

DERECHOS SOCIALES EXIGIBLES O ILEGITIMIDAD POLITICA

David Ibarra
3 de noviembre de 2003

Son serios, múltiples y olvidados los problemas que enfrenta la política social. En particular, habría que corregir las tendencias opuestas a la justicia distributiva, a la igualación de las oportunidades de ascenso social, así como combatir la creciente inseguridad económica. En contraste, las reformas que se implantan en México refuerzan sesgos sistémicos proclives a escindir la sociedad entre pocos beneficiarios y muchos excluidos del cambio económico.

Baste señalar que ya más del 50% de la población está encasillada en los rigores de la pobreza;¹ que una proporción semejante de la población trabajadora se ubica en el sector productivo informal, esto es, desprovisto de todo derecho a la seguridad social. El 73% de la población económicamente activa no forma parte de los miembros permanentes del IMSS.² Más aún, según las Naciones Unidas, el 10% de la población con los ingresos mayores, absorbe el 42% del producto, frente al 30% de la población menos favorecida que disfruta de menos del 5% del mismo.³

Esos y otros hechos igualmente alarmantes hacen burla de la democracia apenas naciente en nuestras latitudes. La desigualdad coloca a más y más ciudadanos fuera del alcance de los gobiernos, sea por que no son oídos o porque la exclusión los hace indiferentes, inmunes, a sus acciones, programas e intentos de movilización política.⁴

¹ PNUD (2003), *Informe sobre el desarrollo humano: México 2002*, Mundi-Prensa México, México.

² IMSS (2002) *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del IMSS*, México.

³ PNUD (2003), *Informe sobre el desarrollo humano 2003*, Mundi-Prensa, N. York.

⁴ Véanse, Tulchen, J. y Brown, A. (2002), *Democratic Governance & Social Inequality*, Lynne Rienner Publishers, Londres; Cordera, R. *et alia* (2003), *La cuestión social: superación de la pobreza y política social a 7 años de Copenhague*, UNAM, México; Ibarra, D. (1999), *Política y economía*, Miguel Angel Porrúa, México.

El ritmo del desarrollo económico, principal lubricante social en las economías latinoamericanas, se abate en los últimos veinte años. A mayor abundamiento, la revolución tecnológica en marcha dentro de la fusión de los mercados internacionales, ha desconectado la asociación automática entre crecimiento económico y empleo. Hoy en día son posibles expansiones económicas considerables con empleo estancado o declinante, como ocurre actualmente con la recuperación norteamericana.

Por eso, habría que implantar estrategias decididas de empleo, sustentadas en políticas de inversión en infraestructura y en políticas industriales puestas al servicio del saneamiento de la balanza de pagos y la defensa de los puestos de trabajo; apoyadas también en entendimientos de gobiernos y empresarios para cancelar el despido de trabajadores como vía principal de elevar la productividad. Y por eso, también, habría que ampliar los derechos ciudadanos de acceso a las redes de seguridad social.

Hasta ahora, el grueso de las reformas jurídicas e institucionales han estado dirigidas a ensanchar las libertades económicas, las prerrogativas individuales, a resguardarlas de la interferencia de toda autoridad. Se quiere la democracia aun al costo de despolitizar a la economía, para dar certeza a los agentes productivos sobre los derechos de propiedad y las libertades de contratación o comercio.

En contraste, el fortalecimiento contrabalanceador de los derechos colectivos, ha vuelto a quedar como asignatura pendiente. Aunque los consagre la Constitución --como los derechos a salarios remuneradores, a la educación, al trabajo, a la vivienda o a la salud-- no se desdoblan en legislación, ni se reflejan como debieran en los presupuestos o se modernizan para atender los nuevos

riesgos. La imperfección real de tales derechos, se hace notoria ante las fluctuaciones, contagios y crisis internacionales a que están sujetos nuestros países por la globalización. No es casual que los pequeños países industriales de Europa, abiertos al exterior, sean los que más han perfeccionado sus redes de protección social,⁵ ni que las naciones emergentes del sudeste asiático avancen simultáneamente en completar los derechos colectivos, sin perjuicio de comerciar con el mundo.

En igual sentido influyen los cambios institucionales que han propiciado la ruptura del viejo consenso político que amalgamaba a empresarios, trabajadores y gobierno en un proyecto desarrollista y equilibrador de disparidades sociales extremas. Tales mudanzas han propiciado el desmantelamiento despiadado de las redes de protección que habría erigido la estrategia anterior de crecimiento en favor de trabajadores y empresarios mexicanos. Han desaparecido los precios de garantía a los campesinos, los sistemas estatales de comercialización, las tasas de interés privilegiadas o los más diversos apoyos y subsidios a los pequeños productores o a las industrias calificadas de prioritarias; las funciones promotoras de empleo e inversión de la banca de desarrollo; el liderazgo salarial de las empresas públicas y la vigencia real de los contratos-ley; buena parte de la fuerza política de los sindicatos; la reserva privilegiada de los contratos de obras públicas y de compras a empresas nacionales.

⁵ Con variantes, el estado benefactor europeo comprende redes de protección frente a las principales necesidades y los riesgos de la vida social (desempleo, enfermedad, invalidez, vejez); educación hasta el nivel universitario, en gran medida gratuita; subsidios a las personas y familias necesitadas; salarios y pensiones; subvenciones o exenciones tributarias con distintos propósitos (ahorro, vivienda, apoyo a familias con niños, etc.). Todos esos derechos se encaminan a fortalecer la participación e integración sociales, la solidaridad, la identidad y el sentido de la vida colectiva. Véase Muñoz, R. (2000), *El estado de bienestar en el cambio de siglo*, Alianza Editorial, Madrid.

En México el gasto social no se ha recuperado de los enormes retrocesos que experimentó en la década de los ochenta (caída del 30%). Su estructura ha cambiado sea para viabilizar alguna reforma --como la del sistema de pensiones que cuesta al gobierno entre 0.5% y 1.0% del producto por año--, o apaciguar, que no resolver, tensiones sociales, como los recursos destinados al alivio de la pobreza. Hay buenos programas --Oportunidades, antes Progresá, es uno--, pero con excepciones menores y a diferencia de los países industrializados o muchos en desarrollo, no se trata de derechos exigibles por los miembros de la sociedad civil, independientemente de la buena o mala voluntad gubernamental. En los Estados Unidos, con un estado benefactor menos avanzado que el europeo, esas partidas representan alrededor del 50% del gasto público.⁶

La modernización globalizadora no sólo debiera residir en importar e implantar derechos asociados a la liberación del hombre económico, sino en desarrollar también los que protegen a la armonía social, como los tienen bien cimentados las naciones del Primer Mundo. Es atendible, entendible, que el servicio de la deuda --intereses y amortizaciones-- formen parte del gasto intocable, esto es, no programable por corresponder a obligaciones contractuales. En contraste, no se justifica negar el mismo tratamiento a la nutrición infantil, a la salud o a la educación, pese a su influencia decisiva en la formación del capital humano, en la productividad y en el orden interno.⁷

⁶ Véase Sawhill, I. (1995), "The Economist vs Madmen in Authority", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9. No. 3.

⁷ Véanse, Berlin, I. (1969) *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra; Birdsall, N. (1990), "Efficiency and Equity in Social Spending", *Working Paper No. 274*, Banco Mundial, Washington; CEPAL (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile; North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Tómese el caso del rezago educativo. El porcentaje de la población mexicana entre 25 y 64 años con educación secundaria es apenas del 22%, frente al 40% de España, 46% de Chile, 68% de Corea y 88% de Estados Unidos, países todos con los que debemos competir. Lo mismo ocurre con los estudios universitarios, donde los mexicanos titulados entre 25 y 34 años sólo alcanzan el 18%, frente al doble o más en España, Australia y Corea, o casi el 40% en los Estados Unidos. El gasto anual por estudiante en los establecimientos universitarios de México, suma el 23% del erogado en Estados Unidos, la cuarta parte del suizo, el 40% del brasileño o el 63% del chileno.⁸ En el año 2000, el quintil de la población (15 a 65 años) más pobre apenas registra un promedio de escolaridad de 3.5 años frente a 11.6 del 20% de la población de mayor ingreso, es decir, hay un cociente de 3.3 veces que tiende a limitar la capilaridad social y a perpetuar los sesgos regresivos de la distribución del ingreso. Por lo demás se trata de un diferencial alto apenas inferior al de Brasil (3.5 veces) pero muy superior al de Argentina (1.4), Chile (1.3), Costa Rica (2.1) y Uruguay (1.3). En el sentido apuntado, el coeficiente de Gini, que mide la concentración de la escolaridad por tramos de ingreso, se sitúa en 36.6 en México, sólo superado por Guatemala, El Salvador, Brasil y Nicaragua en América Latina.⁹

Sin duda la focalización del gasto social genera eficiencia al vincular objetivos con costos y resultados. Sin embargo, no es inmune al riesgo de confundir objetivos medulares de largo plazo con apremios inmediatos. Por ejemplo, dada la difusión de la pobreza y los limitados recursos públicos, se ha asentado, como criterio de los organismos financieros internacionales, que el

⁸ Véase PNUD (2003), *op. cit.*

⁹ Los datos son del Banco Mundial (2003), *Inequality in Latin America and The Caribbean: Breaking With History*, edición preliminar, N. York.

gasto educativo es regresivo en los niveles educativos altos, esto es, que favorece más a los segmentos privilegiados de la población. El razonamiento es como sigue: cuando el porcentaje de la población dentro de un determinado nivel educativo es elevado, su acrecentamiento tiende a favorecer a los excluidos, como ocurre con la matrícula primaria; pero cuando se da el caso contrario, el mayor número de beneficiarios no se ubica entre los más necesitados.

Sin duda la tesis es correcta si se trata de optimizar el impacto de la asignación del gasto del año en reducir los efectos de la pobreza. Sin embargo, se olvidan otras consideraciones de importancia. La competitividad de la fuerza de trabajo en un mundo globalizado cada vez ha de llenar requisitos educativos mayores y de ello depende en grado apreciable el futuro del nivel de los salarios, el desarrollo y la capacidad innovativa del conjunto de la sociedad. Asimismo, los procesos de maduración demográfica, junto a las demandas del mercado de trabajo, entrañan mudanzas en la estructura de la demanda de servicios educativos que se angostará en los niveles educativos bajos y se expandirá en los altos.

El descuido en la formación del capital humano y en la distribución de ingresos y oportunidades, colocan a la población pobre en una situación de indefensión crónica que tiende a sostener e incluso a magnificar intergeneracionalmente la marginación. Los hogares pobres no pueden educar bien a sus hijos, ni pueden ubicarlos en posición competitiva en el mercado de trabajo.

Entonces ¿no sería razonable cuidar escrupulosamente del mejoramiento de largo plazo del capital humano, otorgando el derecho a una beca a todo estudiante que satisfaga los requisitos que se fijen o ensanchando

automáticamente los recursos a las universidades públicas en consonancia con el aumento de la población a servir y otros criterios igualmente sólidos?.

Adviértase que en el caso de México, las principales limitantes de la política social no residen tanto en el peso que alcanzan dentro del presupuesto público, sino en el deficiente crecimiento económico de las últimas dos décadas y en la más deficiente recaudación fiscal que han cercenado las disponibilidades y viciado su asignación. Si la tasa histórica de desarrollo de la posguerra se hubiese sostenido (6%-6.5% anual) a partir de 1980, el producto se habría triplicado con creces para el año 2000 y sería casi dos veces superior a la cifra real alcanzada, como también lo serían las recaudaciones impositivas, aun sin reforma tributaria. Por eso, en el período 1990-2002, los recursos no alcanzan, casi desaparece la inversión pública y, conviven paradójicamente el aumento de la participación del gasto social en el presupuesto --alrededor del 60%-- con la difusión de la pobreza y la concentración del ingreso. La economía genera desigualdades que se dejan cristalizar hasta hacer muy difícil su remoción política, dejando el campo a simples paliativos. Por eso, los países inequitativos tienden a seguir siéndolo y los igualitarios a conservar la justicia distributiva. Baste notar al respecto las experiencias históricas dispares entre las naciones nórdicas de Europa y las del continente latinoamericano.

Por consiguiente, las políticas sociales de México han de comprometer un esfuerzo singular y en vez de atender *ex-post* los efectos polarizadores de las políticas económicas, es imperativo que los prevengan *ex-ante*. Hay aquí una tarea ineludible de previsión, como también la que surge del resquebrajamiento financiero de las principales instituciones de seguridad social, ocasionado por fenómenos demográficos, acumulación de pasivos laborales o cargas derivadas de reformas previas. Caso típico es la escisión de los servicios educativos que

serven a distintos estratos de la población y que luego se traducen en acceso diferencial al mercado de trabajo. La cuestión no reside tanto en el carácter privado o público de la educación, sino en sus efectos en angostar uno de los principales mecanismos de capilaridad social del país accesibles a los marginados, sin que medien políticas de corrección de las asimetrías resultantes. Se abandona, se permite el deterioro de los centros académicos públicos, no se les equipara en recursos a los que alimentan la educación privada que pocos pueden pagar.

Hasta ahora, la falta de correspondencia entre las políticas económicas y las sociales resta eficiencia a ambas y torna imposible que las segundas puedan compensar *a posteriori* los estragos distributivos causados por las primeras. Hace falta entender que las redes de seguridad social no son, ni deben verse como renglones del ajuste presupuestal, sino como un complejo conjunto de derechos a los que pueden recurrir legítimamente los ciudadanos en su desarrollo y sobre todo en tiempos de infortunio. Los objetivos sociales, junto a los de estabilidad y crecimiento han de formar parte indisoluble e integrada de las políticas públicas. De otra suerte, los gobiernos quedan sujetos al desmoronamiento inevitable de su legitimidad, como lo atestiguan las innumerables crisis latinoamericanas contemporáneas.

Ha llegado el momento de descartar la noción de la armonía intrínseca entre las metas económicas y entre ellas y las de orden social o político. Es ineludible la tarea de seleccionar, sentar prelación, y aceptar los *trade off* de las decisiones. Si se quiere menos inflación acaso deba aceptarse algún costo en crecimiento; si la búsqueda es por mayor igualdad quizás convenga reorientar los incentivos en favor del desarrollo y poner el énfasis en políticas de empleo o de protección social. De la misma manera, cuando se busca fortalecer a la

democracia real, dar voz efectiva a los marginados, en alguna medida sacrifica los postulados que pretenden la despolitización de la economía, el predominio irrestricto de los mercados. Quiérase o no, otorgar libertad plena a los más poderosos o mejor dotados --como señala Berlin--¹⁰ no es compatible con los derechos a una vida digna de los débiles o marginados. O en palabras de Sen: es razonable pensar que la satisfacción de las necesidades básicas tengan alguna prelación sobre el criterio de los merecimientos en la sustentación de los juicios distributivos.¹¹ Es claro entonces que las oposiciones y alianzas entre los múltiples objetivos sociales y la necesidad de jerarquizarlos explícita o implícitamente, invalida la reducción de fenómenos complejos a categorías económicas. Las estrategias sociales sufren de dilemas axiológicos inescapables que no pueden resolverse apelando al rigor científico, sino a la vía política de formar acuerdos democráticos.

En conclusión, el bienestar de los ciudadanos, fundado en la membresía a una sociedad y en el hecho de ser sujetos a azares económicos inevitables, parece constituir un derecho tan sólido y exigible frente al Estado como los que amparan a las libertades civiles, políticas o económicas. Desde luego, será arduo construir instantáneamente el andamiaje presupuestal de soporte. Por eso mismo, hay prisa en dar comienzo en otra vertiente de la historia política al camino que llevó a erigir las leyes protectoras del trabajo o el sufragio universal de que hoy goza el mundo. Esa y no otra sería la forma de reconstruir el pacto social roto con las reformas globalizadoras y arribar a equilibrios sanos, legitimadores, entre eficiencia y equidad, entre ajuste externo y acomodo interno.

¹⁰ Berlin, I. (1991), *The Crooked Timber of Humanity*, Fontana Press, Londres.

¹¹ Sen, A. (1973), *On Economic Inequality*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra.