

Comentarios al estudio *¿Cómo gastar mejor para crecer?* de Fundación Ethos

Manuel Molano^{*1}

Muy buenos días a todos. Es un honor para mi poder comentar este estudio de la Fundación Ethos, un centro de investigación joven pero con propuestas muy importantes para mejorar la gestión pública en México. Enhorabuena al *staff* de Ethos, y a su director general, el Dr. José Luis Chicoma; a los socios del despacho De La Calle, Madrazo y Mancera, donde colaboran los economistas y expertos en políticas públicas que más admiro y que han aportado a lo largo de los años de manera significativa la construcción de un mejor México; al Dr. Carlos Elizondo Mayer-Serra, profesor del CIDE y una de las mentes más agudas de nuestro país el día de hoy.

Debo iniciar por decir que el ángulo de este estudio – gastar mejor para crecer – debió ser el punto de partida de cualquier reforma fiscal seria. El estudio dice que no es su fin proponer el diseño óptimo de una reforma fiscal. Estoy convencido de que los autores estaban siendo en exceso modestos cuando teclearon esa frase en sus computadoras. La transparencia, eficiencia, eficacia en el gasto, y la probidad de los funcionarios públicos, debe ser el cimiento de cualquier pacto civilizado entre un gobierno y su gente. El país que está al norte del nuestro, con instituciones bastante exitosas, se fundó sobre una premisa: “sin representación, no debería haber impuestos” (*no taxation, without representation*). Aún bajo esa premisa, el esfuerzo civilizatorio en ese país puede resumirse como una lucha entre las instituciones encaminadas a mejorar la gestión pública y la cleptocracia. Ni siquiera en países avanzados como los Estados Unidos podemos decir que esa lucha ha concluido. El mundo debe volcarse a revisar el funcionamiento de sus gobiernos, para evitar que se malgasten recursos que la sociedad podría perfectamente estar dedicando a otros fines.

En el Instituto Mexicano para la Competitividad, donde trabajo, estamos convencidos que el gobierno que más recauda no es necesariamente el más eficiente ni el más eficaz, y que por ello, la meta de una reforma fiscal no debe ser generar recaudación adicional. Se tiene que mejorar la calidad del gasto público. A los mexicanos nos horroriza pagar más impuestos, porque la evidencia del dispendio y la deshonestidad se produce todos los días. La mula no era arisca; la hicieron a palos.

Cada que veo las estridencias de algún ex gobernador millonario, no dejo de pensar en que necesitamos instituciones que controlen el quehacer de los políticos para que sirvan a la sociedad, y no se sirvan del erario. En este estudio, Ethos cita al político y académico colombiano Antanas Mokus, en su famosa máxima “los recursos públicos son sagrados”.

Debo decir aquí que poco hay ya que sea sagrado en este mundo, y más para la clase política. Quizás habría que censurarle a Mokus, este colombiano de origen lituano su

¹ Manuel Molano es economista y funge como director general adjunto en el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Las opiniones aquí vertidas son estrictamente personales.

ángulo moralista: los políticos hacen este tipo de cosas en Nigeria, República de Congo, Estados Unidos o México siempre que pueden y cuando no hay instituciones y contrapesos que impidan este tipo de actuaciones. La política pública quizás no podrá cambiar la moral de los políticos, pero sí puede incidir directamente en los incentivos que los llevan a actuar como lo hacen. Eso es precisamente lo que hace este estudio de Fundación Ethos: de manera muy pragmática, sugiere políticas públicas muy sencillas y que pueden instrumentarse prontamente, que permitirían hacer que los gobiernos funcionen mejor, aunque la moral, para los políticos, siga siendo un árbol que da moras.

El estudio de Ethos pone el dedo en la llaga de una realidad mexicana lacerante: el gasto público ha crecido mucho más rápido que la población, que la economía, y que nuestras posibilidades de solventarlo como nación. Entre 2001 y 2012 creció al 56% en términos reales, a una tasa de 5% anual ya descontando los efectos de la inflación. El gobierno se nos convirtió en el proverbial hijo de bajo aprovechamiento académico en una universidad cara. El gasto público, que en 2001 era el 20% del producto, hoy representa el 24%. No solamente eso: nos gastamos lo que no tenemos. El gasto rebasa ampliamente la recaudación. Tomamos recursos prestados del futuro, a través del petróleo y la deuda pública. Nuestros políticos actuales no solamente nos expolían a nosotros: lo hacen con nuestros hijos y nuestros nietos. No tendría inconveniente endeudarnos si desde el gobierno se estuviera invirtiendo en cosas adecuadas para tener un mejor futuro, pero el mexicano menos enterado de la cosa pública intuye que no es así, y está en lo correcto.

Los rubros que más han crecido son seguridad pública, salud, desarrollo social, educación, seguridad social para los burócratas, pensiones, infraestructura y otros rubros inclasificables que Ethos atinadamente llama “anómalos”. La pregunta que todos nos hacemos es si nos han dado mejores servicios de salud, seguridad, educación; si ha mejorado el perfil de nuestros fondos de pensiones y si ha cambiado nuestra situación en términos de infraestructura. Hay más dinero para esos rubros, pero no hay más ni mejores servicios públicos por nuestro dinero.

Lo que no me queda duda es que hay más recursos para la seguridad social de los burócratas y que el cajón de sastre llamado “otros gastos” ha crecido desbordadamente. Como dice Carlos Elizondo: para el gobierno no hay crisis; para usted y para mí sí. Cada vez que no le cuadre el presupuesto familiar, cada vez que las cuentas del negocio no le salgan, recuerde: la crisis es su privilegio – los que nos deben proveer bienes y servicios públicos no sufren de ningún tipo de crisis jamás.

Por ello Ethos propone cuatro principios que deben ser los ejes rectores de cualquier ejercicio serio de gasto público.

Primero: los recursos son de los ciudadanos, y no del gobierno.

segundo: el gasto del dinero de los ciudadanos debe mejorar su bienestar; no está ahí para alimentar clientelas políticas o burocráticas.

Tercero, el sistema fiscal no debe recaer en los mismos que pagan impuestos siempre. También, debe buscar tasas competitivas para las empresas. Este punto, tan controvertido en el México de hoy que trata de reformar su hacienda pública, merece

un comentario aparte. Creemos que si gravamos la producción estamos haciendo un acto de justicia social, cuando en realidad estamos matando la posibilidad de crear valor económico que nos ayude a incrementar el bienestar de todos. Los países escandinavos, que son un modelo de justicia social, tienen tasas muy altas para las personas físicas en el impuesto sobre la renta – y muy bajas para las personas morales. También, como apunta Carlos Elizondo, soportan un porcentaje mayor de los gastos públicos en los impuestos al consumo, gravando lo que destruye la riqueza, no aquello que la crea.

Cuarto: debe privilegiarse el gasto que será rentable en el futuro. No hemos aprendido de la historia. No aprendimos de la época faraónica de los presidentes Echeverría y López Portillo, donde no se evaluaba la decisión de hacer un puerto: ¿por qué solamente uno? Se tomaba la decisión de hacer varios a la vez, sin reparar si la hacienda pública podía darse ese lujo o no. Las malas inversiones son las que estancan a las economías. Cuando un país invierte en cosas que no producen, o gasta en todo lo que es superfluo, nada puede salir bien hacia delante.

Para sustentar estos cuatro principios, Ethos sugiere una colección de trece instrumentos. El primero de ellos es la máxima de Hartwick, economista de los recursos naturales: los recursos provenientes de la renta petrolera no pueden financiar gasto; ello implica una descapitalización del país. Sin embargo, Ethos no cae en la adoración al concreto, sin reparar en si se necesita o no, que es típica en nuestro país, y que nos ha dejado tanto elefante blanco tirado por todas partes. Ojo: la inversión en capital humano, la inversión suave, como la llama Ethos en este bien logrado texto, es tan importante como la inversión física.

El segundo instrumento, reducir los gastos irresponsables del gobierno, tiene que implementarse en la raíz de cómo está organizada nuestra administración pública. Todo oficial mayor o titular administrativo de unidad que se respete sabe que tiene que acabarse el presupuesto para que el año que entra le den más. Esto genera un incentivo terrible para comprar y contratar con sobrecostos. Niskanen, en los años 50, le explicó a muchos estudiantes de ciencia política, economía y políticas públicas, muchos años después, que la razón por la cual los políticos están en donde están es para maximizar el presupuesto, prestigio y poder que les da la oficina pública. Los burócratas les venden caro su amor, obligándolos a gastar en aquello que les conviene como gremio, a cambio de votos. Falta meter en esta ecuación al ciudadano.

Algunos políticos usan el dinero público para fines *sagrados* y otros para fines *profanos*, y aquí caigo en la trampa moral de Antanas Mokus a la que aludí al inicio de este comentario. Los incentivos deben ir encaminados hacia lo sagrado y no a lo profano. La estimación que nos da Ethos es escalofriante: Si enviáramos a toda la estructura de administradores públicos en la dirección de ahorrarnos 1 de cada 10 pesos que gastan, se juntaría una bolsa de casi 400 mil millones de pesos. Una iniciativa de esta naturaleza deja más recursos que una reforma fiscal.

Recuerdo mi inicio en la administración pública, hace más de una década, con una plaza de dirección de área, una plaza menor: el primer día me enteré de que tenía una docena de secretarías y asistentes a mi cargo. Traté de ponerlos a disposición de la oficialía mayor. La respuesta del administrativo que estaba en mi área fue lacónica: “póngalos a hacer algo”. Nunca pude. Ellos me ignoraban y yo a la mayoría de ellos.

Vivíamos en mundos diferentes. Esta historia se repite en todos las dependencias y gobiernos del país. ¿Cómo le hacemos para alinear los incentivos de ellos y nosotros? Difícil, pero no imposible.

El tercer instrumento, fortalecer el federalismo fiscal, evoca nuestra ficción federal que tiene nostalgias coloniales de un gobierno centralista. Nuestros experimentos de descentralización del gasto, pero concentración recaudatoria, son claramente fallidos. Necesitamos gobiernos estatales y municipales adultos, con mayoría de edad, responsables, que balanceen su propio presupuesto y rindan cuentas de verdad a sus ciudadanos. No más sátrapas irresponsables, con conductas adolescentes, que rigen sus dominios como el señor feudal del medioevo.

No puedo detenerme en todos los instrumentos, aunque todos ellos son pragmáticos hasta la médula: mejorar la clasificación de partidas presupuestales, a lo que ha dedicado su vida mi colega Juan Pardinás y que es el prerrequisito para saber en qué gastan y cómo lo hacen; mantener el equilibrio macroeconómico, ya que es posible quebrar un país en menos de una década, como hemos visto en un pasado no tan lejano; apelar a la carta magna, porque la Constitución tiene muchos candados que impiden la acción de gobierno irresponsable. Hoy, muchos de estos preceptos son letra muerta, como bien apunta Luis de la Calle.

Las subastas en reversa para las adquisiciones públicas pueden representar otra reforma hacendaria. Si el IMSS logró ahorrarse 35,000 millones de pesos en 3 años, se puede lograr muchísimo más en las demás dependencias. También hay muchos recursos en los privilegios de los servidores públicos. ¿Por qué no le rescinden el contrato a los maestros faltistas? Es una causal válida de despido en la ley federal del trabajo, sin responsabilidad para el patrón. ¿Por qué le pagamos seguro de gastos médicos mayores a los burócratas federales? ¿No tienen ya el ISSSTE?

Generar incentivos a la formalidad: hay que sacar al IMSS de la nómina de las empresas. Los servicios de salud de calidad deberían ser para todos, y fondearse con impuestos generales. Si cobras más ISR a las personas que a las empresas, si haces más suave el crecimiento de la tasa en el ISR para las personas, puedes lograr más recaudación y un mayor número de empresas formales. Las empresas son sagradas, otra vez cayendo en mi dilema moral previo. Hay que hacer que el pastel crezca para que tengamos posibilidades de más y mejores bienes públicos para todos.

Menciono los cuatro últimos instrumentos, que por estar abajo en la lista no dejan de ser poderosísimos: tasas generales de impuestos, no gastos fiscales. Fomentar las asociaciones público-privadas, y para los subsidios, dar transferencias directas a las personas, no subsidiar precios ni usar las redes clientelares para dispersar los subsidios. Para ello, apunta Ethos de manera atinada, hay que darle un RFC a cada mexicano. Desde el nacimiento. Por último: incorporar componentes productivos en los programas sociales. Si en Oportunidades damos educación financiera, de oficios, asesoría sobre empleo, ahorro e inversión, graduaremos gente de ese programa que pueda valerse por sí misma, y que no dependa de otros.

Yo agregaría: prohibirle al gobierno hacer operaciones en efectivo – solamente cheques nominativos o transferencias electrónicas, a personas debidamente registradas en el registro federal de causantes.



La evidencia que presenta Ethos es incontrovertible y poderosa. Es dolorosísimo darnos cuenta que nuestro gasto público no es la catapulta que generará un México más productivo, competitivo, justo, equitativo, formal y con crecimiento alto – es más bien un obstáculo al desarrollo. Por eso no hay que darle un peso más al gobierno: hay que ponerlo a gastar e invertir mejor. Los invito a que lo lean, lo difundan y no quiten el dedo del renglón, como lo está haciendo Ethos. Gracias a todos.