

Viernes 31 de marzo de 2006

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Desarrollo sin pobreza / I

● Reforma social del Estado, primer paso para hacerlo posible

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

EN LA ENTREGA anterior de esta columna argumenté que la autodeterminación es condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo. Que un requisito complementario es contar con masas críticas mínimas de capacidades y recursos. Sostuve que el desarrollo económico puede verse como parte del progreso social. Que ambos procesos consisten en el desarrollo de las necesidades y las capacidades humanas (NyC), que a nivel individual constituyen el florecimiento humano, pero el desarrollo económico se refiere sólo a las capacidades productivas y a las necesidades económicas y debe concebirse como un proceso instrumental al servicio del progreso social. Que la autodeterminación es esencial porque sólo en su presencia se dan las condiciones para que el desarrollo de las capacidades se convierta en necesidad social. Continuando con este enfoque, hoy comienzo una serie en la que propongo algunas medidas para el desarrollo sin pobreza. Me referiré tanto a la pobreza económica como a la pobreza humana. Mientras ésta, siguiendo a Marx, es el escaso desarrollo de NyC (es pobre quien necesita poco y ha desarrollado escasamente sus capacidades), la pobreza económica es la falta de recursos, tanto para el desarrollo de NyC como para la satisfacción de las efectivamente desarrolladas.

LA LUCHA CONTRA la pobreza y por el florecimiento humano, como muestra la evidencia que he analizado en diversas ocasiones, no puede ser una tarea exclusiva de la política social. La pobreza no puede reducirse sólo con programas dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesario recuperar la *articulación sinérgica entre política económica y política social* que logramos en el país durante algunas de las décadas del periodo 1930-1980. Es además necesario superar la separación tajante entre ambas políticas y la subordinación de la política social a la económica. La primera es un sello distintivo del neoliberalismo, por el cual sólo algunas secretarías del área social (y si se mira bien, sólo una, la Sedeso) se ocupan de la pobreza. En las condiciones actuales no se puede superar la pobreza ni fomentar exitosamente el florecimiento humano. Para superar esta situación, *hacer posible la articulación sinérgica buscada entre ambas políticas, superar la subordinación de la política social a la económica, superar la división tajante entre ambas y recuperar la sensibilidad social y el interés por influir en el bienestar social en las áreas económicas de la administración, serán necesarios, en materia institucional en el gobierno federal, los siguientes cambios:*

DEFINIR EL FLORECIMIENTO humano, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas, como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Para que esta definición no sea sólo retórica y se convierta en auténtica guía del quehacer gubernamental, hay que dejar de evaluar el desarrollo a través del crecimiento del PIB (que pone en el centro a las cosas) y hacerlo mediante índices que pongan en el centro a las personas y su florecimiento. El principio fundamental es que la economía debe ser el medio para el fin único, que debe ser el florecimiento humano.

PARA LLEVAR A cabo esta nueva evaluación del desarrollo debe crearse, mediante reforma constitucional, un organismo autónomo del Ejecutivo federal, que podría denominarse Instituto Nacional de Evaluación del Desarrollo (INED), presidido por un cuerpo colegiado cuyos integrantes cumplan estrictos requisitos y sean nombrados por un mecanismo que garantice su plena independencia de los demás poderes. En los principales sectores (económicos y sociales) se debe crear también mediante reforma constitucional, organismos con las mismas características de autonomía.

ADEMÁS DE LA evaluación del desarrollo en su conjunto, mediante la medición del progreso social e indicadores similares, este organismo llevaría a cabo las siguientes tareas: i) evaluación anticipada (lo que los economistas llaman *ex-ante*) del impacto en el florecimiento humano de las medidas de política económica planeadas; ii) medición de la pobreza; y iii) coordinación de la evaluación de las políticas y programas públicos que corresponderá ejecutar directamente a los organismos sectoriales de evaluación. En todos los casos, el criterio central de evaluación sería el mismo: el florecimiento humano. Con ello, se re-establecería el interés por el bienestar (florecimiento) en los funcionarios de todos los sectores, y se superaría la separación tajante entre la política económica y la social. Todos los actos del INED, igual que los de los organismos sectoriales de evaluación, serían públicos y se difundirían ampliamente. El INED y los organismos sectoriales estarían abiertos, obligatoriamente y por disposición constitucional, a la participación social.

TAMBIÉN MEDIANTE REFORMA constitucional se estipularía el *funcionamiento obligatorio del gabinete del Ejecutivo federal (gabinete) y de los subgabinetes temáticos*. Tanto el gabinete como los subgabinetes serían presididos *por el presidente de la República*. Las sesiones de los gabinetes y subgabinetes, y sus acuerdos, serían obligatorios para la validez legal de diversos actos del Ejecutivo federal. El gabinete aprobaría el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a partir de los proyectos de subpresupuestos temáticos integrados por los subgabinetes. Aunque podría haber otros subgabinetes (como el de seguridad o el de medio ambiente), por lo que hace a los temas que aquí más interesan, habría un subgabinete económico, un subgabinete social y un subgabinete de lucha contra la pobreza. Este aprobaría el proyecto de *presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza*. Casi todas las secretarías de Estado (y muchos organismos descentralizados y entidades paraestatales) participarían activamente en el programa de lucha contra la pobreza. Esta lucha dejaría de ser una tarea (casi) exclusiva de la Sedeso, que actuaría como secretaría técnica de este gabinete. Cualquier modificación en el PEF a lo largo del año tendría que ser sometida por la SHCP a la autorización del gabinete o del subgabinete competente, sin menoscabo de las atribuciones de la Cámara de Diputados.

EL INED PRESENTARÍA los resultados de las evaluaciones (*ex ante* y *ex post*) en las sesiones de gabinete o de los subgabinetes económico, social y de lucha contra la pobreza y simultáneamente los difundiría ampliamente.

EN LA DEFINICIÓN de lo económico y lo social, para fines del funcionamiento de los gabinetes, se ampliaría el campo de acción de la política social para que incluya no sólo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que se suelen manejar como parte de la política económica pero que inciden directamente en el ingreso de los hogares: *políticas de empleo, de salarios, y de promoción y fomento de la economía popular*.

EL GABINETE DE lucha contra la pobreza aprobaría, como se dijo, un proyecto de presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza, que incluiría las actividades en la materia que actualmente se presupuestan en ramos administrativos diversos (educación pública, salud, agricultura, trabajo, comunicaciones y transportes; Semarnat y otros). El presupuesto horizontal integrado sería una expresión de la planeación concertada llevada a cabo para tal fin. Su propósito sería lograr plena coordinación y coherencia tanto a nivel agregado como en cada unidad político administrativa. La asignación de recursos a este presupuesto *etiquetaría los recursos que la nación decide destinar en beneficio de los pobres para que no puedan transferirse a otros usos*. Por lo que respecta a las tareas descentralizadas que llevan cabo las entidades federativas con recursos del ramo presupuestario 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, los mecanismos de concertación con las entidades federativas estarían a cargo de las secretarías respectivas, mismas que presentarían, en diversas etapas del proceso, los resultados de la concertación realizada en el subgabinete respectivo.

DEFINIDO EL PROGRESO social como el objetivo único de las políticas públicas a escala social, y como instrumento de éste el desarrollo económico, es necesario definir el papel que en la búsqueda de tales objetivos tiene la superación de la pobreza. Al igual que hemos distinguido progreso social y desarrollo económico a nivel societal, conceptos ambos que pueden medirse con escalas que en el extremo inferior ubican el atraso social y el subdesarrollo económico, en la pobreza (cuya contraparte evidente es la riqueza) también es necesario distinguir, como señalé antes, la pobreza humana y la pobreza económica. La superación de esta última es condición necesaria, pero no suficiente, para la superación de la pobreza humana (la que es igual al florecimiento humano o riqueza humana).

LA SUPERACION DE *la pobreza económica es una premisa básica del proyecto nacional de florecimiento humano* , pues en él un principio igualitario mínimo es que todos deben tener la oportunidad efectiva para el florecimiento humano, la que sólo puede existir para quien no vive en condiciones de pobreza económica. *Se fundamenta así un derecho humano que sintetiza diversos derechos sociales, el derecho a no vivir en la pobreza, o el derecho a un nivel de vida digno.*

¿QUE DEBE HACERSE para superar la pobreza económica? ¿Qué relaciones hay entre la política de lucha contra la pobreza, la política económica y la social? ¿Qué hacer para hacer realidad el derecho humano a no vivir en la pobreza? La propuesta aquí planteada, en congruencia con lo señalado antes, es en primer lugar que la política de lucha contra la pobreza no está formada por un programa, ni por el conjunto de los programas de una secretaría, ni por el conjunto de la política social y la económica, sino por todo esto más la aplicación sistemática de algunos principios y criterios en todas las políticas.

UNA POLITICA DE lucha integrada contra la pobreza económica tiene que abordar todas las variables que determinan la situación económica de personas y hogares. Una primera guía para identificar estas variables es lo que he llamado las fuentes de bienestar de los hogares. Estas son: a) el ingreso corriente (monetario y no monetario); b) los activos básicos (vivienda y su equipamiento); c) activos no básicos (propiedades líquidas o no y capacidad de endeudamiento); d) titularidades de acceso a bienes y servicios gratuitos o altamente subsidiados; e) los conocimientos y capacidades; f) el tiempo libre y el disponible para trabajo doméstico y educación.

UNA POLITICA INTEGRADA de lucha contra la pobreza debe promover el aumento de todas las fuentes de bienestar de los hogares, así como establecer mecanismos de seguridad social para evitar su deterioro ante los riesgos comunes de la vida. En próximas entregas analizaré las líneas de acción necesarias en relación con cada una de ellas, lo que permitirá ir delineando una estrategia de lucha contra la pobreza económica.

jbolt@colmex.mx