

VIERNES 18 DE AGOSTO DE 2000

α ECONOMIA MORAL

Política económica y social sinérgicas

Julio Boltvinik

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del libre mercado: el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

Reducir la pobreza (o la otra cara de la moneda, avanzar en el desarrollo humano o social) *puede* convertirse en el objetivo central del nuevo gobierno. Los organismos internacionales, particularmente el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, han estado promoviendo este enfoque, aunque de manera contradictoria en el caso del banco. Fox ha señalado en reiteradas ocasiones que lo que diferenciará su gobierno de los anteriores será precisamente el papel central que la lucha contra la pobreza cobrará en su administración. Sin embargo, para lograr un cambio tan fundamental se requiere algo más que buena voluntad. Es necesario partir de un diagnóstico certero y estar dispuesto a enfrentar los muy difíciles obstáculos que un cambio de esta magnitud enfrentaría. En la presente colaboración presento una síntesis del diagnóstico al que he llegado¹ sobre las relaciones entre la política económica, la social y la pobreza en México en los últimos 30 años y, a partir de ahí, propongo algunas medidas básicas para transformar dichas relaciones, situando el bienestar de la población en el centro del escenario.

Diagnóstico. Supeditación de la política social

De manera simplificada podemos formar dos grupos de indicadores para analizar la evolución de la pobreza y el bienestar. Por una parte, los ingresos de los hogares y, por la otra, la satisfacción de sus necesidades básicas (educación, acceso a servicios de salud, vivienda y sus servicios). Cuando los ingresos son menores a la línea de pobreza, o norma de ingresos, se origina la pobreza de ingresos. Cuando las personas o los hogares no alcanzan la norma de satisfacción de las necesidades básicas, se originan las pobrezas de educación, salud, etcétera. De manera esquemática podemos situar dos grupos de políticas públicas como determinantes importantes, aunque no únicos, de la evolución de cada uno de nuestros grupos de indicadores de bienestar. Por una parte, la política económica como uno de los determinantes del ingreso de los hogares. Por la otra, la política social como determinante central de la satisfacción de necesidades básicas específicas. De esta manera, la evolución observada del bienestar puede verse como reflejo de la acción conjunta de la política económica y la social. En los años setenta ambas actuaron en la misma dirección, mejorando ambas dimensiones del bienestar (reduciendo la pobreza por ingresos y las pobrezas específicas), lo que se habría reflejado en una baja acelerada de las tasas de mortalidad. Es decir, *habría habido aquí una articulación virtuosa de ambas políticas*. En los años ochenta, en cambio, la política económica (y la crisis), llevaron al aumento de la pobreza por ingresos, empujando las tasas de mortalidad hacia arriba, mientras la política social mantuvo el nivel de los servicios sociales básicos (educación y salud), y continuó dotando de agua, drenaje y electricidad a viviendas que carecían de ellos, empujando las tasas de mortalidad hacia abajo. El empuje en direcciones opuestas que ejercieron ambas políticas, se tradujo en un estancamiento en las tasas de mortalidad de los grupos en edades pre-productivas.

El panorama de la primera mitad de los años noventa (hasta 1994) parecería ser una vuelta parcial a la interacción virtuosa de los setenta por la reanudación muy rápida del descenso en las tasas de mortalidad de los grupos jóvenes, lo que, sin embargo, está empañado por el estancamiento en el descenso de la mortalidad en edades productivas, que pareciera tener sus contrapartes en el deterioro de la cobertura de la seguridad social, la desaceleración adicional de los ritmos de mejoría en los indicadores de cobertura en salud, y el estancamiento (hasta 1994) de los niveles de pobreza por ingresos y su crecimiento brutal entre 1994 y 1996.

En los años setenta (hasta 1982), última fase del desarrollo hacia adentro o de sustitución de importaciones, se da una sinergia positiva en todos los aspectos del bienestar social. Es un periodo en el cual las políticas públicas persiguen como objetivo central mantener el crecimiento económico y la creación de empleos bien

remunerados. La política salarial protege los salarios reales que hasta 1981 continúan creciendo. Las oportunidades para el bienestar social² aumentan como resultado tanto de logros medios crecientes (en ingresos, educación y tiempo libre) como de una mayor igualdad en los ingresos. El aparato estatal contribuye a expandir estas oportunidades, aumentando el gasto público social con gran rapidez. Estas mayores oportunidades son efectivamente aprovechadas y se traducen en una disminución muy rápida de todas las pobrezas analizadas. Las mejores condiciones de vida y el acceso ampliado a los servicios de atención a la salud, explican las muy rápidas caídas en las tasas de mortalidad de los grupos jóvenes. La articulación entre la política económica y la social fue positiva. Ambas contribuyeron a mejorar las condiciones de vida de la población. El patrón de crecimiento seguido, favorecido en el periodo 1978-1981 por el auge petrolero y el endeudamiento externo, no resultó sustentable cuando dos de los supuestos en los que se sostenía (precios altos del petróleo y bajas tasas internacionales de interés) cambiaron abruptamente en 1981-82.

En los años ochenta se inicia la puesta en vigor del modelo neoliberal que se expresa en el llamado Consenso de Washington. Casi todos los movimientos favorables del periodo anterior se revierten. El objetivo principal de la política económica, al que se subordinan los demás, es atender el servicio de la deuda externa. Es un periodo de estabilización prolongada debido a que no sólo se interrumpió el flujo externo de capitales sino que el país transfirió grandes masas de capital al exterior. Las transferencias al exterior se financiaron a través de amplios excedentes en la balanza comercial. Para lograrlo, se redujo sustancialmente la demanda interna, mediante el expediente de devaluaciones, inflación acelerada y aumentos nominales de los salarios muy por debajo de la inflación, lo que se tradujo en caídas drásticas de los salarios reales y de la participación de los salarios en el producto. Es decir, el costo del ajuste recayó totalmente en los trabajadores. Las oportunidades para el bienestar social sufren una rápida caída, que no se traduce, sin embargo, en aumentos generalizados en todas las pobrezas, sino en movimientos heterogéneos. Mientras la pobreza de ingresos tiene un aumento muy rápido, las pobrezas específicas siguen disminuyendo, como consecuencia del comportamiento del gasto público social per cápita, que a pesar de la severa crisis de las finanzas públicas logra aumentar en el periodo en términos reales, aunque lentamente. El empeoramiento de unas condiciones de vida, las que se satisfacen a través del mercado y dependen del ingreso monetario de las familias, al mismo tiempo que seguían mejorando otras condiciones de vida, las que no dependen del ingreso monetario de las familias sino del gasto público, se tradujo en un estancamiento de las tasas de mortalidad de los grupos jóvenes.

La primera mitad de los años noventa es el periodo de consolidación del modelo neoliberal. El carácter del periodo cambia si el corte se hace en 1994 o en 1996. El comportamiento observado es mixto. El gasto público social per cápita crece por debajo del ritmo de los años setenta, pero por arriba del de los ochenta. El conjunto de oportunidades para el bienestar social se estanca entre 89 y 94, pero disminuye entre 89 y 96. Mientras las pobrezas de educación, de vivienda y de los servicios de la vivienda vuelve a disminuir muy rápidamente, la de salud lo hace lentamente y la de seguridad social aumenta. La pobreza por ingresos aumenta lentamente hasta 1994 y muy rápidamente si cortamos en 1996. Las tasas de mortalidad experimentan una muy rápida caída, a pesar de la evolución poco favorable (estancamiento o caída lenta, según si se corta en 1994 o en 1996) de las oportunidades para el bienestar social. Es probable que algunos cambios tecnológicos introducidos en la práctica médica, como los sueros de rehidratación oral, o la mayor importancia otorgada a la atención materno-infantil, hayan desplazado favorablemente la relación entre el nivel de vida y estas tasas de mortalidad.

Propuesta para revalorar lo social

La lucha contra la pobreza y por el bienestar, como se ve, no puede ser una tarea exclusiva de la política social. La pobreza no puede reducirse sólo con buenos programas dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesaria una *articulación sinérgica entre política económica y política social*. En las condiciones actuales, en la cual la política social es considerada de segunda importancia y está supeditada a la política económica, ello no es posible. Para superar esta situación, hacer posible la articulación buscada entre ambas políticas, y *fortalecer la posición de lo social en el conjunto de la realidad nacional* es necesario:

a) Definir el bienestar de la población, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Para que esta definición sea algo más que retórica y se convierta en auténtica guía del quehacer gubernamental, hay que dejar de evaluar el desarrollo a través del crecimiento del PIB y hacerlo mediante índices que pongan en el centro a las personas y su bienestar (desarrollo humano, progreso social, disminución de la pobreza).

b) Para llevar a cabo esta nueva evaluación del desarrollo debe crearse un organismo autónomo del Ejecutivo federal, cuyas autoridades sean nombradas por un mecanismo que garantice su plena independencia de los demás poderes. Este mismo organismo debería evaluar la política y los programas de lucha contra la pobreza.

c) Dotar a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) de dos funciones clave: la *rectoría de la política social en su conjunto* y la *defensoría de los derechos sociales* de los ciudadanos al interior del Poder Ejecutivo Federal. Lo segundo significa, entre otras cosas, que la secretaría sería miembro pleno del gabinete económico y que tendría la responsabilidad de llevar a cabo los análisis y estudios necesarios para evaluar el impacto en el bienestar de las medidas de política económica.

d) Ampliar el campo de acción de la política social para que incluya no sólo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que inciden directamente en el ingreso de los hogares: *políticas de empleo, de salarios, y de promoción y fomento de la economía popular (microempresas familiares y formas asociativas de organización) a través de la banca social.*

e) Formular y ejercer un presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza, que incluya las actividades en la materia que actualmente se presupuestan en ramos administrativos (educación pública; salud; agricultura; hacienda y crédito público; trabajo; comunicaciones y transportes; Semarnap y otros) y en el ramo general 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios. El presupuesto horizontal integrado será una expresión de la planeación concertada llevada a cabo para tal fin. Su propósito es lograr plena coordinación y coherencia tanto a nivel agregado como en cada unidad política. La asignación de recursos a este presupuesto etiquetará los recursos que la nación decide destinar en beneficio de los pobres para que no puedan transferirse a otros usos.

f) Eliminar las distinciones actualmente existentes entre "secretarías de primera y de segunda", que actúan en desmedro de la política social.

jbolt@colmex.mx

¹ Son diversos los escritos en los que he venido analizando estos asuntos. El más reciente, es sin embargo, *Welfare and Poverty*, trabajo presentado en junio de 1999 en la Conferencia Internacional "Confronting Development: Assessing Mexico's Economic and Social Challenges", University of California, Center for U.S. Mexican Studies. San Diego. El trabajo será publicado por la misma institución en un libro con el mismo nombre.

² Las oportunidades para el bienestar las he medido a través de lo que llamo el Conjunto de Oportunidades para el Bienestar Social (COBS), que es una media de tres indicadores: el ingreso nacional disponible (en vez del PIB) por varón adulto equivalente (en vez de per cápita); el logro educativo y el tiempo libre de que disponen las personas. Cada una de las tres dimensiones se combina, inicialmente, con su indicador respectivo de equidad distributiva y, posteriormente, se combinan los tres para obtener el COBS.