

<http://www.jornada.unam.mx/1998/12/11/boltvinik.html>

La Jornada viernes 11 de diciembre de 1998

ECONOMIA MORAL Julio Boltvinik
Dos falacias presupuestales

Me propongo mostrar dos falacias en las que se sostiene el discurso del proyecto de presupuesto de egresos para 1999. La primera se refiere al supuesto déficit fiscal bajo, a las "finanzas públicas sanas". La segunda se refiere al carácter de los subsidios gubernamentales, supuestamente dirigidos a los más pobres. Sobre la primera mostraré que el déficit del sector público es en realidad mucho más alto, pero que está maquillado. Sobre la segunda, argumentaré que no son los pobres extremos los que reciben la mayor parte de los beneficios del gasto y los subsidios gubernamentales.

Primera falacia: el déficit es muy bajo

Ernesto Zedillo declaró el martes refiriéndose a las bajas recientes en los precios del petróleo: "la pregunta que debemos hacernos es si el cambio de circunstancias aconseja programar un mayor déficit público para 1999, como algunos lo han sugerido. La respuesta es categóricamente que no". Pidió a los legisladores que tomaran en cuenta la aguda escasez de recursos crediticios dentro y fuera del país que habrá el año próximo. (Discurso de clausura de la Asamblea del Infonavit). Las autoridades han insistido que el déficit en nuestro país no puede ser del tamaño del de los países europeos (la Unión Europea ha fijado como techo un déficit del 3 por ciento del PIB), dado el escaso desarrollo de nuestro sistema financiero. Es decir, han dejado (por el momento) de argumentar contra el déficit por sus supuestos efectos inflacionarios y han pasado a la tesis que un déficit más grande no se podría financiar. El déficit del 1.25 por ciento que quiere el gobierno equivale a 58 mil millones de pesos.

Sin embargo, en el capítulo III del presupuesto, se presentan los "montos de inversión en sus dos modalidades: inversión presupuestaria e inversión financiada". El texto explica lo que significan estos dos términos:

"La inversión presupuestaria incluye proyectos... cuyas erogaciones se efectúan conforme avanza la realización de los mismos y que quedan registradas en el presupuesto de egresos en el mismo año en el que se realiza la inversión". "En el caso de la inversión financiada, se trata de proyectos que se desarrollan de conformidad con las reformas y adiciones a...la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la Ley General de Deuda Pública, aprobadas por el H. Congreso de la Unión en diciembre de 1995, proyectos cuya ejecución se encomienda a empresas de los sectores privado o social... Dichas empresas llevan a cabo las inversiones respectivas, e inclusive existe la posibilidad de que obtengan directamente los recursos financieros..." En ocasiones, y debido a la magnitud de los proyectos, las entidades públicas acuden directamente a los mercados financieros para obtener los recursos...Las obligaciones de pago correspondientes al ejercicio corriente y el que le sigue se consideran como pasivo directo del sector público, mientras que el resto se registra como pasivo contingente. Sólo aquellos proyectos que tengan una rentabilidad demostrada, y que correspondan a actividades prioritarias o estratégicas, podrán calificar para que su financiamiento y registro de gasto se realice conforme a esta modalidad" (páginas III.2 y III.3).

Lo que antes era inversión pública (que se financiaba con crédito, interno o externo, y no con recursos fiscales, pero que de todos modos entraba en el presupuesto y causaba déficit fiscal), surge el milagro: "las disposiciones legales comentadas harán posible que durante 1999 se incrementen en términos reales los recursos canalizados a la inversión productiva a pesar de la reducción en la inversión presupuestaria" (página III.4). Con esta maravilla retórica que permite que una parte de la inversión pública simplemente no cuente como gasto público y, por tanto, que no cause déficit (suponemos que tampoco inflación ni alzas en las tasas de interés), el paquete de inversión pública total (el presupuesto le llama, eufemísticamente "inversión impulsada por el sector público") para 1999 ¡es de nada menos que 211 mil millones de pesos!" (Cuadro III.1). Mientras la inversión presupuestaria cae (los rectores por eso andan peleando un miserable monto de alrededor de 3 mil millones de pesos, porque su inversión no es "financiada") en casi 5 por ciento respecto al cierre de 1998, la financiada crece en nada menos que en 100 por ciento en términos reales, al pasar de 42 a 84 miles de millones de pesos. Orgullosamente muestra el presupuesto como la "inversión impulsada por el sector público" ¡habría pasado de 2.9 por ciento del PIB en 1995 a 4.5 por ciento en 1999! Una fracción muy pequeña de la inversión financiada se incluye en el presupuesto del 99, poco más de 2 mil millones de pesos. (página III.7).

El déficit público "oficial" para 1999 sería de un monto de 58 mil millones. Si sumamos los 84 mil millones de pesos de pasivos contingentes (acordémonos que así están catalogados los pasivos del Fobaproa), veremos que el déficit público realmente será de 142 mil millones de pesos, el que representará el 3.1 por ciento del PIB, y no el 1.25 por ciento. Así que el déficit más alto no es el que "han sugerido algunos", sino el programado por el Ejecutivo Federal, y no después de las recientes bajas del precio del petróleo, sino antes. Lo que me pregunto es cómo podrán financiarlo, ya que según sus propias palabras arriba citadas no se puede financiar un déficit mayor a 58 mil millones. ¿O la escasez crediticia es sólo para la inversión presupuestaria?

Segunda falacia: los subsidios se dirigen a los pobres extremos

En el capítulo IV, "Impulso al Bienestar Social", el presupuesto intenta distinguir dos grupos de población a los que corresponderían dos vertientes de política social: la "población extremadamente pobre" y "aquella que a pesar de tener niveles bajos de ingreso, no se desenvuelve en condiciones de marginación". En el texto siguiente, sin embargo, en lugar del grupo de bajos ingresos se habla de la población en general. Las dos vertientes, según la clasificación forzada del texto, serían las acciones dirigidas a la población en general y las dirigidas a los pobres extremos. Estos son los prioritarios según la retórica oficial. Para ampliarlos y fortalecerlos, el Gobierno ha decidido eliminar los subsidios generalizados: "A lo largo de esta Administración se ha llevado a cabo una estrategia de transformación gradual de los subsidios generalizados al consumo alimentario, en subsidios a la inversión en el capital humano de las familias pobres" (página IV.58). Sin embargo, al redactar este texto parecen haberse percatado de una contradicción: por un lado "el desfase (eufemismo por reducción o eliminación) de los subsidios generalizados ha avanzado más rápidamente en las zonas urbanas del país", pero en ellas no está actuando el Progresá, el gran sustituto de los subsidios generalizados, y a los viejos subsidios específicos como el de leche de Liconsa y el de tortilla de Fidelist, se les está reduciendo drásticamente el presupuesto (37 por ciento al primero y 28 por ciento al segundo). No se ve dónde están los subsidios a la inversión de capital humano de los pobres extremos urbanos. De la manga, sale este argumento: "Esto (el desfase) ha sido posible, porque en forma simultánea se han desarrollado nuevos instrumentos más acordes a las necesidades de la población urbana de bajos ingresos, que permiten otorgar apoyos de forma más eficaz: la reforma a la seguridad social, el fortalecimiento de los programas de capacitación laboral" y el "crédito al salario" (página IV.58). Aunque parezca increíble, de golpe y porrazo han desaparecido los pobres extremos de las ciudades, por lo cual es posible eliminar el subsidio generalizado a la tortilla y disminuir los específicos como Liconsa y Fidelist, y compensar a los grupos de bajos ingresos (el único grupo urbano que requiere apoyo después de la desaparición de los pobres extremos) ¡a través de la reforma al IMSS y el crédito al salario!

Antes de ver las cifras de estos subsidios es bueno tener presente que los derechohabientes del IMSS en 1998 son 41.6 millones, el 43 por ciento de la población. Al cambiar la Ley del IMSS las aportaciones de los trabajadores se redujeron. La diferencia entre lo que antes aportaba y ahora aporta el Gobierno Federal, lo considera el presupuesto como un subsidio. En el caso del seguro de enfermedades y maternidad (SEM) el subsidio así calculado será en 1999 de casi 7 mil millones de pesos; por cierto, si usted gana 25 salarios mínimos al mes (muy lejos de la pobreza extrema), recibirá por este subsidio 288 pesos mensuales, pero si gana dos salarios mínimos recibirá sólo 59 pesos. Pero en este caso nuestras autoridades presumen el subsidio a los no pobres, mientras les parece aberrante subsidiarles las tortillas. Además, las empresas (sus propietarios, la clase alta del país) recibirán subsidio al SEM por casi 6 mil millones de pesos (página IV.12). Sólo 401 millones de pesos servirán para subsidiar el Seguro de salud para la Familia, esquema voluntario de inscripción a los servicios de salud del IMSS, que sería el que podría beneficiar a los no socios de la seguridad social. Pero aún hay más: el gobierno aportará 7.2 miles de millones para la llamada cuota social. A esto hay que añadir la desgravación fiscal que, a través del crédito al salario, reciben los trabajadores de hasta 3.2 salarios mínimos, que asciende a 15.3 miles de millones de pesos. La suma de las cuatro cantidades asciende a 35 mil millones de pesos.

Esto es contabilizando todas las partidas sólo como la diferencia por la nueva Ley. Sin embargo, si contamos directamente el total de las aportaciones del Gobierno Federal al IMSS, que es lo que nos cuesta a los contribuyentes, la cifra asciende a 53 mil millones de pesos. La población inscrita en el IMSS es la que trabaja en el sector formal de la economía y es la única que se beneficia del crédito al salario. Por tanto, es legítimo sumar al costo fiscal total del IMSS los subsidios vía el crédito al salario. Con ello, la cifra del subsidio total a esta población asalariada formal, que comprende desde pobres extremos hasta ricos, es de 68 mil millones de pesos para 1999, casi 10 veces el monto previsto para el Progresá.

La cifra total que, según el presupuesto, se asignará a los programas dirigidos hacia la pobreza extrema en 1999, que incluye el ejercido por estados y municipios, es de 45 mil millones de pesos. Es necesario ahondar en el análisis del gasto que el presupuesto clasifica como dirigido a la pobreza extrema, porque mucho de lo incluido no corresponde realmente a ese gasto específico, pero el espacio se nos ha acabado y tendrá que ser en otra oportunidad. Por lo pronto, queda claro que, sin considerar otros subsidios multimillonarios, como el de Fobaproa a los banqueros, o el rescate carretero, o el subsidio al consumo de energía eléctrica, los subsidios a la población y a las empresas cubiertas por el IMSS, es 51% mayor a la dirigida a la población en pobreza extrema. Incluso sin el crédito al salario, los subsidios a la población y empresas asociados al IMSS, son mayores en 18% a todos los programas orientados a la pobreza extrema, mostrando así que la supuesta prioridad de la lucha contra la pobreza es una falacia.