

Inclusión y exclusión: política social y de estabilización para el bienestar

RUBÉN OLIVER ESPINOZA*

Resumen: Se plantea una reflexión respecto a la disyuntiva existente entre la política social y de estabilización: la primera se sustenta en el supuesto de la desigualdad entre los hombres y se orienta a favorecer el desarrollo de capacidades a fin de reducir la pobreza, mientras que la segunda se sustenta en el supuesto de la igualdad de los hombres y, por lo tanto, los asume dotados de capacidades iguales. El resultado de la disyuntiva se plasma en el mercado de trabajo: para la gente, mejor bienestar implica mejores condiciones laborales, pero la política de estabilización asume como “naturales” condiciones de desempleo para que los mercados funcionen racionalmente.

Pobreza, crecimiento e inflación

Pobreza e inflación son dos temas centrales en la agenda de las políticas públicas. Combatir la pobreza tiene como condicionantes la estructuración de las políticas sociales y la de impulso al crecimiento económico. Esta combinación de políticas se justifica en función de que el crecimiento económico es condición necesaria, más no suficiente para alcanzar el desarrollo.

Efectivamente, solía equipararse el desarrollo a ciertos niveles de PIB per cápita; por supuesto este indicador escondía condiciones de desigualdad y concentración del ingreso. De manera que se ha buscado conciliar objetivos de crecimiento con objetivos de desarrollo, lo que ha implicado diseñar esquemas orientados a favorecer la reducción de las condiciones de desigualdad mediante la política social.

* Profesor Asociado del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del IPN.

La política social, orientada a favorecer el desarrollo, se ha centrado en la creación de oportunidades, a partir del enfoque de bienestar de Sen (2004). Concretamente, la política social en México se ha centrado en generar capacidades en materia de educación, salud y alimentación, a través de la transferencia de dinero condicionada al logro de funcionamientos educativos, de salud y nutrición; la evolución de tales funcionamientos se mide a partir del indicador de desarrollo humano (López-Calva y Vélez, 2004).

Por su cuenta, la política de estabilización –focalizada en el combate a la inflación– es requisito obligatorio para establecer condiciones de estabilidad macroeconómica y, a partir de ella, favorecer el crecimiento económico (Messmacher, 2000). De manera que su reducción se ha vuelto el eje de la estrategia macroeconómica para el crecimiento.

Efectivamente, la política de estabilización se instrumenta con el objeto de favorecer la estabilidad de precios y, mediante ella, la macroeconómica. No obstante, la experiencia mexicana ha mostrado que el control inflacionario y el crecimiento no se vinculan necesariamente (Székely y Rascón, 2005); más aún, se ha privilegiado el control inflacionario, incluso, en detrimento del crecimiento y la generación de empleo (Martínez, Sánchez y Werner, 2000). Esta situación condicionaría la posibilidad evolutiva de la política social de combate a la pobreza, aunque evidencia reciente (Székely y Rascón, 2005) muestra que aún en periodos de estancamiento económico, la estabilidad de precios favorece reducciones de la pobreza.

La dificultad de conciliar pobreza, inflación y crecimiento radica en los mismos supuestos a partir de los cuales se define el bienestar: el enfoque de la política social supone la existencia de grupos sociales excluidos (con capacidades menores), por los que es necesario instrumentar acciones tendientes a generar mejores oportunidades para el desarrollo humano. Por su cuenta, el enfoque de la política de estabilización inflacionaria supone agentes económicos racionales, informados y capaces de tomar decisiones orientadas por la maximización de la utilidad.

A partir de estas consideraciones, a continuación se hace referencia a lo que es el bienestar y cómo se conceptúa en el terreno de la política social. Después se discuten los enfoques que adopta el bienestar en la política social y de estabilización.

¿Qué es el bienestar?

El bienestar es un concepto que se remite a la noción de justicia distributiva, según la cual se requiere que todas las personas tengan algo por igual cantidad. Eso igual es, precisamente, el “bienestar” (Cohen, 2004).

“Bienestar” es un concepto ampliamente debatido y que, de acuerdo con Cohen (2004), es posible agruparlo desde cuatro vertientes: a) bienestar entendido como un disfrute (*bienestar hedonista*), b) bienestar como satisfacción de preferencias (configurado a partir de un *orden jerárquico* de los estados del mundo), 3) bienestar entendido como la *métrica de igualdad* de bienes primarios, y 4) bienestar como un conjunto de funcionamientos (representados a partir de las cosas que una persona logra hacer para hacer o ser para vivir, según sus capacidades), según lo define Sen (2004).

El **bienestar hedonista**, señala Cohen, es criticable, pues pudiera ocurrir que el disfrute de alguien implicara el sufrimiento de otro; el **bienestar según preferencias** es criticable porque no son comparables un individuo de gustos caros frente a otro de gustos frugales; la crítica al **bienestar** centrado en la **métrica de bienes primarios** se basa en que hay déficits de bienestar no atribuibles a elecciones individuales; el **bienestar basado en funcionamientos**, en cambio, implica propugnar por la igualdad de oportunidades para el bienestar.

Esta idea del bienestar se basa en el funcionamiento y se conforma como eje de la política de combate a la pobreza. Se sustenta en definir que la “capacidad” es un conjunto de “combinaciones alternativas que una persona puede hacer o ser” (Sen, 2004, p. 54), para lograr diferentes funcionamientos (tales como alcanzar una adecuada nutrición, tener buena salud, alcanzar la autodignidad, entre otros).

Estos funcionamientos son valorados y jerarquizados de manera diferente por cada individuo, pero permite establecer un espacio evaluativo en términos de funcionamientos y capacidades para funcionar. El régimen (grado) de libertad es importante pues ésta se agrega a las capacidades a partir de las cuales es posible alcanzar diferentes funcionamientos. De acuerdo con Sen (2004), no es lo mismo hacer *X* que elegir hacer *X* y hacerlo: en uno y otro caso las capacidades y sus funcionamientos varían.

Para efectos de política pública, lo importante es que el régimen de capacidades y los funcionamientos alcanzables sean compatibles con el logro de bienestar de las personas. Para lograr bienestar se definen ciertas capacidades básicas, por ejemplo, alimento, vivienda, vestido, cuidados de salud. En México, la política de combate a la pobreza ha definido un conjunto de capacidades y, con ellas, condiciones diferenciadas de pobreza, en tres niveles (Sedesol, 2003):

- Pobreza alimentaria, según la cual una persona posee un ingreso individual menor al necesario para cubrir sus necesidades de alimentación.

- Pobreza de capacidades, que involucra a las personas con un ingreso individual inferior al requerido para cubrir necesidades de alimentación, salud y educación.

- Pobreza de patrimonio, que implica ser pobre de capacidades, pero también ser incapaz de cubrir la necesidad de vestido, vivienda, calzado y transporte público.

Bienestar en la política social y de estabilización

El bienestar se puede conceptualizar como un tema de inclusión-exclusión social en función de objetivos de política económica: la política social, cuya orientación es dar atención a los problemas de pobreza, plantea la necesidad de establecer la condición de igualdad de oportunidades, en el entendido de que estas varían entre personas. Así, se acepta que hay grupos pobres de la sociedad, y en esa medida, excluidos; más aún, la pobreza se vuelve condición estructural de vida, repetible de una a otra generación: el problema de malnutrición de una madre, por ejemplo, se reflejará en condiciones de desnutrición del hijo recién nacido, consecuentes problemas de escolaridad, empleo mal remunerado, etcétera. La situación de pobreza de un niño campesino, orillado a colaborar en el trabajo agrícola con los padres, condiciona su asistencia a la escuela y la posibilidad de acceder a mejores condiciones de vida en el futuro.

Ahora bien, desde un punto de vista inclusivo, el combate a la inflación se plantea como condición para mantener condiciones de crecimiento favorables y, a través de él, bienestar. Evidencia empírica internacional asocia altas tasas de inflación con un deterioro en las condiciones de crecimiento. Lo inclusivo de esta noción radica en que la política de estabilización se formula a partir de la consideración de la existencia de agentes económicos racionales, tomadores de decisiones a partir de información simétrica y completa y mercados en libre competencia. Dicho en otras palabras: supone individuos dotados de un conjunto de capacidades homogéneas, a partir de las cuales es posible alcanzar funcionamientos diferenciados.

Siguiendo en ese razonamiento, esos funcionamientos son consecuencia de decisiones bien o mal tomadas a partir de la diversidad de opciones derivadas de las capacidades de los individuos.

No obstante, en el entendido de que el crecimiento no es suficiente para favorecer el desarrollo, y de que, más aún, las decisiones de los agentes económicos se rigen por una racionalidad maximizadora de la utilidad (incluso en términos hedonistas), es que la política pública incluye en su agenda el combate a la pobreza.

En el fondo, entre una y otra política parece existir una contradicción: una racionalidad maximizadora de la utilidad presupone la igualdad entre individuos; el objetivo

central radica en el control inflacionario, dando por supuestas condiciones medias de competencia entre individuos. Ahora bien, la evidencia empírica manifiesta que control inflacionario a niveles internacionales no es necesariamente compatible con generación de crecimiento y empleos.

La política de estabilización se plantea a partir de la consideración de un nivel de desempleo natural; los individuos son libres de decidir sus opciones entre consumo y ocio. Pero la evidencia señala datos contrarios, de modo tal que la generación de oportunidades resulta un residuo de la política pública maximizadora: según encuesta de Sedesol (Székely, 2003), aplicada a gente calificada como “pobre”, la opción más seleccionada entre las posibles (28.41% de las menciones), señala que la forma de acabar con la pobreza es mediante la existencia de más empleo; la segunda opción es que la pobreza acaba con mejores salarios (23.67% de las respuestas). Ambas variables, que abarcan más de 50% de las respuestas, están asociadas a condiciones en que opera el mercado de trabajo.

Según los datos de INEGI, la Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO)¹ llegó, en marzo de 2006, a 11.98% de la población ocupada; mientras la Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación 1 (TOPD1) llegó a 9.80% en el mismo mes.² Por su cuenta, la Tasa de Ocupación en el Sector Informal llegó a 26.76%.

Individuos que consideran al empleo como medio para salir de la pobreza, pero una economía incapaz de crearlos en suficiente cantidad, y una política de estabilización que establece como dado un nivel de desempleo y considera libres a los hombres para emplearse por el tiempo que consideran mejor, parecen dos condiciones diferentes e incompatibles a partir de las cuales se plantea cómo alcanzar condiciones de bienestar.

En realidad, el eje de la política de estabilización limita la libertad de los hombres de emplearse en condiciones que les permitan lograr el bienestar. La política de estabilización establece, en sí, condiciones de reducción de la libertad y, con ello, limita las capacidades asociadas al empleo digno y bien remunerado.

¹ La Tasa de Condiciones Críticas de Ocupación (TCCO) reúne en un solo indicador a los individuos que no laboran jornadas completas por razones ajenas a su voluntad (menos de 35 horas en total en la semana) a los individuos que sí laboraron jornadas completas pero percibiendo menos de un salario mínimo y a los individuos que ganan entre un salario mínimo y dos pero laborando sobre-jornadas (más de 48 horas en total en la semana).

² La Tasa de Ocupación Parcial y Desocupación 1 (TOPD1) reúne en un solo indicador a los desocupados (buscadores de trabajo que tuvieron un nulo nivel de actividad en la semana de referencia) con aquellas personas que aunque sí trabajaron en la semana de referencia, no lo hicieron por más de 15 horas en total a todo lo largo de ella, expresando la suma de la población que presenta una u otra circunstancia (sea desocupación u ocupación parcial) como proporción de la Población Económicamente Activa.

Bibliografía

- ◆ Cohen, Gerald, “Igualdad de qué: sobre el bienestar, los bienes y las capacidades”, en M. Nussbaum y A. Sen (compiladores), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 4ª reimpresión, 2004.
- ◆ INEGI, “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo”, Dirección electrónica: <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdieintsi.exe/NIVI100430#ARBOL>, fecha de consulta: 7 de diciembre, 2006.
- ◆ López-Calva, Luis y Roberto Vélez, “El concepto de desarrollo humano, su importancia y aplicación en México”, serie: *Documentos de investigación 7*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2004.
- ◆ Martínez, Lorenza, Óscar Sánchez y Alejandro Werner, “Consideraciones sobre la conducción de la política monetaria y el mecanismo de transmisión en México”, en *Estabilización y política monetaria: la experiencia internacional*, Documentos del Seminario por el 75 aniversario del Banco de México, México, 2000.
- ◆ Messmacher, Miguel, “Políticas de estabilización en México, 1982-2000”, en *Estabilización y política monetaria: la experiencia internacional*, Documentos del Seminario por el 75 aniversario del Banco de México, México, 2000.
- ◆ Secretaría de Desarrollo Social, 2003, “Medición del desarrollo. México 2000-2002”, http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/medicion_pobreza/mediciondesarrollo2002.pdf, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2006.
- ◆ Sen, Amartya, “Capacidad y bienestar”, en M. Nussbaum y A. Sen (compiladores), *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 4ª reimpresión, 2004.
- ◆ Székely, Miguel, “Lo que dicen los pobres”, *Cuadernos de desarrollo humano 13*, Secretaría de Desarrollo Social, México, 2003.
- ◆ Székely, Miguel y Erica Rascón, “México, 2000-2002: reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales”, en *Economía mexicana* (nueva época), Vol. XIV, núm. 2, CIDE, México, 2005.