

ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA DE TRANSFERENCIAS Y SUBSIDIOS

José Manuel Gil Padilla

COMO transferencias y subsidios que otorga el Sector Público, se pueden considerar a las asignaciones que éste realiza con los fines de mantener bajos los precios de diversos artículos, de fomentar determinadas actividades productivas, de financiar gastos de capital o de que cumplan un fin social.

Bajo este concepto, en 1982, el monto de transferencias y subsidios se estimó en 1 billón doscientos mil millones, lo cual significa el 13.5 por ciento del PIB y más del 36 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación.

De esta cifra, el 45 por ciento correspondió a las transferencias y subsidios otorgados a través de precios y tarifas; el 42 por ciento a asignaciones vía gasto, el 9 por ciento para subsidios financieros medidos por diferenciales entre las tasas de interés activas de mercado y el de las Instituciones Nacionales de Crédito, y por último, el 4 por ciento corresponde a los subsidios por el lado del ingreso, es decir, a los incentivos fiscales que significan sacrificios de ingresos en la Hacienda Pública.

Cabe señalar que si bien la participación de las transferencias y subsidios en relación al PIB disminuyó ligeramente en relación a años anteriores, su tasa de crecimiento medio anual en los últimos 5 años fue significativamente superior a la de la variable mencionada. Asimismo, en años anteriores a 1982, las transferencias y subsidios al gasto ocupaban el primer lugar, que ahora corresponde a precios y tarifas.

Ahora bien, al reflexionar sobre esta enorme masa de recursos casi equivalente al monto total del déficit presupuestal y cuyos fines básicos son entre otros: mejorar la distribución de ingreso, fomentar las actividades económicas consideradas estratégicas, apoyar la desconcentración de las actividades productivas y

ayudar a elevar el nivel de vida de la población, cabe preguntarse si ha cumplido con su propósito.

Pero antes de intentar buscar respuestas, debe tenerse presente cómo es que ha llegado a la situación actual. En este sentido, se considera, es indudable que es resultado del modelo del desarrollo seguido después de la revolución y que se encaminó a proteger a las mayorías y a reorientar la estructura productiva del país, generando una política proteccionista, de insumos baratos, financiamiento atractivo y dependencia externa.

De esta forma, de una política de apoyo que debió haber sido parcial, se pasó a otra en que el desarrollo de la economía se fue supeditando cada vez más a aquélla.

La inercia que produjo, hizo que en muchos casos los objetivos no se ubiquen claramente.

A nivel agregado de la economía, por el lado de la demanda, subsisten subvenciones al consumo, la inversión y las exportaciones, donde no se percibe fácilmente el objetivo que se pretende cumplir o bien se detectan desviaciones y regresiones.

Por el lado de la oferta, hay asignaciones en forma de transferencias y subsidios, que en vez de apoyar tecnologías basadas en uso de mano de obra, alientan la utilización intensiva del capital, así como de energéticos baratos, crédito fácil, dependencia externa, y, en otros casos, de manera directa o indirecta, generan procesos inversos, concentradores de ingresos y regionales.

En otros casos, mientras los productores acuden a las diversas dependencias y en ocasiones encuentran apoyo en todos, a veces en montos parecidos al de sus impuestos; el Estado no tiene consolidado su poder de negociación, ni forma de hacer cumplir los compromisos inherentes al otorgamiento de un subsidio.

Naturalmente, buena parte de asignaciones cumplen un papel muy positivo. Pero en no conocer exactamente su efecto, radica precisamente el problema; no hay una evaluación clara, entre otras razones, por no haber elementos de referencia.

Obviamente, algunas probables incoherencias se explican por móviles políticos, manejo de situaciones y contrapeso de intereses y presiones que no dejan de tener su legitimidad.

En conclusión, se puede decir que no en todos los casos los subsidios cumplen adecuadamente con sus objetivos, asimismo que el camino no es eliminarlos súbitamente, sino revisarlos uno a uno y asignarles su papel.

De esto último, ya existen algunos importantes ejemplos; en los primeros meses del presente régimen, se han formulado políticas encaminadas a elevar buena parte de los precios y tarifas de los bienes y servicios que proporciona el Sector Público, eliminando algunos rubros innecesarios que subsidiaban a segmentos de la población con capacidad de ingreso; asimismo, como parte de la mayor racionalización del gasto, se han disminuido asignaciones a transferencias no prioritarias.

Sin embargo, cabe señalar que si bien este esfuerzo es por sí mismo importante, su efecto fundamental está orientado a incrementar los recursos presupuestales y disminuir el déficit público.

En relación a lo señalado en esta nota, se desean mencionar las siguientes sugerencias.

Formular una política de los diversos tipos de transferencias y subsidios con objetivos y metas perfectamente definidas, tanto generales como específicas, que permitan distinguir claramente el origen del subsidio y su población-objetivo. Asimismo, que estas medidas se enmarquen dentro de la política económica, social y política global e integral del país.

En este sentido, cabe apuntar que esfuerzo como el que nos ocupa en este momento, es el camino para lograr tal fin.

Crear mecanismos de coordinación para que las diversas dependencias que atienden esta función presenten un frente común a los solicitantes de subsidios.

Diseñar metodologías para evaluar adecuadamente la asignación de transferencias y subsidios, su aplicación, seguimiento, cumplimiento de objetivos y retroalimentación. Asimismo, que eviten las desviaciones, el intermediarismo y la corrupción. Asignar las transferencias de subsidios, en forma temporal y condicionada, es decir, que atiendan fenómenos y problemas que el resto de políticas eliminen alguna vez y que su asignación se realice con condiciones de cumplir esos compromisos. Lo anterior acompañado de sistemas claros y simplificados.

Estudiar nuevos tipos de medidas para casos como, si se pretende abatir precios para apoyar el consumo de clases populares, subvencionando el aparato productivo; si no, sería mejor que la producción se valuara a costos reales y el Estado comprara esa producción y la vendiera subsidiada a los precios deseados.

El "paquete" no es fácil, se trata no sólo de definir la sociedad que deseamos y de la formulación de políticas, sino de ubicar el papel del Estado, y de desarrollar y aplicar las metodologías no probadas, todo ello en medio de un clima de crisis y de cuestionamiento; además, para impedir mayores distorsiones, que las políticas sean aplicadas en forma paulatina, escogiendo cuidadosamente el momento para ello.

En fin, deseamos haber contribuido, aunque sea en forma mínima, a apoyar un foro para la formulación del Plan Global de Desarrollo.