas las entidades, donde nunca se rinde cuentas de cómo se cuida el dinero público,

6 Gladys López-Acevedo y Angel Salinas, "Teacher Salaries and Professional Profile in Mexico", en *LSHD Paper Series*, núm. 63.

7 Sonia del Valle, "Ignora SEP... ¡cuántos son!", en *Reforma*, 13 de septiembre de 2009.

8 Georgina Saldierna y Roberto Garduño, "Explotan SNTE y Gordillo \$2 mil millones anuales al magisterio: diputada del PRI", en *La Jornada*, 26 de noviembre de 2005.

contrasta con el informe de labores del presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, quien da cuenta de los muchos esfuerzos de ahorro en su presupuesto.⁹ En ninguna de nuestras instituciones autónomas hay nada parecido en sus informes o declaraciones públicas.

Nada más revelador que las palabras del rector de la UNAM, quien afirma que no es el momento para que “vengan a darnos lecciones de aritmética para tratar de convencernos de que con una reducción del uno, dos, tres o cuatro por ciento al presupuesto no pasa nada; sí pasa, y lo que necesitamos es invertir más, porque la educación superior es un área estratégica para el desarrollo de México”.¹⁰

En estados, municipios y órganos autónomos hemos visto presupuestos crecientes injustificables. Un ejemplo: la Comisión Nacional de Derechos Humanos es, hasta donde llegan mis datos, la más cara del mundo y sumada a las comisiones de las entidades, consume este año 1,000,942,729 pesos, mucho más que todas las comisiones equivalentes de América Latina juntas.¹¹ Del 2000 al año 2009 el presupuesto de la CNDH ha crecido más del 200 por ciento. Pero la CNDH no está conforme. Para este año de austeridad solicita un presupuesto de 989,578,369 pesos. Un aumento de 8% respecto al año pasado. Este presupuesto incluye 14,929,461 sólo para los gastos de la presidencia de esta comisión, incluidos 1,902,110 pesos al año para productos alimenticios o 7,608 pesos al día.¹²

Nuestro costo por voto es, hasta donde se sabe, el más alto del mundo. Para 2010, que no es electoral, los partidos tendrán por lo menos 360 millones de pesos más que en 2009, cortesía de la nueva ley electoral que, además, les regala la partida más cara, los anuncios en los medios de comunicación electrónicos.¹³

En las entidades federativas hay absurdos excesos de personal; el gasto en nómina ha crecido 29% a nivel estatal y 68% a nivel municipal desde 2001.¹⁴ La información anecdótica de los estados es que, en ese nivel de gobierno, la corrupción suele ser mayor que en el nivel federal, pero la prensa local suele ser mucho más complaciente y casi no denuncia. Lo que no es anecdótico es la diferencia en transparencia del gasto entre la federación y la mayoría de las entidades, para disfrute de nuestros gobernadores.

9 Véase Ana Laura Magaloni, “El poder de la indiferencia”, en *Reforma*, 12 de septiembre de 2009; Chief Justice’s Year-End Reports on the Federal Judiciary, “2008 Year-End Report”, en *Supreme Court of the United States*, disponible en línea en: <http://www.supremecourt.gov/publicinfo/year-end/year-endreports.html>.

10 Nurit Martínez Carballo, “UNAM pugna por mayores recursos”, en *El Universal*, 10 de septiembre de 2009.

11 Sólo la Defensoría del Pueblo de Colombia tiene desde el 2008 un gasto cercano al de la CNDH, aunque Colombia es un estado unitario, por lo que no hay entidades similares locales, y la Defensoría tiene presencia directa en todo el territorio nacional. Cumple, además, la función de defensora jurídica (no meras recomendaciones) de quienes no pueden pagar un abogado, lo cual le consume casi la mitad de su presupuesto.

12 Calculando 250 días laborales al año.

13 Guadalupe Irizar, “Gana PRI curules... y \$390 millones”, en *Reforma*, 6 de agosto de 2009.

14 Juan Pardinas, “Finanzas Públicas Estatales y Municipales (crecimiento real acumulado)”, en el *Instituto Mexicano de la Competitividad*.

Hay además una notable duplicidad de instituciones con el gobierno federal. ¿Por qué no una autoridad electoral nacional, incluido el tribunal? En 1997 el IFE organizó sin problemas la elección federal y la de la ciudad de México. A final de cuentas todo lo importante termina decidido en las instancias federales, aunque, claro, es más cómodo para muchos estados tener instituciones propias, fácilmente manipulables por el gobernador.

El poder judicial se autorrecetó un aumento del 23% respecto al de este año para su presupuesto de 2010. De algún lugar tienen que salir los salarios más altos para un ministro del planeta Tierra, y no es una exageración. Es literal.

Una propuesta sencilla para aquellos diputados que no quieren más impuestos: todas las instituciones, federales, estatales, municipales, deben probar que su gasto no es excesivo con comparaciones de personal y costo de otros lugares del mundo. Lo mismo para nuestros partidos políticos. Con eso bastaría para abaratar de forma importante el presupuesto de los órganos autónomos. Cada entidad debería proveer los datos. Los diputados simplemente los validarían. Si no dan el dato, asumamos que sobra la tercera parte y hagamos el recorte correspondiente.

Para alcanzar esto habría que reformar la ley para que los trabajadores que sobran puedan ser despedidos a un costo razonable para la entidad, dándoles tiempo y recursos para poder procesarlo. En la confianza de una conversación privada un miembro destacado de una de las instituciones más peticionarias acepta que el problema central para hacer eficiente su institución es que no pueden despedir gente. Sin embargo, nunca se atreven a presionar por una reforma laboral, eso sería neoliberal. Lo correcto políticamente es criticar el modelo económico, sin aclarar cuál es la alternativa y pedir más dinero sin rendir cuentas. Ya es hora de terminar con esa lógica. Nadie puede tener fuero.

El presupuesto presentado por el gobierno federal propone un aumento significativo en ciertos subsidios. En los programas Oportunidades y Apoyo Alimentario se pretende pasar de 49,596 millones a 81,125 millones de pesos.¹⁵ Esto permitiría ampliar el padrón en más de un millón y medio de familias y aumentar el monto que reciben. Es un gasto adecuado. Sobre todo en el contexto de esta crisis. Hay que poner un cierto piso básico a todos los mexicanos. Llamarle asistencial a este gasto es, por decir lo menos, curioso. Se hace siempre desde quien ya resolvió ese piso.

Por supuesto, no es suficiente dotar a los mexicanos de un piso de ingresos mínimo. Sin embargo, niños sin salud ni educación no tienen futuro. Incluso si en algún momento logramos hacer las reformas que le permitan al país crear empleos.

Hay muchos ahorros posibles en subsidios que son absurdos, tanto por razones sociales como ecológicas. El más evidente, el caso del agua. El precio por m³ en el Distrito Federal

15 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios de política económica*, p. 113.



es de los más bajos del mundo: se paga sólo \$2.81 pesos por m³; si lo comparamos con otras ciudades capitales, como São Paulo, donde se paga \$36.83 pesos por m³, resulta evidente lo absurdo de nuestro regalo.¹⁶ El precio de nuestras gasolinas y diesel es más bajo que en países como Brasil y, hoy, Estados Unidos, con lo cual subsidiamos sobre todo a los más ricos, quienes más consumen, y contaminamos más de lo razonable dado los precios bajos. En 2008 esta absurda política nos costó cerca de 2 puntos del PIB. Si esos recursos los hubiéramos ahorrado, no estaríamos necesitando el ajuste para 2010. El subsidio a la electricidad es el mayor gasto social del gobierno y su beneficio se concentra en los deciles más altos.¹⁷ El precio de la electricidad para sacar agua en el campo es absurdamente bajo y nos estamos acabando mantos acuíferos milenarios que no se van a llenar nunca más.¹⁸

En Procampo, entre 1994 y 2008, el 0.2% de los beneficiados (poco más de 50 mil productores) obtuvo el 8.7% del subsidio entregado. Aquellos campesinos con menos de una hectárea (23.7%) sólo recibieron 4.4% del total de los recursos en estos últimos 14 años.¹⁹ Para el año entrante se pretende corregir una parte de estos abusos. Ya veremos cómo lo regresan los diputados.

Hemos tenido un gobierno caro y de baja calidad, pero que nos cuesta poco como contribuyentes. Los mexicanos pagamos menos de 10 puntos del PIB en impuestos, frente a más de 20 en Chile o Argentina, y 30 puntos en Brasil. La diferencia entre

impuestos y gastos ha sido el petróleo. No era un dinero que saliera de nuestra bolsa. Por eso protestábamos poco.

Nuestra democracia se ha construido sobre la renta petrolera. Esta ha permitido aumento tras aumento del gasto, respetando todo tipo de fueros. Por creer en la religión del Pemex monopolio y el fuero de su sindicato, ya nos llegó el momento de enfrentar la realidad fiscal de México.

Tenemos importantes demandas sociales no atendidas. Sin embargo, un ejército de caros empleados en el gobierno que no cumplen con lo mínimo que se espera de ellos y una tendencia a comprar caro y muchas veces simplemente servicios inútiles o frívolos no permiten cubrir adecuadamente estas necesidades sociales.

Se necesitan más impuestos si queremos un país más igualitario, con más capacidad estatal de impulsar bienes públicos. Pero el gobierno en todos sus niveles, federal, estatal y municipal, y sus tres poderes (incluidos órganos autónomos) ya nos han mostrado cuán voraces son.

Antes de pasar nuevamente la charola con una nueva reforma fiscal es el momento para hacer un ajuste de verdad. Hacerlo es sentar las bases para un país más eficiente. Uno donde se entienda que el dinero es de los ciudadanos, razón por la cual quien administre recursos públicos debe rendir cuentas hasta el último centavo. Ni la más sagrada de nuestras universidades, ni el más poderoso de nuestros sindicatos, ni el más puro de nuestros poderes autónomos puede quedar con fuero.

Religión y fueros es el lema de nuestros nuevos conservadores. La religión es la estatista, y la muestra de su fracaso es Pemex y LyFC. Los fueros son todo aquello que no se puede tocar, por estar protegido por un grupo bien organizado. Sin romper ambos es imposible construir un país prospero y con leyes parejas para todos. —

— CARLOS ELIZONDO MAYER-SERRA

16 Mariel Ibarra, "Encaran capitales sequía", en *Reforma*, 7 de septiembre de 2009.

17 Véase Kristin Komives, Todd M. Johnson, Jonathan Halpern, Jose Luis Aburto y John R. Scott, *Residential Electricity Subsidies in Mexico*, Banco Mundial, 2009.

18 Carlos Muñoz Piña, "Subsidios agrícolas en México que tienen efectos ambientales negativos", Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental.

19 Mauricio Merino, "Los programas de subsidios al campo. Las razones y las sinrazones de una política mal diseñada", DT/DAP 229, CIDE, México, 2009.