

DERECHOS SOCIALES Y ESTADO DE BIENESTAR

PRÓLOGO

JOSÉ LUIS CALVA*

Los análisis de la problemática del desarrollo desde la perspectiva de la equidad y la cohesión social, realizados por organismos internacionales, se han convertido en una importante corriente de aire fresco en el pensamiento económico y social. En su informe *Perspectivas del desarrollo global 2012: cohesión social en un mundo cambiante*, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) concluyó: “la cohesión social es una meta valiosa en sí misma y contribuye a mantener el crecimiento económico a largo plazo”. “Una sociedad cohesiva trabaja hacia el bienestar de todos sus miembros, combate la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia, fomenta la confianza y ofrece a sus integrantes la oportunidad de lograr la movilidad ascendente”. Previamente, en una acuciosa indagación sobre “Equidad y desarrollo”, que integra su *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, el Banco Mundial observó: “un aumento de la equidad lleva consigo un funcionamiento más eficiente de la economía, una reducción de los conflictos, un aumento de la confianza y un mejoramiento de las instituciones, con los consiguientes beneficios dinámicos sobre la inversión y el crecimiento”.

Es indudable: la plena inclusión de todos los mexicanos en las tareas y los beneficios del desarrollo constituye no sólo el camino certero hacia un México más equitativo y cohesionado, sino también la vía para ingresar a un ciclo largo de desarrollo acelerado y sostenido de la economía nacional.

Contrario sensu, durante las tres décadas y media de perseverante aplicación de la estrategia económica neoliberal en México, no solamente extraviamos el camino del desarrollo —durante el periodo 1983-2017, nuestro PIB per cápita sólo creció a una tasa media del 0.7% anual, mientras que durante el periodo de aplicación de la estrategia económica precedente, de desa-

* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

rollo liderado por el Estado (1934-1982), nuestro PIB per cápita creció a una tasa media del 3.2% anual—, sino que también sufrimos un fuerte deterioro del bienestar de las mayorías nacionales, aparejado al incremento de la exclusión y la marginación. Los salarios mínimos perdieron el 69.1% de su poder de compra y los salarios contractuales en las ramas de jurisdicción federal sufrieron una caída real de 63.2% durante el periodo 1983-2017; más de 13 millones de mexicanos emigraron al extranjero en busca de empleos que no encontraron en nuestra patria; se agigantó el empleo informal hasta incluir a 31.9 millones de mexicanos durante el último trimestre de 2017 (el 57.1% de la población económicamente activa); creció dramáticamente el desempleo encubierto (5.6 millones de mexicanos “no tienen trabajo, ni buscan activamente uno, por considerar que no tienen oportunidad de conseguirlo, pero tienen interés en trabajar”: INEGI); y más de 30 millones de mexicanos cayeron en la pobreza (para estos temas véase el libro *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección). En consecuencia, nos enfilamos hacia una grave pérdida de cohesión social, cuyas manifestaciones son cada vez más alarmantes.

Hay que salir de este túnel oscuro. Para reconstruir la cohesión social y la esperanza de un futuro mejor es necesario poner punto final al experimento neoliberal y pasar a una nueva estrategia de desarrollo que asegure el crecimiento robusto de nuestra economía y el pleno ejercicio de los derechos humanos de los mexicanos, incluyendo los derechos económicos y sociales. Hay que recordarlo: México es parte obligada de los más importantes pactos internacionales sobre derechos políticos, económicos y sociales, y ha incorporado a su derecho interno —en nuestra Constitución— los compromisos esenciales en favor de los derechos fundamentales. De manera general, la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, proclamada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948, establece en su artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Los trabajos de investigación que integran este volumen se enmarcan en esta visión. Sin pretender resumir su riqueza analítica y propositiva, sólo destacaré en este preámbulo algunas propuestas generales de política social.

Dadas las enormes desigualdades en el acceso y en la calidad de los servicios de salud, se propone la institución de un sistema único de atención pública de la salud, que asegure a todos los mexicanos el acceso gratuito a servicios integrales por encima de ciertos pisos de calidad. El paso inicial

consistiría en la formulación de un modelo normativo de atención de la salud de aplicación general, y secuencialmente a través de un proceso gradual de coordinación interinstitucional, regionalización y eliminación de duplicaciones, del aprovechamiento de economías de escala (en adquisiciones de bienes y servicios, etc.), así como de la gradual convergencia presupuestaria, se lograría arribar a un sistema público único de salud.

Frente a la creciente situación de pobreza de los adultos mayores es necesario establecer un piso de protección social que les asegure un nivel de vida digno. Actualmente, sólo una quinta parte de los mayores de 65 años cuentan con algún tipo de pensión, y ésta es casi siempre insuficiente para cubrir sus necesidades básicas. Además, sólo un tercio de la población económicamente activa está inscrita en instituciones de seguridad social. En consecuencia, es necesario aumentar el monto de las pensiones mínimas hasta niveles que garanticen la existencia digna de los actuales y futuros pensionados inscritos en las instituciones de seguridad social. Además, se propone la institución de una pensión mínima universal no contributiva para todos los adultos mayores.

Siendo el seguro de desempleo un componente esencial de la seguridad social, en México es casi inexistente. Otros países con nivel de desarrollo similar cuentan con esta protección social (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay, etc.). Por eso, se propone instituir en México un seguro de desempleo universal no contributivo como piso de protección social para los trabajadores, que, además funcionará como un estabilizador automático de la demanda interna frente a eventuales recesiones. Desde luego, esta prestación debe ir acompañada de políticas de capacitación y adiestramiento de los trabajadores para facilitar su reincorporación al trabajo en mejores condiciones.

Además, en virtud de que una proporción grande de mexicanos carecen de ingresos suficientes para satisfacer siquiera sus necesidades de alimentación, y frente a los mediocres resultados del programa Progres-Prospera (por “errores de exclusión”, deja fuera a cerca de dos tercios de los mexicanos que por su grado de pobreza debería tener como beneficiarios; no ha reducido la transmisión intergeneracional de la pobreza y tampoco ha abatido la desnutrición infantil, como se muestra en este volumen y en *Políticas de empleo digno y superación de la pobreza* de esta colección), se propone la institución de un *ingreso básico universal*. (Una vehemente defensa de esta prestación, que tendría la doble función de seguro contra la pobreza extrema y de estabilizador automático, puede verse también en CEPAL, *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, 2010).

Atención especial requiere el grave problema de la desnutrición infantil en México, que difícilmente puede resolverse sólo con políticas de ingresos.

Se propone un programa de combate a la desnutrición similar al emprendido por Costa Rica y Chile, que no sólo atiende eficazmente a los desnutridos mediante un paquete de cuidados básicos en alimentación y salud, sino que dispone de un sistema universal de vigilancia nutricional para la detección y prevención oportuna de riesgos y daños. En conexión con lo anterior, se proponen también acciones para enfrentar la alarmante prevalencia de la obesidad.

Finalmente, frente a la grave problemática de la vivienda en México, que se perpetúa por la exclusión de la mitad de la población de los programas de crédito habitacional del gobierno federal (porque sus bajos ingresos los dejan fuera de los cajones mínimos); y cuyas manifestaciones lacerantes comprenden desde las viviendas precarias hasta los largos tiempos de traslado y las carencias de servicios de agua potable y drenaje, se proponen políticas públicas que conduzcan al pleno ejercicio del “derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa”, establecido en el artículo 4 de nuestra Constitución, asumiendo congruentemente el papel del Estado como promotor de vivienda y vinculando la dinámica habitacional con la planeación del desarrollo urbano.

En suma: se propone adoptar como criterio integrador de la política social el *universalismo básico*, ampliamente argumentado en este volumen, a fin de que se establezcan estándares mínimos e incrementales de bienestar para todos los mexicanos.

La equidad de género no sólo es un objetivo valioso en sí mismo, sino también un componente fundamental de una sociedad cohesiva y un medio para construir una economía robusta y dinámica. Sin embargo, aunque hay importantes avances en ámbitos como el educativo, las inequidades de género son aún enormes en México, lo que se refleja en el menor ingreso medio de las mujeres y en la mayor incidencia de la pobreza en hogares encabezados por mujeres, así como en el desigual reparto de las cargas del trabajo doméstico, en la violencia con sesgo de género, etc. Por eso, se proponen políticas públicas y cursos de acción para superar las múltiples inequidades de género.

El pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas es componente fundamental de una sociedad cohesiva. Nuestra Constitución define a México como una nación pluriétnica y pluricultural, reconociendo “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación”. Pero hay grandes rezagos en el reconocimiento gubernamental de los derechos de los pueblos indígenas. Por eso, se propone una amplia agenda de políticas públicas que permitan a México transitar hacia el pleno ejercicio de una *ciudadanía étnica* conforme a los acuerdos internacionales (de la ONU y la OIT) suscritos por México. Desde luego, puesto que la desigualdad de oportunidades

y de resultados se manifiesta en todos los indicadores económicos, sociales, educativos, etc., de los pueblos indígenas, es crucial asegurar el cabal ejercicio del universalismo básico en beneficio de todos los mexicanos.

Construir un Estado de bienestar con estas características en México no es un sueño económicamente imposible. Para empezar, hay que recordar que cuando los países hoy desarrollados instituyeron sus Estados de bienestar, su PIB per cápita a valor presente era similar al que México tiene ahora. Todavía en 1960, de acuerdo con las series históricas de Angus Maddison (<www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm/HistoricalStatistics>), el PIB per cápita de Finlandia era de 6 230 dólares constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo; el de Francia, 7 398 dólares; el de Alemania, 7 705 dólares; el del Reino Unido, 8 645 dólares; mientras que el PIB per cápita de México en 2017 fue de 11 717 dólares constantes de 1990 corregidos a paridad de poder adquisitivo (FMI, *World Economic Outlook Database*, April 2018). Ergo, la inexistencia de un generoso Estado de bienestar en México no se explica por la falta de riqueza nacional, sino por la pobreza de nuestra democracia.

Sin embargo, ningún país vino al mundo con estructuras democráticas de gobierno y con Estado de bienestar. “Hasta comienzos del siglo XX, Francia, España, el Reino Unido y Estados Unidos habían tenido niveles altos de desigualdad en el ingreso. No obstante, lograron reducir drásticamente la desigualdad en el transcurso del siglo y en periodos relativamente cortos (de dos a tres décadas). Esos logros parecen guardar relación con el mandato universal de educación básica y servicios de salud y *con el establecimiento de Estados benefactores sumamente redistributivos*” (Guillermo E. Perry *et al.*, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, The World Bank, Washington, D.C., 2006). Ciertamente, la clave consistió en la redistribución fiscal basada en los impuestos progresivos sobre el ingreso y en las transferencias fiscales (principalmente a través de bienes públicos, como la educación, los servicios de salud, etc.); así como en sus amplios sistemas de pensiones que redistribuyen el ingreso desde los trabajadores en activo hacia los jubilados de hoy y de mañana.

Una visión sumaria de la redistribución que realizan los países desarrollados en comparación con América Latina y con México puede verse en el informe de la OCDE *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017*. Para los ingresos de mercado —es decir, antes de impuestos y transferencias—, en los países europeos miembros de la OCDE el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad en la distribución del ingreso: conforme más próximo a cero resulta, menor es la desigualdad) asciende a 0.482, mientras que para los ingresos disponibles —es decir, después de impuestos y trasferencias—, el coeficiente de Gini se reduce a 0.281. En

contraste, el coeficiente de Gini en México para los ingresos de mercado asciende a 0.509, mientras que el Gini después de impuestos y transferencias sólo se reduce a 0.488.

De hecho, nos hallamos hundidos en una *trampa de inequidad*: la prevalencia de un sistema fiscal incapaz de atemperar la enorme concentración del ingreso, se perpetúa por la abismal desigualdad socioeconómica y de representación política. Por eso, las reformas orientadas a equilibrar las condiciones económicas, tales como la tributación progresiva, la reglamentación contra abusos de poderes oligopólicos, etc., suelen toparse con enormes dificultades. Ya lo había observado el Banco Mundial en su acucioso estudio sobre “Equidad y desarrollo”: “cuando las políticas hacen peligrar determinados privilegios puede haber grupos poderosos que procuren bloquear las reformas”.

Sin embargo, la drástica reducción de la desigualdad a través de sistemas fiscales altamente redistributivos, observada en los países más prósperos del planeta, demuestra que es factible romper las trampas de inequidad mediante la construcción de fuertes coaliciones políticas comprometidas con un Estado de bienestar basado en impuestos progresivos sobre el ingreso, que ha sido, a la vez, una poderosa palanca de su desarrollo económico, a través de un mercado interno muy dinámico y de un acelerado incremento de la productividad asociado a una población con mayor escolaridad, más saludable y socialmente cohesionada.

Este es nuestro reto: la construcción de una sociedad cohesiva y el reencauzamiento de la economía mexicana hacia un ciclo largo de crecimiento acelerado y sostenido, exigen un magno esfuerzo de inteligencia colectiva, de buena fe y de voluntad ciudadana para construir una amplia coalición de fuerzas sociales y políticas capaces de forjar un futuro mejor para México mediante una nueva estrategia de desarrollo sustentable, incluyente, equitativo y democrático.