

POLITICA SOCIAL

David Ibarra
11 de marzo de 2007
Configuraciones 22

En el discurso político, se valida el fortalecimiento de instituciones sociales proclives al desarrollo, a la modernización política y a la observancia de los derechos humanos. Progreso económico, democracia y equidad se consideran los pilares constitutivos, imprescindibles, de la vida civilizada de los países.

A la política social no se le atribuye como único objetivo aliviar la pobreza, sino también reducir los riesgos que enfrenta la población. De ahí los sistemas de pensiones, los beneficios de invalidez, el seguro al desempleo y la enfermedad, las ayudas a la niñez. Aquí, las responsabilidades estatales son dobles: si posible, prevenir los riesgos y luego compensarlos cuando aparecen. En la realidad, sin embargo, subsisten barreras hasta ahora infranqueables a la conciliación de los objetivos mencionados y sobre todo en la jerarquización de las políticas públicas comprometidas en alcanzarlos.

Durante el último cuarto de siglo, el paradigma económico neoliberal, circunscribió las metas económicas --y de paso las sociales-- a la estabilización de precios y de las cuentas públicas, con claro descuido del crecimiento y del resguardo de la igualdad colectiva. En tal virtud, la política social ha resultado degradada. Ahora su función se constriñe a paliar --que no erradicar-- las fallas y efectos negativos de las políticas estabilizadoras en la vida ciudadana.

Los paradigmas de la política social han cambiado mucho con las mudanzas de la realidad, aunque pasan casi desapercibidos sin ser objeto de

mayor debate público.¹ En las décadas de los cuarentas y los cincuentas predominaba la visión de que el reparto del ingreso podría mejorarse por dos vías: una, la redistribución más o menos directa, ejemplificada claramente en la idea de la reforma agraria, los impuestos progresivos a la renta y a las herencias. La otra, a través de la ingeniería social dirigida a intensificar los procesos de desarrollo y modernización económica que agrandaría el pastel a distribuir y, a la vez, tendrían impacto positivo sobre la productividad y los mejores salarios.²

La primera mudanza paradigmática relegó al olvido las fórmulas de manipulación directa de la distribución de la riqueza, el ingreso o el poder para descansar medularmente en los efectos percoladores del crecimiento.³ La idea de hacer del desarrollo, la meta social fundamental y la de acompañarla con la creación de instituciones de respaldo, toman carta de naturalización en las tres décadas que siguen al comienzo de los años cincuenta.

Luego, las vicisitudes económicas, sobre todo la crisis latinoamericana de la deuda externa (1982), inducen nuevas alteraciones en el modo de concebir el tratamiento a los problemas sociales. De un lado, los excesos del populismo fiscales y salariales, resultaron insostenibles y, sobre todo, incongruentes con la

¹ En el siglo pasado, la lucha por la justicia estuvo centrada en la supresión de las desigualdades políticas y jurídicas que segmentaban a la sociedad. La reforma liberal en México y muchos otros países latinoamericanos se enderezó a extender e igualar los derechos de ciudadanía a abatir los fueros que beneficiaban a terratenientes, eclesiásticos o militares, a construir la defensa de los intereses generales a cargo del Estado y la supresión de regímenes excluyentes y privilegiados conducirían a crear una sociedad más igualitaria y a destrabar el verdadero potencial de progreso social.

² Por supuesto, se admitía que los impulsos iniciales al desarrollo podrían exigir de fenómenos concentradores limitados en el tiempo, por la necesidad de acrecentar ahorro e inversión. De aquí la famosa curva de Kusnetz. (Kusnetz (1995), "Economic Growth and Income Inequality", *American Economic Review*, No. 65)

³ La razón es simple, las reformas agrarias en América Latina son acontecimientos no repetitivos y en menor grado lo eran las reformas fiscales redistributivas. Por lo demás, su instrumentación suele enfrentar enormes resistencias sociales sobre todo de las elites económicas.

dirección central de las estrategias económicas dirigidas al desmantelamiento del intervencionismo estatal. De otra parte, los programas de estabilización de los ochenta limitaron los alcances de la ingeniería social del gobierno y estorbaron la recuperación pronta de las tasas de desarrollo. Todo ello hace perder prelación a la política social y la fuerza a cambiar de enfoque.

De aquí nace otra adaptación paradigmática que aleja a la política social del intento de reducir directa --redistribución-- o indirectamente --vía desarrollo-- la desigualdad y la centra en la tarea más limitada e inmediata de abatir los síntomas de la pobreza y de su intensa difusión entre los grupos objetivos. Se busca llevar alivio a los más desprotegidos e indigentes, más que corregir las fuerzas que los sumergen en esa situación.⁴ Acaso el defecto más serio de la política social contemporánea sea ese, el de confinarla a emprender proyectos microsociales, esto es, a validar la separación de las demandas de una democracia incluyente con respecto de los objetivos y procedimientos de la política económica.

Hay aquí una desarticulación medular de las políticas públicas. La cuestión es seria porque se dejan de lado las metas sobre el empleo, el crecimiento y la distribución, pilares insustituibles de sustentación de la difusión del bienestar de los países. En consecuencia, la eficiencia ganada con la focalización de las erogaciones públicas, no basta en modo alguno para compensar la desocupación, la pobreza y las desigualdades derivadas de la situación de cuasiestancamiento estabilizador que priva en México desde comienzos de la década de los ochenta.

⁴ Véase Banco Mundial (1981), *World Development Report 1980*, Washington.

En esa lógica, en vez de combatir la aparición de la pobreza, sólo se busca atender algunas de sus “consecuencias básicas”, sin perder por entero la legitimidad popular. Así se elude el problema de fortalecer, de multiplicar, las fuentes de crecimiento, como antes se eludió el de redistribuir directamente riqueza o ingreso. Los programas se centran en torno a grupos-objetivo bien definidos, tipificados como los más necesitados y se atenúa colateralmente el esfuerzo fiscal. De aquí las ideas complementarias de crear “redes de seguridad” a los grupos excluidos del mercado de trabajo, de fondos participativos de inversión social y, luego, de insistir en la intensificación de la educación elemental y en el uso de técnicas de alta densidad de mano de obra en las zonas campesinas.⁵

Sin duda, esos enfoques, como los de Sedesol, Progres-Oportunidades o Procampo, son útiles y necesarios para focalizar la acción a los grupos donde son más agudas las necesidades o donde los riesgos del estallido social pudieran ser inminentes; y tienen la virtud adicional de ahorrar gasto público, esto es, ser funcionales a las estrategias estabilizadoras en boga. Sin embargo, así se subordina cualquier arreglo social a las exigencias de los llamados fundamentos económicos. En ese sentido, la política social ha sido satanizada ideológicamente por entrañar interferencia estatal en el funcionamiento del mercado y en el logro de la eficiencia productiva. Las críticas al estado de bienestar y al populismo se llevaron al punto de considerar mucho del gasto social como enemigo de la salud financiera de los gobiernos y como expediente espurio de ganar popularidad o influir en los comicios electorales. Además, las crisis de la deuda de los años

⁵ Véanse, Banco Mundial (1991), *World Development Report 1990*, Washington, PNUD (1994) y Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994) *El Combate a la Pobreza*. Conforme al último documento citado, PRONASOL es un programa diseñado con el propósito de atender la pobreza extrema con la participación y corresponsabilidad de la comunidad.

ochenta, justificó una drástica reducción de las erogaciones sociales --que todavía no se recupera del todo-- justificada en términos de corregir acciones gubernamentales dispendiosas.

Junto a la focalización del gasto se ha buscado otra vía de alivio a las erogaciones sociales del gobierno a través del mercado. La delegación o la privatización de algunos servicios sociales sobre todo los de salud y los de educación, avanza y comienza a alcanzar niveles apreciables. Ya en 2001, el gasto privado en salud excedía al del conjunto del sector público (3.4% y 2.7% del producto, respectivamente) y otro tanto ocurre en materia educativa. Sin embargo, ello no descarga al Estado del grueso de sus responsabilidades ya que se trata de servicios de alto precio confinados a los estratos de la población de ingresos medios altos o superiores.

En tales condiciones, a la población de ingresos reducidos sólo le ha quedado como vía de escape la protección familiar. Por eso, un número creciente de mujeres --y hasta niños-- se incorpora al mercado de trabajo, sobre todo al informal o de tiempo parcial, sin desatender las tareas domésticas, con menores sueldos, con acceso limitado a servicios y sin contar con transferencias estatales o privadas compensatorias. Se vienen acumulando sobrecargas enormes de responsabilidades y exigencias que erosionan a la estructura familiar al imponer sacrificios, principalmente a las mujeres, al punto de llegar a límites físicos y de tiempo casi insuperables. En parte por ello y por los efectos de la educación-urbanización, las tasas de fecundidad y de crecimiento demográfico se desploman a una velocidad no observada en la historia de los países industrializados. Las primeras se reducen del 6.5% al 2.5% (nacidos por cada mujer) de compararse 1970-1975 con 2000-2005 y, las segundas, del 2.9% al 1.5%.

En resumen, las instituciones básicas de la seguridad social (gobierno, mercado, familias) se desgastan peligrosamente y simultáneamente sin poder descargar entre sí las responsabilidades que ya no pueden satisfacer unas u otras. Más aún las mejoras parciales recientes en las condiciones sociales obedecen más a los esfuerzos y sacrificios adaptativos de la población --ocupaciones múltiples, trabajo femenino, migración y remesas-- que a los efectos de las políticas públicas. La crónica crisis fiscal del Estado impide que las instituciones públicas asuman funciones sociales en escala suficiente; la prestación de servicios sociales vía el mercado, excluye al grueso de los hogares pobres o de ingresos bajos; las familias y singularmente las mujeres han absorbido el costo de la transición económica, pero sus capacidades menguan ante el embate de la escasez de empleos, los bajos ingresos y los complejos fenómenos sociodemográficos que disuelven los núcleos familiares.

Gran parte del problema deriva de la falta de la integración indispensable entre las estrategias microsociales y los enfoques macroeconómicos al propósito de atacar con verdadera efectividad los problemas de la exclusión y la pobreza. Se ha roto el círculo virtuoso de la integración de las acciones sectoriales, expreso en la transferencia de mano de obra de las actividades de baja a las de alta productividad. Y tampoco se avanza en crear derechos exigibles judicialmente, como vía de imprimirles efectividad (en Estados Unidos 40% o 50% del gasto federal ampara derechos defendibles ante los tribunales) e implantar un estabilizador automático de carácter contracíclico. La situación descrita se traduce en el crecimiento explosivo del sector informal, en pobreza crónica, en el desaprovechamiento del bono demográfico, en la emigración, en el empleo corruptor del narcotráfico y del crimen organizado.

APENDICE

La situación social vista más de cerca

Un examen más cercano de la evolución y situación social del país, podría resumirse como sigue: el primer fenómeno a notar es la pérdida del impulso del crecimiento, con desvanecimiento de la capilaridad social y del alivio consecuente de las tensiones sociales. En efecto, la caída a la mitad de la tasa de crecimiento por habitante entre los períodos 1955-1980 y 1980-2005, creó limitaciones inevitables al empleo, a las oportunidades de ascenso social y al bienestar ciudadano.

La población por debajo de la línea de la pobreza fue del 42.5% en 1984, repunta cíclicamente al 52.9% en 1996 para luego caer ligeramente por debajo del 40% en 2002.⁶ Los indigentes en situación de extrema pobreza apenas se reducen del 15% al 13% de la población a lo largo de todo ese período. Aquí más que el efecto de las políticas públicas, la mejoría es atribuible a los esfuerzos adaptativos de la población marginada: trabajo de la mujer, ocupaciones múltiples de los trabajadores informales, emigración y remesas, reducción del tamaño de la familia, entre otros.

Una distribución altamente concentrada del ingreso parece ser un padecimiento crónico de la sociedad mexicana. En efecto, el coeficiente del Gini (fluctúa de 0 a 1 a medida que el reparto empeora) fue de 0.48 en 1984 asciende a 0.536 en 1989 para reducirse al 0.500 en 2002. De la misma manera, la participación en el ingreso de las familias más pobres (primer decil) ha evolucionado del 1.4% del producto en 1984 al 1.3% en 2002, mientras el de las familias más ricas (décimo decil) pasa del 36.8% al 40.5%, en el mismo lapso.

⁶ Véase CEPAL (varios números), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile; PNUD (varios números), *Informe sobre el Desarrollo Humano*, N. York.

La escolaridad media de los pobres (primer decil) no mejoró entre 1984 y 2002 (1.4 - 1.3 años en promedio), mientras la de los estratos de ingresos mayores (décimo decil) sube de 9.0 a 13.3 años en dicho período. En consecuencia, se han creado condiciones transgeneracionales que perpetúan la exclusión, a la par de debilitar la formación del capital humano del país y reducir la competitividad en los mercados globalizados.

A pesar de constituir el principal mecanismo de combate a la marginación y pobreza, el mercado de trabajo muestra desajustes mayúsculos que contrastan con la estabilidad ganada en otros indicadores macroeconómicos (precios, finanzas públicas, tipo de cambio). La primera consideración a destacar es que la población en edad de trabajar ha crecido (1998-2004) a una tasa cercana al 2%, en tanto que la población ocupada en cualquier tipo de actividad --incluido el sector informal-- lo ha hecho a razón del 1.5% anual.^Z

El empleo en el sector agrícola ha caído en 600 mil puestos de trabajo entre 1998 y 2004, el empleo manufacturero excluidas las maquilas ha quedado cerca del estancamiento (0.2% de crecimiento anual). En contraste, el sector de servicios, refugio principal de la informalidad, multiplicó su empleo a razón del 2.4% anual en el mismo período. Los coeficientes más altos de desocupación afectan precisamente a la población con los niveles educativos más elevados (en enero de 2006, dos tercios de los desempleados correspondían a personas con educación media y superior.^Z

Podría afirmarse entonces que ha desaparecido el círculo virtuoso de la transferencia de trabajadores de las actividades de baja a las de alta productividad o la absorción de las generaciones jóvenes principalmente en los

^Z Los datos son del INEGI.

sectores modernos de la economía. Hoy parecen prevalecer las condiciones opuestas, si se exceptúan algunos sectores de avanzada --telecomunicaciones, finanzas-- que absorben con cuentagotas a la población educada. Por lo demás, cuando el acrecentamiento del empleo queda centrado en el sector de los servicios, suele tornarse arduo el mejoramiento de la competitividad, tanto por los problemas anejos al trabajo informal, como en general, por tratarse de actividades donde el ascenso de la productividad suele ser menor o más difícil de alcanzar.

La precarización de las condiciones laborales va en ascenso, no sólo por la proliferación de contratos temporales, de aprendizaje, de tiempo parcial, como por otras prácticas que limitan los derechos laborales. Entre 1998 y 2004, los ocupados sin prestaciones subieron de 24.3 a 26.5 millones de personas, esto es, abarcarían a más del 60% de la población económicamente activa. Aun en contravención a las normas laborales, los asalariados despojados de prestaciones ascienden a cerca de 11 millones. Los trabajadores de miniempresas (establecimientos de cinco personas o menos) se aproximan a los 24 millones, esto es, el 55% de la población activa; la tasa de ocupación en los sectores no estructurado y no agrícola que carecen de contrato de trabajo ya asciende casi al 27% de la población trabajadora, mientras los trabajadores con ingresos inferiores al mínimo suman el 17.5% (2004), también con respecto a la fuerza de trabajo. Las estimaciones del número de trabajadores informales las sitúa el INEGI en 30% de la propia población activa. Pero si se añade personal sin prestaciones que labora en actividades de bajísima productividad o a tiempo parcial, las cifras podrían llegar al 50%.

Apenas el 62% de la población activa (42.7 millones) tiene ingresos salariales. Los mínimos han caído 70% en términos reales entre 1982 y 2003, y los

contractuales al menos 25%.⁸ La población con ingresos de hasta dos salarios mínimos asciende a 10 millones de personas y las que no reciben ingresos a 3.6 millones (2004). Como consecuencia, la distribución funcional del ingreso, dentro de fluctuaciones menores, ha venido moviéndose en contra de los trabajadores y a favor de los ingresos empresariales y de la propiedad. Haciendo a un lado, impuestos indirectos y subsidios, del ingreso nacional disponible los trabajadores absorbían el 41% en 1980 y sólo el 30% en 2003.⁹ La situación inversa se da con los excedentes de explotación de empresarios y propietarios que suben del 54% al 61% entre los mismos años.

El 63% de la fuerza de trabajo no está amparada (2003) por ninguno de los sistemas de seguridad social (IMSS, ISSSTE, fuerzas armadas, etc.); los derechos jubilatorios no son trasladables (portables) entre esos regímenes, causando serios perjuicios a quienes cambian de empleo. Las instituciones de seguridad social están normadas por criterios distintos, y a veces, contrapuestos.

A título ilustrativo, tómnese la suma de los presupuestos federales en educación, salud, trabajo, seguridad social y combate a la pobreza. En 1981, representaban el 6.7% del producto, en 1986 ya eran menos del 5% y alrededor del 4%, en 2003.¹⁰ Esas tendencias comienzan a revertirse en los años noventa, aunque a costa del gasto de formación de capital; con todo, el rezago es enorme cuando se observan las diferencias en los gastos comparativos entre los países. Así, las erogaciones *per capita* en salud, públicas y privadas en México ascendían

⁸ Fernando Cortés indica que en el período 1980-1994, el salario mínimo cayó en 60% y los contractuales en 38%, ambos en términos reales. Véase, Cortés, F. (2001), *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*, Porrúa, México., p. 254.

⁹ Los datos proceden del INEGI.

¹⁰ Véanse INEGI (varios números), *El Ingreso y Gasto Público en México*.

a 544 dólares anuales (2001), mientras en los países industrializados eran entre tres y diez veces superiores.¹¹

El panorama descrito hasta aquí parece desolador. Sin embargo, se han dado pasos adelante de carácter microsocial aunque todavía insuficientes para avanzar con mayor firmeza. El programa "Oportunidades" antes "Progresá" --ya mencionado-- contribuye a mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de la población pobre y ya beneficia --según cifras oficiales-- a alrededor de 5 millones de familias en zonas urbanas y rurales. Las remesas de los emigrantes, más de 20 mil millones de dólares, equivalentes al 55% del producto agropecuario, alivian la condición de pobreza de una fracción importante de la población marginada. El subsidio a los adultos mayores del Gobierno del Distrito Federal, representa otro esfuerzo en el sentido de atenuar las carencias de grupos excluidos del mercado laboral. El seguro popular camina en dirección semejante, aunque todavía está en duda si las instituciones federales y estatales, tienen la capacidad de dar servicios de salud a los numerosísimos grupos que podrían incorporarse. De otro lado, los salarios contractuales reales han tenido un ligero repunte en los últimos dos años, debido principalmente a la recuperación económica después del receso de 2001 y a la reacción empresarial encaminada a evitar los costos de la excesiva rotación laboral.

¹¹ Véanse PNUD (2005), *Informe sobre el Desarrollo Humano*.