

DESIGUALDAD Y POLITICA SOCIAL

David Ibarra
Mayo de 2009
Este País No. 218

Introducción

La desigualdad ha sido, es, y quizás será característica crónica de la sociedad mexicana. Los paradigmas rectores, políticos, económicos y sociales se han alterado siguiendo las vicisitudes de la historia propia y de las influencias, a veces avasalladoras de las normas de convivencia o sujeción a los sucesivos órdenes económicos internacionales.

El porfirismo y el patrón oro, determinaron un largo proceso de aguda concentración de las rentas y desigualdad social. Hay, sin embargo, periodos en que la distribución mejora y, otros, en que el péndulo se mueve en sentido contrario. Después de la Revolución Mexicana, del reparto de tierras y del ascenso político de las organizaciones obreras y campesinas, poco a poco mejoraron la participación de los trabajadores en la distribución económica. El auge de la posguerra incorpora y aleja de la pobreza a grupos numerosos de la población hasta bien entrados los años setentas. Después, ya en el decenio de los ochentas, el péndulo distributivo invierte claramente su camino. El orden internacional de la globalización, las reglas del Consenso de Washington y nuestra incapacidad de adaptarnos al mundo sin fronteras, relegan al ostracismo las preocupaciones sociales de Estado. Ahí se rompe la tradición progresista que se había mantenido con vida, si se quiere precaria, desde varias décadas atrás.

La idea de que los fenómenos políticos, las constelaciones institucionales o la propia macroeconomía, son los que determinan o influyen en el reparto distributivo, resulta incompatible con las tesis del neoliberalismo. Conforme al modelo de libre competencia, los trabajadores reciben como salarios el valor marginal de lo que contribuyen a producir, dada la demanda y las posibilidades

tecnológicas. Se trata de una conclusión microeconómica, que sólo pueden alterar para mal, según se dice, la intervención del Estado. Si el valor agregado marginal de los trabajadores es bajo, los salarios también lo serán. Aquí se encuentra la explicación ortodoxa al trabajo informal, cuya existencia misma depende de escapar de los costos de la seguridad social y de las contribuciones impositivas o la posibilidad de recibir subsidios gubernamentales.

Tal enfoque contradice a ilustres economistas que, desde Mills hasta Veblen, han considerado a la producción como dependiente de las propiedades físicas de los objetos y de las tecnologías asequibles. Por contra, el reparto del ingreso lo consideran en función de las instituciones y la voluntad humanas, esto es, de la manifestación de fenómenos esencialmente políticos. En rigor, una visión realista del problema concebiría a sociedad y economía como un mundo político interactuante de instituciones -mercados, empresas, sindicatos, bancos, familias, gobiernos, partidos políticos- que se desarrollan y evolucionan en el tiempo. El juego interdependiente de esas instituciones y de sus normas, determinan en el corto plazo, los niveles de empleo, producción e inflación y, a más largo término, el crecimiento, la cobertura de la seguridad social y de la distribución del ingreso y de la productividad. Sin embargo, el mundo al globalizarse rompe con ese juego político de instituciones y ciudadanos de cada país, y pasa a depender más y más de la interacción de consorcios internacionales que procuran vivir y viven al margen de las regulaciones estatales. Esa situación limita la capacidad de los gobiernos para controlar sus economías y sesga influencia y poder a favor del capital y las empresas.

El diagnóstico social

Sea como sea, el credo neoliberal y de pasividad política de nuestros gobernantes divorcia a la política social de la política económica para centrarlo en la tarea limitada de mitigar los efectos de la pobreza en los grupos sociales

que el mercado no alcanza a incorporar a la vida económica moderna. Sin duda, programas como los de Progresión-Oportunidades, el Seguro Popular o Procampo, son útiles para focalizar la acción gubernamental en los grupos donde –por nuestros descuidos- se han hecho agudas las carencias y quizás esté más próximo el estallido social. Sin embargo, sólo procuran aliviar la pobreza, no de proveer, vía empleo, ingresos permanentes a las familias, esto es, no aportan soluciones a los mecanismos que sumergen a los marginados en la situación de parias sociales.

El paradigma o dogma económico vigente sostiene que los individuos interactúan en un mercado de competencia, definen precios al equilibrar oferta con demanda y obtienen remuneraciones acordes al aporte de cada quien a la producción. En ese contexto, sobra o es nociva, toda influencia política o colectiva en las orientaciones económicas fundamentales de la sociedad. La microeconomía se impone a la macroeconomía y las ayudas microsociales predominan sobre toda política redistributiva de carácter macrosocial.

Se produce, entonces, una desarticulación medular entre las políticas públicas. Hay separación tajante entre las políticas económicas y las sociales. A estas últimas se les fija el triste papel de hacer tolerables las desigualdades que producen las primeras. En contraste, las estrategias económicas se desresponsabilizan del engranaje que sin cesar produce y reproduce marginación y pobreza.

En la realidad mexicana, los resultados de nuestra adaptación al modelo neoliberal están a la vista. Más del 35% de la familias están encasilladas en la pobreza y el 10% en la indigencia sin contar los efectos del receso económico que amplificarán considerablemente esos números. Los trabajadores amparados en el Instituto Mexicano del Seguro Social y en otras instituciones estatales, suman algo más de 14 millones, mientras la población activa asciende a 43 millones. Lo

anterior, significa que dos tercios de la fuerza de trabajo carece de coberturas sociales completas -conforme a los mejores estándares nacionales-, sea por ubicarse en el sector informal o porque hay violación de las leyes laborales. La participación en el producto del 10% de las familias con menor ingreso asciende a menos del 2%, mientras el 10% mas rico, toma el 40%. El mercado de trabajo registra desajustes mayúsculos y crecientes. La ocupación agrícola viene reduciéndose en números absolutos desde 1993 (entre 600 y 700 mil trabajadores), el empleo manufacturero prácticamente se ha estancado desde 2001 y comienza a contraerse.¹ Los servicios ya absorben el 60% de la población ocupada, donde la informalidad representa más de la mitad conforme a las estadísticas oficiales. El desempleo abierto ha subido del 2.6% al 5.3% entre 2001 y comienzos de 2009. Pero la tasa de condiciones críticas de ocupación casi llega al 11% de la fuerza de trabajo.²

Los índices de salarios mínimos han caído en términos reales en 46% y los manufactureros apenas crecieron 7% en los últimos 17 años (1990-2007). Pero si se toma como fecha de partida 1982, los primeros se han reducido en más del 70% y los contractuales más del 25%. La tasa de mortalidad infantil de menores de cinco años (28 por mil) es tres y media veces mayor a la de Chile, cuatro a la de Cuba, más del doble de la de Costa Rica y un tercio superior a la correspondiente a Uruguay y Argentina. A su vez, la desnutrición afecta al 8% de la población infantil (menores de cinco años) en el promedio de 1996-2004. La válvula de escape de la migración, alrededor de 400 mil trabajadores por año ha comenzado a cerrarse. Por último, la crisis financiera global se transforma en crisis global de la pobreza que nos afectará irremediamente. Todo lo anterior

¹ Véanse Naciones Unidas (varios números) *Informe sobre el Desarrollo Humano*, N. York; CEPAL (varios números) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile; CEPAL (varios números), *México: Evolución Económica*, México.

² En condiciones críticas de ocupación se incluye a los trabajadores que no laboran jornadas completas, a los que llevan jornadas completas pero reciben menos del salario mínimo y a los individuos que reciben hasta dos salarios mínimos, pero sobrepasan las 35 horas de trabajo a la semana.

configura una situación propicia a acentuar la descomposición social que debiera atacarse con prelación ante el riesgo que se agrave y se torne explosiva durante la crisis que comienza a vivirse.

El diagnóstico apenas esbozado no es independiente de nuestra defectuosa incorporación al mundo sin fronteras. Contrariamente a las promesas propias y del neoliberalismo, el ritmo de expansión económica, se debilitó sensiblemente. De compararse los periodos 1950-1980 y 1980-2007, la tasa de ascenso del producto se redujo aproximadamente a la mitad. México resintió la influencia no sólo de las directrices del Consenso de Washington, sino de los cambios de las políticas de los Estados Unidos. Desde comienzos de la década de los setentas, abandonan el anclaje del sistema monetario internacional al desligar el dólar del oro. Al propio tiempo, se olvidan la meta del pleno empleo para abrazar el combate a la inflación. Enseguida, ya en los años ochenta, la Reserva Federal elevó brutalmente las tasas de interés, favoreciendo recesión en los Estados Unidos y una década perdida en México. El financiamiento externo se enrarece y encarece, traduciéndose en devaluaciones sucesivas, inflación, tendencias alcistas de las tasas de interés y aguda restricción del gasto social.³ En conjunto, el ascenso del producto en el decenio de los ochentas apenas alcanzó la cuarta parte del promedio de la década anterior.

Después, la apertura al comercio exterior acentuó la concentración del ingreso al desplazar el empleo en los sectores económicos mayoritarios, poco competitivos y al concentrar los beneficios en un número limitado de actividades. Desde comienzos de la década de los noventa, la pasividad de la política industrial y de crecimiento quedó oculta con la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el auge consiguiente de exportaciones

³ La tasa de interés real con oscilaciones importantes, llegó a alcanzar niveles reales del 43% (1989) en los certificados de tesorería de corto plazo y del 24% en los pagarés liquidables al vencimiento.

e importaciones. La fe en la sabiduría del mercado canceló el fomento deliberado sea industrial o exportador, mientras la apertura externa y la firma de numerosos tratados de libre comercio se tradujo en cuentas enormemente deficitarias. A ello se añade desde entonces, la sobrevaluación deliberada del peso y las altas tasas internas de interés, como medio de aplacar la inflación aun a costa de dañar seriamente a la producción e inversión internas.

La declaración de independencia de la política monetaria, al concederse la autonomía al Banco de México, se ha traducido ciertamente en inflación moderada, pero también en menor empleo, más endeudamiento gubernamental, crisis cambiarias profundas (como la de 1995) y desigualdad social crónica. La globalización no debiera entenderse como *laissez-faire* irrestricto, contrario a la justicia social. En rigor, la causa de que el comercio exterior haya creado mucha mano de obra redundante se debe a la manera como el país se abrió a los mercados mundiales. La pobreza se ha reducido considerablemente en Chile, China, Taiwán, Corea, países todos insertos por igual en los mercados sin fronteras, pero con la sabiduría de usarlos en provecho propio. Aquí, en cambio, el ritmo de la incorporación de trabajadores en el sector moderno de la economía se redujo y con ello las inscripciones en el IMSS y otras instituciones de seguridad social, angostando consecuentemente su capacidad financiera y de servicios.

Las respuestas de política

Las respuestas gubernamentales al desbarajuste social han sido ideológicas o reactivas, confinadas a los problemas que se tornan críticos, pero incapaces de reformar a fondo las políticas sociales y menos integrarlas sin subordinación a las estrategias económicas. Buena parte de los ajustes surgieron de esfuerzos para hacerlos congruentes con los criterios del equilibrio fiscal anti-inflacionario, sea mediante el trasvase de responsabilidades del Estado al

mercado o de la focalización del gasto (sistema de pensiones, descentralización educativa, bifurcación de servicios).

En esa vertiente, se ha fomentado la segmentación-privatización de algunos servicios sociales, sobre todo los de salud y educación. La proliferación de hospitales o de centros educativos privados tipifica la tendencia a brindar servicios caros y supuestamente de mejor calidad a los grupos adinerados, mientras se relega al cobijo de instituciones públicas a quienes no reúnen esa condición. De esa manera, se reducen las presiones presupuestarias, pero se crean nuevas separaciones sociales de segunda generación que retrasan inevitablemente la igualación de los accesos de los servicios a la población.⁴

Por razones supuestamente análogas, se han privatizado o se tienden a privatizar las pensiones a los trabajadores y empleados pasando de un sistema de beneficios definidos a otro de aportaciones definidas. Aquí el argumento principal de la reforma está fincado en el peso insostenible de las pensiones sobre el presupuesto de las instituciones estatales. Se considera, en cambio, que las familias de trabajadores y empleados, pueden asumir esa carga financiera y, además, absorber los costos derivados de las fluctuaciones de los mercados financieros y de las comisiones de Afores y Siefos. Dado que el Estado se responsabiliza de que las pensiones alcancen cifras mínimas, el menor gasto público será a la postre transitorio y, en el mejor de los casos, la reforma habría servido simplemente para multiplicar los negocios financieros privados.

La privatización de las pensiones ha generado altas utilidades a las Afores establecidas en México (más de dos veces lo cubierto en otros países

⁴ Adviértase a título ilustrativo que la composición del gasto en servicios de salud ya es mayoritariamente privado (3.2% del producto) frente al (2.2%) de erogaciones públicas, desde 2002. El primer tipo de servicios se concentra en el 20% de la población, en tanto que los segundos se distribuyen en el 80% restante.

latinoamericanos) y bajos rendimientos al ahorro de los trabajadores. En los hechos, las comisiones absorben con creces el subsidio gubernamental al retiro de los beneficiarios.⁵ Más aún, recientemente la Secretaría de Hacienda ha debido crear mecanismos de subsidio a las minusvalías de los depósitos de ahorro de los trabajadores en las Afores, resultantes de las oscilaciones de las tasas de interés y de los valores bursátiles, asociadas a la depresión económica que se vive.

Las reformas neoliberales, la insatisfacción ciudadana y la presión electoral empiezan a influir en el diseño y el gasto de las políticas sociales. De compararse los primeros años de la década de los 90 con años recientes, el gasto social del sector público en relación al producto ha crecido del 6.5% al 10.2% y respecto al presupuesto del gobierno federal del 41.3% al 59%.⁶ El mejoramiento del gasto social no ha sido parejo, ni ha tenido prelación clara. La proliferación de iniciativas complica la maraña de programas vigentes. A título ilustrativo, el presupuesto de 2009, desglosa los que se han implantado en los últimos años: Oportunidades (46.9 miles de millones de pesos), Seguro Popular (41.4), Procampo (16.7), Atención a Adultos Mayores (12.0), Alianza para el Campo (10.6), IMSS-Oportunidades (6.0), Agricultura Sostenible (65.5), Enciclomedia (5.3), Proárbol (4.7).

Una visión algo más precisa deriva de examinar las cifras del gasto público del gobierno federal entre 1994 y 2007. Visto por funciones y dependencias, la distribución de las erogaciones sociales depara sorpresas. El gasto de la Secretaría de Educación en términos del producto y del presupuesto del sector público, reduce su participación en medida que no se compadece con las declaraciones públicas sobre las prioridades educativas. Al efecto, en los ramos generales, se abaten espectacularmente las partidas destinadas a las

⁵ Véanse, Levy, S. (2009), *Social Security Reform in México, for Whom?* en Levy, S. y Weiton, M. editors, *No Growth without Equity*, World Bank and Palgrave Macmillan, Washington.

⁶ Véase CEPAL (varios números), *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.

provisiones y aportaciones a los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos que beneficiaban a las entidades federativas, sobre todo antes de la reforma descentralizadora de los servicios. El presupuesto de salud sube en algún grado, pero no en la medida que demandaría el crecimiento de la población, el envejecimiento demográfico, el ascenso de los costos e inversiones (en el tratamiento de enfermedades degenerativas o en los medicamentos) o la mayor demanda ejercida por el Seguro Popular sobre las instalaciones hospitalarias. La suma de las erogaciones públicas y privadas en salud (poco más de 600 dólares por habitante) son casi diez veces menores a los de Estados Unidos, cinco veces inferiores las del promedio de los países de la OCDE y casi la mitad de las de Argentina y Uruguay. En contraste, mucho crece el presupuesto asignado a desarrollo social al expandirse los programas, como Progreso-Oportunidades. Asimismo, suben las aportaciones de ramos generales a la seguridad social, hasta convertirse en la partida principal de las erogaciones sociales. Tal fenómeno está íntimamente relacionado a los costos de la reforma de los sistemas jubilatorios (véase el cuadro anexo).

Por último, cabría subrayar que la evolución del gasto público ha relegado a segundo término la expansión presupuestaria del IMSS para asignar prelación a los programas de protección social. En este capítulo, el mayor énfasis se ha puesto en el Seguro Popular con erogaciones que ya ascienden a 26 miles de millones de pesos.⁷

Consideraciones finales

Dada la mezcla de motivaciones a los ajustes desde la política social -unas veces buscando su adaptación ideológica al neoliberalismo y otras intentando de amortiguar demandas ciudadanas insatisfechas- conviven de contradicciones,

⁷ Véase Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes*, Brooking Institution Press, Washington.

duplicaciones y competencia exacerbada por los recursos presupuestarios escasos que restan coherencia a las políticas públicas. Singularmente no se progresa en igualar los derechos individuales, civiles -bien protegidos en la arquitectura legal mexicana- con los derechos sociales o colectivos, carentes todavía de exigibilidad jurídica. A pesar de la evolución ascendente y la aceptación generalizada en el mundo de los derechos humanos en tanto garantías que trascienden las fronteras nacionales, en México los derechos sociales siguen siendo derechos de segunda categoría sujetos a los vaivenes de la politiquería presupuestaria de cada ejercicio.

En los hechos, la acción social se encuentra desarticulada: primero, la política económica limita los alcances de la política social, por ejemplo, al dar prelación muy secundaria al objetivo del empleo y el crecimiento frente a la estabilidad de precios. Sin una multiplicación dinámica de las oportunidades de empleo, México no podrá superar la dicotomía en trabajo formal-informal, los estrangulamientos presupuestarios del gobierno y de las instituciones de seguridad social, ni pasar del alivio a la solución de los agudos problemas de la pobreza y la exclusión ciudadanas. Segundo, las instituciones de seguridad social se encuentran fragmentadas, ofrecen coberturas diferentes y, por tanto, crean ciudadanos de distintas clases. Así, los trabajadores del sector moderno de la economía reciben trato privilegiado conforme a nuestros estándares, pero los informales han de limitarse a los beneficios incompletos del Seguro Popular. Tercero, hay demasiados programas inconexos mientras faltan objetivos de largo plazo que impriman sentido y coherencia a las políticas coyunturales. En este último sentido, el criterio vertebral sería de avanzar en universalizar paulatinamente los servicios sociales básicos, aunque lleve tiempo lograrlo y se requieran reformas fiscales razonables. No se trata de plantear utopías, ya en Costa Rica, Brasil, Chile y Cuba hay accesos universales a los servicios de salud.

A ese propósito, habría de enmendarse una situación de hecho: muchos de los derechos sociales consagrados en la Constitución, no se ejercen al carecer del apoyo de leyes secundarias que los traduzcan en obligaciones jurídicamente exigibles. En los Estados Unidos, tres programas sociales (Medicare, Medicaid y la Seguridad Social) forman derechos inexcusables (*mandatory expending*) que explican alrededor del 40% del gasto presupuestal del gobierno norteamericano.

De la misma manera, siendo la raíz de la desigualdad la insuficiencia de empleo en el sector moderno de la economía, se justifica eliminar gradualmente los impuestos federales y estatales a la nómina -entre los que destacan las contribuciones al IMSS- y sustituirles por gravámenes generales. Se trataría de cumplir un objetivo: quitar desestímulos que encarecen artificialmente y dificultan la contratación de la mano de obra; avanzar en la universalización de numerosos derechos sociales, hoy ligados a la condición de pertenecer al mercado moderno de trabajo; afinar un sistema impositivo que a lo largo de los años resulta obsoleto y regresivo; y simplificar con una visión ordenada y de largo plazo las duplicaciones y embrollos en que ha caído la política social y su financiamiento.

Crear bases más sólidas y equitativas a las estrategias socio-económicas, entraña el señalamiento de críticas al credo neoliberal y, en particular, a las modalidades de su adaptación a nuestro país. Los planteamientos anteriores no suponen vuelta alguna al pasado, cuestión imposible ante el cambio de circunstancias. Implican más bien la construcción hacia delante de un cuerpo de derechos humanos donde afianzar -como hacen los países más avanzados- la democracia y la legitimidad interna e internacional del Estado mexicano.

Quiérase o no, el receso universal imprime sentido de urgencia a la transformación de la política social mexicana. Según proyecciones del Banco Mundial, 65 millones de personas en 2009 se incorporarán a los contingentes de

pobres con ingresos menores a dos dólares diarios. Según la OIT, en ese año quedarán sin empleo otros 32 millones que situarán a la desocupación abierta universal en casi 190 millones de personas. No sólo en el Tercer Mundo, las condiciones habrán de deteriorarse. El desempleo en los Estados Unidos llega al 8.1% de la fuerza de trabajo, en Europa pese al Estado benefactor oscila alrededor del 7% y, en algunos países industrializados rebasa con creces esa cifra (en España casi el 15%) y, en otros, da paso a la precarización de las condiciones laborales (trabajo temporal, paros técnicos, salarios a la baja). Esos hechos, y la contracción de los ritmos de crecimiento y comercio de todo el planeta, permiten anticipar la poca ayuda que habrá de venir del exterior. México deberá mitigar los efectos de la depresión económica con esfuerzos propios, con autonomía arrancada a la pasividad habitual del dejar hacer, dejar pasar y, hacerlo, además, a partir de una precaria situación social de arranque.