

VIERNES 22 DE DICIEMBRE DE 2000

▫ ECONOMIA MORAL

La política social en el PEF 2001

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

Importancia del gasto social

Expresado en pesos de 2001, lo que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2001 (PPEF de aquí en adelante) clasifica como gasto social será de casi 566 mil millones de pesos, 4.7 por ciento superior en términos reales que el del año pasado. Con ello se alcanzará la proporción más alta (61.5 por ciento) que el gasto social haya representado del gasto programable. Debe señalarse, sin embargo, que en el presupuesto aprobado del 2000 la participación que habría de alcanzar el gasto social fue marcada en 61.5 por ciento, por arriba de la de 2001. Pero el gasto social ejercido este año fue de sólo 59 por ciento del programable ejercido. El gasto social per cápita llegaría en 2001 a 5 mil 741 pesos, 3.4 por ciento más que el ejercido en 2000 y el más alto en la historia del país. Sin embargo, el gasto social no representará en el año 2000 la proporción (9.22 por ciento) más alta del PIB en la historia reciente del país, ya que en 1999 alcanzó 9.37 por ciento. Como se aprecia, no hay cambio sustancial en la magnitud del gasto social. Esto lo atribuye el capítulo III, denominado Desarrollo Humano, de la exposición de motivos, a las restricciones impuestas por el marco fiscal vigente.

Al igual que en el PEF del año 2000, el gasto social se clasifica en dos vertientes: las "acciones amplias, dirigidas a la población en general", y las "acciones dirigidas a la población en pobreza extrema". En las acciones amplias se incluyen educación, seguridad social, salud, capacitación laboral y vivienda. En las dirigidas se incluyen "desarrollo humano" (hasta el 2000 se denominaba "capital humano"), productividad y empleo, e infraestructura social básica. Los recursos para las primeras aumentarán, según el PPEF, en 3.9 por ciento, y para las segundas en 11.8. Con este mayor incremento, las acciones dirigidas representarán 11.1 por ciento del gasto social, cuatro décimas de punto porcentual más que en el PEF aprobado de 2000.

Educación

El gasto educativo del estado ascendería a casi un cuarto de billón de pesos (246 mil millones). En 2001 aumentaría, según el PPEF, en 5.4 por ciento en términos reales respecto al nivel ejercido en 2000. Cuando se le compara con el PIB, el presupuesto educativo solicitado es el 4 por ciento, tres centésimas más que el ejercido en este año (3.97 por ciento), pero 11 centésimas menos que el contenido en el PPEF 2000 (4.12 por ciento). Sorprende el escaso detalle con el que se presenta, en la exposición de motivos, el gasto educativo. A diferencia del PPEF 2000, en la exposición de motivos del PPEF 2001 no se desagrega el presupuesto por niveles educativos. No hay una sección, como el año anterior, sobre educación superior y posgrado, ni una sobre educación media superior. La lectura de esta parte del PPEF, única sección donde se argumentan las propuestas, no permite saber qué pasa con la asignación de recursos para los diferentes niveles educativos.

De los aspectos más generales, el texto de la sección de educación pasa a los programas que llama innovadores, donde se encuentran algunos de los aspectos reiterados por Fox a lo largo de su campaña, en el periodo de transición y en su mensaje de toma de posesión. Se propone crear el consejo nacional para la educación permanente y asignarle 200 millones de pesos. Sin embargo, no queda claro qué hará que no haga ya el INEA, que seguirá operando. La enseñanza orientada a abatir el rezago educativo de los adultos debe clasificarse como "acción dirigida" y no como acción amplia, como lo hace el PPEF, ya que, por definición, no está orientada a la población en general, sino solamente a la que sufre de *pobreza educativa*.

Por otra parte, se crea el Sistema Nacional de Becas y Créditos Educativos, del cual el programa nuevo es el de créditos, del cual no se dice cómo operará, quién recibirá los créditos, ni a qué tasa de interés. Tampoco se dice si serán préstamos de manutención o para pagar las colegiaturas de universidades privadas (o públicas aumentadas). El PPEF presenta los créditos como algo necesario para que los jóvenes no abandonen el ciclo educativo, tal como lo ha argumentado el Presidente, quien ha insistido que este sistema asegurará que "ningún joven se quede sin estudiar por falta de recursos". La pregunta que cabe hacer aquí es si la idea de préstamos educativos está asociada a las declaraciones de Luis Pazos, flamante y sorprendente presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, quien dijo que como no hay suficientes recursos para satisfacer las necesidades de la educación superior, las universidades públicas deberían aumentar sus cuotas (*La Jornada*, 20/12/00). El tema de los créditos educativos los he abordado antes ("Cuotas y neoliberalismo", *Economía Moral, La Jornada*, 17/03/00) en el contexto de la discusión del aumento de cuotas que desató el conflicto de la UNAM. En aquella ocasión señalé:

"El argumento neoliberal a favor de las cuotas es que aumentaría la equidad al hacer pagar a los ricos (que se supone son la mayoría de los estudiantes universitarios). Pero esto supone al menos el otorgamiento de becas a los pobres talentosos. La experiencia muestra que no todos los estudiantes pobres talentosos reciben becas. Aún más, las calificaciones que se suelen exigir para una beca están muy por arriba de las calificaciones mínimas aprobatorias. De esta manera, el rico podría continuar estudiando con seises, mientras que el pobre requeriría nueves. El rico, además, tendría acceso a educación correctiva o compensatoria, y el pobre no. Algunas de estas dificultades son enfrentadas por los liberales a través de préstamos estudiantiles que cubren las cuotas y los gastos de sostenimiento del estudiante. El aspecto positivo de estos préstamos es que disocian del ingreso familiar la capacidad de enfrentar los costos educativos. También mejoran la equidad intergeneracional, ya que pagan los propios estudiantes y no sus padres. Sin embargo, los costos de obtener un préstamo y, por tanto sus riesgos percibidos, son positivos. Dado que los pobres son más adversos a los riesgos y tienen un costo de oportunidad más alto, usan los préstamos menos. Incluso en este caso habría efectos negativos en la equidad. Adicionalmente, el sistema de préstamos no resuelve el problema de escasez de fondos presupuestarios a corto y mediano plazos, puesto que los préstamos requieren un periodo largo para ser recuperados (a menos que sean otorgados por el sector privado)".

Si los préstamos fuesen, como en su momento los libros de texto gratuitos, los desayunos escolares y las becas educativas del Progreso, apoyos auténticos para que los pobres puedan aprovechar la oferta educativa, el comentario anterior perdería toda pertinencia. Sin embargo, si se le concibe como parte de un planteamiento para financiar la educación cobrando cuotas más altas, tendría plena vigencia. De cualquier modo, con el magro fondo que se le asigna durante 2001, 300 millones de pesos, no podrá tener un impacto significativo.

Hay, por último, un par de acciones dirigidas a mejorar la calidad educativa. Por una parte, el Programa Nacional de Escuelas de Calidad, que recibe 400 millones de pesos y, por la otra, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, de nueva creación, que recibe 100 millones de pesos.

El paquete de programas innovadores en educación que he repasado en los párrafos precedentes corre el peligro de dispersar fondos (un total de mil 300 millones) en varias pequeñas bolsas que terminen por tener un efecto muy pequeño. Algunas pueden terminar gastando la mayor parte de sus recursos en personal y en oficinas que dupliquen tareas.

Salud

El presupuesto de salud para el año próximo sería, según el PPEF, de 153 mil millones, 4.5 por ciento más que el ejercido en 2000, y representaría 16.6 por ciento del gasto programable, contra 16.1 por ciento en 2000. Igual que en educación, el texto se concentra en los llamados programas innovadores. En este caso se clasifican como tales los de Cruzada por la Calidad, el de Salud Mental y Adicciones, el de Comunidades Saludables y el de Salud para Todos. En este último caso, el texto del capítulo III, "Desarrollo Humano", de la exposición de motivos del PPEF, argumenta: "La población del país que asiste a las clínicas públicas y no recibe servicios médicos a la altura de sus expectativas busca atención en otras instituciones a un costo mayor, lo que en ocasiones significa sacrificios considerables para su situación económica. De ahí que, por razones de equidad, sea preciso ofrecer la atención médica a todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad de pago, mediante seguros médicos familiares que brinden *protección a la familia contra gastos catastróficos y a la vez aseguren el sano financiamiento social de la prestación de servicios*" (pp. III.39 y III.40, Exposición de Motivos).

Otra vez, al igual que con el sistema de créditos, no se especifica el funcionamiento del programa. Si es protección financiera a los descontentos del servicio público de salud que actualmente gastan en medicina privada, parece que los seguros médicos familiares serán seguros de gastos médicos mayores con instituciones privadas, subsidiados por el Estado. Si es "para todos", ¿será acaso el anuncio de un programa de desmantelamiento de la prestación de servicios por el IMSS y su sustitución por seguros pagados por el Estado para tener acceso a servicios privados? ¿La subrogación convertida en protección financiera? En todo caso, el texto parece deliberadamente ambiguo. A este programa se le asignan 300 millones de pesos para una meta de cobertura de 300 mil familias en el primer año.

La forma en la que se presentan los programas en el PPEF, resalta la necesidad de reglamentar los contenidos del PPEF que el Ejecutivo federal presenta a la Cámara de Diputados. Esta no puede aprobar iniciativas de nuevos programas que no están explícitamente detallados. Ya en otra ocasión he propuesto reglamentar los informes presidenciales. El Ejecutivo no puede presentar documentos tan importantes para la vida democrática del país como desee hacerlo, omitiendo el detalle de programas cuando lo desee o le convenga. Para asignar recursos a programas, los diputados deben conocer con toda precisión en qué consisten.

Seguridad social

El texto que se refiere a la seguridad social es una buena ilustración de los grados de libertad permisibles y no permisibles en un documento de la importancia nacional del Presupuesto de Egresos de la Federación. El texto hace una apología, fuera de lugar y de tiempo, de la reforma del IMSS de 1997. Pretende mostrar sus efectos positivos en el empleo y en el ahorro y vuelve a hacer, como lo hizo el mismo autor en PPEF recientes, una apología de los enormes subsidios que la reforma obliga al gobierno federal a otorgar a trabajadores y a empresas. El cálculo del texto es que la reforma abarató en 20 por ciento el costo de contratación de la mano de obra. Súmese esto a la política salarial que deterioró en 25 por ciento las percepciones durante el gobierno de Zedillo, y se tendrá una idea del impulso gigantesco a las ganancias de las empresas que se estableció durante el gobierno pasado por la vía de abaratar el costo de la mano de obra.

Para 2001 el costo adicional de la reforma para el sector público, que el texto presume con gran detalle, es la friolera de 68 mil millones de pesos, 1.1 por ciento del PIB. Cifra 9 por ciento mayor que todo el gasto en programas clasificados como de lucha contra la pobreza.

En anteriores PPEF, la subsecretaría de Egresos de Hacienda y en foros académicos y de otra índole, el ex subsecretario Levy, han presentado el subsidio al IMSS como un subsidio a los pobres urbanos. En primer lugar, como lo muestra su propia gráfica III.14, las aportaciones de las empresas se disminuyeron en 21 puntos porcentuales de las aportaciones totales, mientras las de los trabajadores se disminuyeron en 10 puntos porcentuales, por lo cual poco más de las dos terceras partes del subsidio fue para las empresas. Además, como lo mostré en una entrega anterior ("*¿Quiénes son los pobres?*", *Economía Moral, La Jornada*, 22/09/00), la población que tiene cobertura de la seguridad social no es la más pobre del país. Mientras 55.6 por ciento de las personas sin cobertura de la seguridad social son indigentes (los más pobres), entre los asegurados y derechohabientes esta proporción es de sólo 11.2 por ciento.

Mientras se presumen estos derroches, se desaparece el Fondo de Habitaciones Populares (Fonhapo) y todo el presupuesto de vivienda con posibilidades de beneficiar a los pobres se reduce a 801 millones de pesos (programa VIVAH). Lamentablemente el espacio se me ha agotado, por lo cual será hasta la próxima entrega cuando aborde el manejo que el PPEF hace de los programas dirigidos a la lucha contra la pobreza.

jbolt@colmex.mx