

Propuestas para el crecimiento y el bienestar

SARA MARÍA OCHOA LEÓN

Reseña:

José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*, vol. 11, Cámara de Diputados/ UNAM/ Miguel Ángel Porrúa (Serie Agenda para el Desarrollo), 2007.

En el marco de la Reforma del Estado se incluyó un capítulo destinado a las garantías sociales. Los autores del libro que se reseña aportan propuestas para una reforma social, que se basa en la construcción de derechos sociales, los cuales tienen una naturaleza universal, y que pueden complementarse con políticas específicas para los sectores con mayores carencias y rezagos.

El libro *Empleo, ingreso y bienestar*, coordinado por José Luis Calva, forma parte de la serie “Agenda para el Desarrollo” que surgió del seminario del mismo nombre organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en el que más de 200 investigadores se dieron cita para reflexionar sobre los grandes problemas económicos, sociales y ambientales en México y avanzar hacia propuestas de solución. La colección incluye un total de quince volúmenes, dos de ellos, entre los que se encuentra el presente, destinados al análisis de los aspectos sociales de la política económica.

El libro está dividido en siete secciones: bienestar social y desarrollo, políticas de empleo, migración internacional, relaciones laborales, política salarial, distribución del ingreso y bienestar y políticas para superar la pobreza. En la introducción de Calva puede encontrarse el hilo conductor de esta variedad de temas que se tratan en el libro: la dinámica económica de las

últimas dos décadas no ha permitido una generación suficiente de empleos para absorber a la población que se incorporó a la fuerza laboral, y la política salarial ha ocasionado una drástica reducción de los salarios reales, lo que ha ocasionado un aumento de la pobreza. Debido a lo anterior la fuerza de trabajo en el país ha encontrado cauce a través de la migración internacional.

No obstante, existe un punto de coincidencia entre los diferentes autores, que es de mayor importancia que el anterior, ya que permite esclarecer las causas de la dinámica anotada anteriormente: la política neoliberal implementada en México desde 1982 ha ocasionado el escaso crecimiento económico, la insuficiente creación de empleos, el deterioro salarial, el aumento de la migración y el aumento de la pobreza y la desigualdad. Para ejemplificar lo que se considera una política exitosa, se considera el periodo de *desarrollo estabilizador* en el que se lograron altas tasas de crecimiento económico en el país.

El neoliberalismo se entiende a lo largo del libro como el abandono por parte del Estado de su papel como promotor del desarrollo económico y social, privilegiando la acción de los mercados, por considerar que éstos podrían, por sí mismos, corregir los desequilibrios económicos y sociales existentes. El neoliberalismo

implica, entre otras políticas, la implementación de una apertura comercial indiscriminada, basada casi exclusivamente en actividades exportadoras con escaso eslabonamiento productivo y sin fomento a las ramas económicas nacionales y al mercado interno, el excesivo énfasis en el control de la inflación y del déficit público que han llevado a una política de salarios restrictiva y a una depresión permanente de la demanda interna y la atracción de la inversión extranjera en detrimento de la inversión nacional basada en altas tasas de interés. En materia social implica que la política de superación de la pobreza sólo ha tratado de corregir los estragos causados por la política económica, sin establecer la interrelación entre ambas y basada principalmente en la focalización de los apoyos.

Por otro lado, y esto es lo que hace que no se trate de un libro de política social, se hace énfasis en el hecho de que es el propio modelo económico el que ha ocasionado tales estragos en materia de pobreza y desigualdad y, por tanto, que su solución sólo puede lograrse si este modelo económico es abandonado. Por tal razón, se critica de manera recurrente la actual política social por encontrarse por completo dissociada del funcionamiento de la economía y por basarse exclusivamente en la focalización. En este sentido, la propuesta es transitar hacia políticas sociales de cobertura universal, que se complementen con programas orientados a la atención de los grupos sociales más vulnerables y rezagados. Calva considera que la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas y políticas de fomento económico general y sectorial, son indispensables para lograr efectos positivos en materia social.

En la primera sección, destinada al bienestar social y al desarrollo, Gerardo Ordóñez Barba y Carlos Barba Solano abordan el desarrollo del Estado de Bienestar en los países desarrollados y en América Latina, respectivamente, el cual representa una de las principales soluciones al debate acerca del papel que debe desempeñar el Estado en el desarrollo social. Ordóñez Barba da cuenta de los dos caminos diferentes que ha tomado el Estado de Bienestar en las democracias capitalistas a partir de los ochenta. Mien-

tras en Inglaterra y Estados Unidos se inició una política de dismantelamiento del Estado de Bienestar, en países como Austria y Suecia se optó por su conservación y fortalecimiento.

Suecia ha sido un caso exitoso en la implementación del Estado de Bienestar, mientras que en los países que optaron por su dismantelamiento la población se ha opuesto a su total cancelación, por lo que a pesar de su debilitamiento en aspectos centrales (como el abandono de la política de pleno empleo o los sistemáticos recortes a programas de ayuda a los pobres), se ha evitado su total abandono. En un contexto de crítica hacia el Estado de Bienestar, tanto de posturas de derecha como de izquierda, Ordóñez Barba considera que no se abandonarán completamente sus compromisos sustantivos, aunque no es posible conocer con certeza hacia dónde evolucionarán ambos modelos.

Por su parte, Barba Solano prefiere el término de régimen de bienestar para el caso de América Latina

[...] ya que con muy escasas excepciones no han prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han universalizado los derechos sociales para toda la población, ni se han alcanzado los niveles de salarización logrados por las grandes economías de Europa.¹

El autor hace una crítica a tres argumentos frecuentes: que el modelo residual, es decir, aquel en el que las políticas y los programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados, aun cuando ha sido el modelo dominante en la región, sea el único modelo aplicable; que se considere la desregulación laboral como la única ruta posible; y que el Estado de Bienestar está en una crisis de la que ya no podrá recuperarse.

Señala que a pesar de las diferencias en los regímenes de bienestar de los países de la re-

¹ Carlos Barba Solano, "América Latina: regímenes de bienestar en transición", en: José Luis Calva (coord.), *Empleo, ingreso y bienestar*, vol. 11, Cámara de Diputados/ UNAM/ Miguel Ángel Porrúa (Serie Agenda para el Desarrollo), 2007, p. 43.

gión, es necesario aumentar la generación de empleos formales acompañados de derechos sociales mínimos. Para esto es necesario que el Estado asuma un rol más activo para favorecer las inversiones productivas que generen empleos de calidad y un cambio de óptica sobre el mercado laboral.

En la sección de políticas de empleo, Luis Ignacio Román argumenta que la creación de empleo no depende de las políticas de mercado de trabajo, sino que se inserta en el contexto más amplio del funcionamiento del sistema económico como las políticas sectoriales, productivas, etcétera. De esta forma, es necesaria una política de desarrollo tanto económica como social, orientada hacia la generación de empleo.

En su artículo, Carlos Salas aboga por una política activa de empleo, que forme parte de una *política económica alternativa*, la cual deberá tomar en cuenta la desigualdad de género, la representación de los intereses de los trabajadores frente a sus empleadores, a través de la representación y la democracia sindicales, la implementación de un seguro de desempleo financiado entre el Estado y los empleadores, una política de ingresos que aumente el poder adquisitivo relacionando el nivel salarial con la productividad y una política industrial activa que a la vez que se inserte exitosamente en los mercados externos, estimule el mercado interno.

En relación con la migración internacional, Rodolfo Corona Vázquez considera que la pobreza, la falta de empleos y el bajo nivel de vida en México, son las principales causas de la migración y que es necesario destinar recursos suficientes y tomar acciones coordinadas entre los diferentes órdenes de gobierno, para atender las zonas fronterizas, tanto del norte como del sur del país.

Así también, Agustín Escobar Latapí y Susana Martín, incluyen entre sus recomendaciones la necesidad de institucionalizar la cooperación binacional, la apertura de nuevas vías legales para la migración como es el caso de programas focalizados de trabajadores temporales, la aplicación de la ley mediante la cooperación en la vigilancia fronteriza para reducir la migración indocumentada y el logro de un mayor

impacto sobre el desarrollo aumentado el efecto positivo de las remesas. Los autores consideran que es necesario que en México se creen más empleos que permitan la acumulación de activos fundamentales a los hogares de menores ingresos.

En cuanto a las relaciones laborales, para Gabriela Bensusán es necesario lograr un equilibrio entre la protección de los trabajadores asalariados y la competitividad del país, incluyendo las exigencias de flexibilidad laboral. Bensusán propone una reforma estructural que modifique desde el régimen sindical hasta la administración de trabajo, pasando por el sistema de inspección, los órganos tripartitas, como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, y el sistema de justicia laboral que depende del Ejecutivo.

José Antonio Bouzas Ortiz advierte que ante la aparente rigidez del régimen laboral en México, en la práctica existen múltiples mecanismos por los que la legislación laboral se ha flexibilizado, como los contratos de protección y las empresas de servicios laborales. Respecto al dictamen de las diversas iniciativas de ley de reforma integral a la Ley Federal de Trabajo presentadas por seis partidos (Partido Alianza Social, Partido de la Revolución Democrática, Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Convergencia por la Democracia), señala, entre otras cosas, que el proyecto de dictamen no fue consecuencia del diálogo, análisis y consenso entre los sectores productivos, ni tampoco puede ser considerado como aglutinador de ideologías partidistas representados en la Cámara de Diputados, como se señala en el dictamen.

En la sección de política salarial, Alberto Arroyo Picard propone una política salarial alternativa a la actual, que logre la recuperación del salario real a través de aumentos salariales y que se base en dos elementos fundamentales: 1. La prioridad al mercado interno y 2. Combate a la pobreza con la generación de más y mejores empleos y con la distribución del ingreso. Para asegurar la viabilidad y sustentabilidad de dicha propuesta, es necesario que en la nueva estrategia económica se ponga en el

centro al mercado interno y se planea adecuadamente su gradualidad. También es necesaria una política industrial que permita la ampliación de la planta productiva para enfrentar el aumento de la demanda debido al aumento salarial, evitando así el aumento de la inflación, además de renegociar la apertura comercial para evitar que las importaciones absorban el aumento salarial.

Para Gerardo Fujii y Luis E. Candaudap, México tiene el doble desafío de incrementar su nivel salarial y de reducir la dispersión del mismo. Encuentran que a nivel internacional, el nivel de salarios de la manufactura en México es bajo. De 1993 a 2004 el salario industrial ha sido inferior al de Estados Unidos, así como al de Hong Kong, Corea, Singapur y Taiwán. En 2004 estos salarios representaban 11% de los salarios estadounidenses, mientras que en el análisis el salario mínimo ha caído persistentemente desde comienzos de 1990, el salario medio de cotización a partir de 2001 es notablemente más elevado que el salario mínimo y ha tenido una tendencia ascendente. A partir de 1997, la productividad del trabajo ha crecido de forma notable, más rápido que las remuneraciones. El rezago de éstas en pesos respecto al comportamiento de la productividad, ha estado influido por el comportamiento del tipo de cambio, lo que ha impactado negativamente la competitividad de precios de la economía.

Luis Lozano Arredondo (en coautoría con David Lozano, Jessica Funez, Javier Lozano y Elizabeth Arriaga), sostienen que es necesario impulsar un proyecto político-sindical, el cual, entre otras cosas, permita recuperar el poder adquisitivo del salario de los trabajadores y el valor de la fuerza de trabajo. Para esto es necesario establecer formas de organización de los trabajadores por fuera de los partidos políticos y construir un programa nacional de lucha laboral *desde abajo*.

En la sección de distribución del ingreso y bienestar, Mario Camberos muestra que el crecimiento del ingreso per cápita no es suficiente para garantizar niveles de bienestar para toda la población, sino que además debe considerarse la necesidad de mejorar la distribución

del ingreso. Por su parte, Enrique Valencia Lomelí hace una comparación entre Corea del Sur y México en relación con la forma en que han enfrentado las transiciones económicas, los riesgos sociales y en la que han tratado de crear bienestar. El autor señala que mientras en México existe un régimen de bienestar dual, en Corea se está transitando de un régimen residual a uno de carácter universal. Esto se ha acompañado de bajas tasas de crecimiento y alta desigualdad y pobreza en el caso de México, con tasas de crecimiento sostenidas, menor desigualdad y reducción de la pobreza en el caso de Corea del Sur.

Así también, Carlos Barba, Gerardo Ordóñez Barba y Enrique Valencia, apuntan la urgencia de construir derechos sociales universales con ciudadanos conscientes de sus derechos y de los mecanismos para exigirlos. Entre otras cosas, proponen una rearticulación entre las políticas económicas y sociales que permitan aumentar el empleo formal. Para realizar lo que consideran una *reforma social del Estado*, es necesario construir una coalición amplia en la que participen no sólo el gobierno, sino todos los actores involucrados.

En la sección de políticas para la superación de la pobreza, Araceli Damián critica la ideología neoliberal que supone la ayuda sólo a los pobres extremos y en sus condiciones mínimas de alimentación, salud y educación, lo cual no basta para permitir a las personas la posibilidad de encontrar un empleo bien remunerado. En particular, critica el esquema de corresponsabilidad por considerar que excluye a los hogares más pobres del país. La autora señala la necesidad de modificar sustancialmente el modelo económico neoliberal e implementar un modelo que retome el papel de promotor del desarrollo económico y que, para reducir la pobreza, deje de usar los salarios y el tipo de cambio como anclas de la inflación y los oriente al bienestar de los trabajadores y a la competitividad de la economía. Entre sus propuestas se encuentra también la universalización de los beneficios sociales.

En el último capítulo del libro, Julio Boltvinik aborda la necesidad de recuperar la autodeter-

minación nacional, pues considera que ésta fue reemplazada por una subordinación global a partir de 1983. Para Boltvinik la autodeterminación es indispensable para el progreso social y el desarrollo económico. En materia social, Boltvinik propone la existencia de un derecho humano al que puede llamarse *derecho a no vivir en pobreza* o *derecho a un nivel de vida digno*. Para lograr esto, propone una *política de lucha integrada contra la pobreza económica* (a diferencia de la pobreza humana, que es un concepto más amplio) que promueva el aumento de todas las fuentes de bienestar de los hogares (Boltvinik identifica seis fuentes de bienestar, entre las que se encuentran el ingreso corriente y los activos básicos como vivienda y su equipamiento) y mecanismos de seguridad social para evitar su deterioro. Dicha política corresponde a toda la administración pública federal y no sólo a una determinada secretaría. En este sentido, Boltvinik presenta una lista de 15 propuestas, entre las que se encuentran políticas en materia de precios y tarifas públicas y privadas, impuestos, salarios mínimos, vivienda, entre otras.

Como puede observarse, el punto de coincidencia es la necesidad de un cambio de mode-

lo económico que se articule de manera exitosa con la política social mediante la recuperación del mercado interno y el aumento de los ingresos salariales, lo cual deberá permitir una mayor generación de empleos y una disminución de la migración internacional. En materia de política social, la propuesta es abandonar el esquema actual basado en políticas focalizadas de superación de la pobreza por un enfoque fundado en la construcción de derechos sociales –universales por naturaleza–, el cual puede complementarse con políticas para sectores específicos.

Quizá el punto más controvertido en estas propuestas es la posibilidad de que puedan llevarse a cabo logrando la sustentabilidad en el corto, mediano y largo plazos, evitando los errores cometidos en décadas pasadas, los cuales tuvieron grandes repercusiones económicas y sociales, sin descuidar los logros alcanzados en materia de estabilidad macroeconómica y considerando tanto las oportunidades como las restricciones que implican la creciente interrelación de los países en los mercados internacionales, con la finalidad de lograr un mayor crecimiento y desarrollo.