

Consideraciones sobre eficiencia y equidad

*José Gómez de León Cruces**



Normalmente se da por sentado que los gobiernos tienen una serie de obligaciones y responsabilidades frente a sus ciudadanos, como parte del contrato que media en el hecho de su elección representativa. Esta concepción es bastante reciente —moderna diríamos—, pues data en efecto de la consolidación del modelo político de nación-Estado. A esto se suma otro rasgo del Estado moderno: su carácter de Estado benefactor. El Estado moderno institucionaliza la respuesta a las demandas sociales de los

ciudadanos como una dimensión de la política: la política social, entendida en principio como una política que persigue el bienestar colectivo y el bien común.

La teoría clásica del bienestar que, en gran medida y con distintos grados y modalidades, inspira el modelo del Estado benefactor, señala que éste debe asegurar fundamentalmente la producción de bienes públicos. Un "bien público" es aquel que se caracteriza por comprender a la sociedad en su conjunto, es decir, sus beneficios se distribuyen igual a todos los miembros de la sociedad; además, su consumo por un individuo no priva a los otros de un consumo similar. En contraposición, un "bien privado" es aquél cu-

yos beneficios son "consumidos" por un individuo sin ceder ningún beneficio a otro.

Existen, por supuesto, un sinnúmero de bienes que caen entre las dos categorías y comparten cierta mezcla de ambas cualidades.

En general, puesto que un bien público no está orientado a ningún individuo en particular, existe una marcada tendencia a no demandar este tipo de bienes. El Estado debe participar entonces en la corrección de esta desviación, mediante el financiamiento y el subsidio a los bienes que generan beneficios sociales y el establecimiento de reglas de operación para el sector privado.

* *Secretaría de Programación y Presupuesto.*

Comúnmente se busca que la participación del Estado cumpla dos criterios, que sea eficiente y justa. Por eficiente se entiende que esté claramente orientada a la producción de bienes públicos (o al componente público de bienes que son una mezcla de bien público y privado) y que no entorpezca la "eficiencia social" que se deriva del libre desarrollo de las iniciativas privadas. El criterio referente a la justicia implica una concepción de equidad en un marco de libertades básicas iguales, y una igualdad equitativa de oportunidades para que los ciudadanos promuevan sus fines personales.

Ahora bien, muchas veces los propósitos de eficiencia y redistribución se ven contrapuestos uno a otro o sufren alteraciones que los desvirtúan. Tomemos el caso de la educación, por ejemplo: éste es un bien que confiere beneficios privados y públicos, pero en distinto grado según el nivel. Normalmente se reconoce que la educación primaria y secundaria tienen cobertura amplia y producen beneficios sociales más elevados que la educación universitaria y superior, es decir, la educación básica es eminentemente un bien público y como tal debe estar prioritariamente financiado por el Estado. Sin embargo, es frecuente que la inversión relativa gubernamental en educación universitaria y superior sea mayor que en educación primaria y secundaria, con severos sesgos distributivos.

En México, el total de la población de alumnos de primaria asciende aproximadamente a 14.5 millones y representa el 56.5% del total de educandos. En el nivel superior la población de estudiantes se acerca a 1 200 000 y corresponde al 4.6% del total. La proporción del gasto educativo del gobierno para estos dos rubros ascendió a 35% para primaria y a 20% para nivel superior. Sobre una base *per capita*, y considerando sólo a los alumnos inscritos en establecimientos oficiales, las cifras anteriores indican que el gasto por alumno universitario es 7.8 veces superior al gasto por alumno de primaria. Huelga decir que la selección de alumnos que llegan a la universidad tiene un marcado corte por clase social, de tal forma que el subsidio a la educación como un bien público viene a favorecer a las clases medias y altas, quienes en realidad deberían costear su educación superior como un bien privado.

Otro tanto ocurre con el gasto en salud. Bajo el enfoque de la teoría clásica del bienestar, el gasto social en este rubro —es decir, la salud como bien público— debería estar prioritariamente orientado a reducir las enfermedades contagiosas, efectuar campañas preventivas, mejorar la disponibilidad de agua potable e instalaciones sanitarias en las viviendas, informar a la población sobre los factores de riesgo para la salud y proporcionar servicios básicos de salud a los grupos menos favorecidos. El hecho es que la medicina institucional en México es eminentemente curativa. En 1985, el IMSS que es el organismo de mayor cobertura destinó el 47% de su presupuesto a aspectos relacionados con la medicina curativa y sólo el 1% a prevención. En el ISSSTE estas proporciones fueron de 38% y 2%, respectivamente. La Secretaría de Salud destinó el 15% de su presupuesto a acciones preventivas y 39% a medicina curativa. Estas proporciones no han cambiado significativamente en la actualidad.

Resulta paradójico que a partir de la crisis de los años ochentas se registre una tendencia regresiva de la medicina social que parece haberse acentuado. Es un hecho que a partir de 1982, a pesar del encarecimiento de los servicios médicos privados, aumentó considerablemente la demanda de atención por parte de usuarios urbanos, quienes no obstante tener derecho al servicio médico que brinda el sector social desde antes de la fecha señalada podían y preferían atenderse en el sector privado.¹ Esta demanda no ha retrocedido con la recuperación económica; por el contrario, el sistema parece haberla institucionalizado en la medida en que se ha ampliado considerablemente la oferta de servicios médicos curativos de alta especialización. De ahí que quienes pueden pagar por servicios de salud como un bien privado, sean privilegiados en demérito de la finalidad

¹ Es de notar que las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (a precios de 1980) del sector de la medicina privada se redujeron a la mitad de su crecimiento previo entre 1982-1984; en 1985 fue prácticamente nulo, y de 1986 a 1988 fue negativo. Por contra, el crecimiento del valor de los servicios de salud públicos ha sido positivo durante la década (4.5 en promedio) y considerablemente superior al de la economía en su conjunto. (Véase, Sistema de Cuentas Nacionales, Cuenta de Producción de Servicios Médicos, INEGI, 1990.)

más "natural" de la salud pública como un bien justamente público.

En cuanto a la política de población del gobierno de México, éste ha procedido como en los casos anteriormente señalados —educación y salud—, básicamente se le ha considerado como un bien público. Son clásicas las comparaciones entre los programas que indujeron el descenso paralelo de la fecundidad en México y Brasil. En este último caso no hubo prácticamente participación del gobierno; las causas que indujeron el cambio fueron primordialmente la proliferación del uso de anticonceptivos (vía comercialización privada) y la realización de programas privados de planificación familiar. Así, en Brasil la planificación familiar se concibe esencialmente como un bien privado, mientras que en México, por los subsidios y la participación gubernamental tan importante en estos programas, se trata de un bien público.

No corresponde referir aquí con detalle las causas de la reducción de la fecundidad en México, hecho que está suficientemente documentado. Más relevante parece señalar las marcadas desigualdades entre los sectores rural y urbano que se aprecian en los efectos de los programas de planificación familiar. Mientras la tasa global de fecundidad a nivel nacional disminuyó en 4.5 hijos por mujer entre 1965 y 1990, en el medio rural ésta alcanzó apenas 2.5 hijos por mujer. En la actualidad, la cobertura del uso de métodos anticonceptivos en el medio rural es de poco más de la mitad que la registrada en el medio urbano.

Las implicaciones de estas diferencias son inquietantes: de mantenerse fijos los niveles actuales de fecundidad, la tasa de crecimiento nacional sería de 1.98% anual, mientras que en el medio rural se calcula en 2.3%. De continuar esta disparidad se acentuaría la brecha de las diferencias socioeconómicas que separa a estos dos sectores.

Se sugiere, pues, que como en los otros ejemplos citados, habría que revisar en qué grado la política de población pudiera estar conduciendo a situaciones regresivas que desvirtúan el sentido original de la intervención del Estado en esta esfera. Demos

Las opiniones son del autor y no necesariamente coinciden con las de su institución.