

<http://www.jornada.unam.mx/2006/04/28/040o1eco.php>

Viernes 28 de abril de 2006

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Desarrollo sin pobreza/ V

● Otras líneas de acción para superarla

● Se requiere una amplia política sociocultural que permita a la población desempeñar un rol protagónico en la superación de su pobreza

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

CONTINUO HOY LA IDENTIFICACION de orientaciones de política para la superación de la pobreza con base en las fuentes de bienestar de los hogares. La semana pasada me referí a aquellas que sería necesario emprender para aumentar y estabilizar el ingreso de los hogares. Hoy me refiero a las orientaciones relacionadas con las demás fuentes de bienestar: activos básicos y no básicos; acceso a servicios y bienes gratuitos o altamente subsidiados; conocimientos y habilidades; y tiempo libre y disponible para educación y actividades domésticas, incluido el cuidado de niños y ancianos.

RESPECTO A LA *VERTIENTE orientada a aumentar los activos, básicos y no básicos*, y proporcionar seguridad en su posesión, me referiré sólo, entre los básicos, a la vivienda, y entre los no básico, a la capacidad de endeudamiento del hogar.

VIVIENDA. ES EL ACTIVO básico más importante, y un derecho social para las familias. Sin embargo, es una de las áreas de más agudas y generalizadas carencias de la población.

DOS TERCERAS PARTES de la población nacional viven en viviendas por debajo de las normas. Las carencias habitacionales son alimentadas por los bajos ingresos corrientes que dejan muy poco espacio, si alguno, a la inversión en vivienda; y la nula capacidad de endeudamiento del hogar. El problema afecta, sobre todo, a los asalariados de muy bajos ingresos y a casi todos los trabajadores por cuenta propia, que están excluidos de las instituciones públicas de financiamiento, como el Infonavit.

AL OBSERVAR EL desarrollo de la vivienda en los barrios populares, sin embargo, resulta evidente que el cuello de botella básico es el acceso al suelo urbano, legalizado y con servicios. Una vez superado éste, los hogares suelen empezar un proceso gradual de consolidación de la vivienda (introducción de materiales sólidos y ampliaciones) que, no obstante, suele terminar en viviendas por debajo de las normas. Por tanto, resulta fundamental la política de apoyo para el acceso al suelo, complementada con un apoyo permanente para la consolidación de la vivienda.

PARA QUE LOS asalariados con percepciones bajas tengan acceso sustentable a crédito para la vivienda es necesario instituir un subsidio básico que reduzca la deuda a cargo del hogar a niveles adecuados a su capacidad de pago. Este subsidio debe también aplicarse a los trabajadores por cuenta propia, pero entre ellos se presenta la dificultad adicional de la inestabilidad de sus ingresos.

UNA SOLUCION MUY interesante para ellos, aunque no es aplicable universalmente, es el de las Comunidades Urbanas y Viviendas Productivas, desarrollada por el Proyecto Regional (latinoamericano) para la Superación de la Pobreza (PRSP-PNUD), en el cual el apoyo al mejoramiento de la vivienda forma parte del desarrollo de actividades productivas, de tal manera que el incremento en el ingreso generado por el proyecto hace posible los pagos de la vivienda.¹

CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO. La apertura de todo el sistema financiero para que el crédito de todo tipo pueda ser accesible a la población actualmente excluida es el objetivo a alcanzar.

PARA HACER VIABLES algunos créditos para proyectos productivos se requiere el respaldo de un fondo de garantía, mismo que debería ser provisto por la banca de desarrollo o por el gobierno.

EL ACCESO A BIENES y servicios gratuitos o altamente subsidiados es una fuente de bienestar que se ubica en el terreno de la política social; en el mundo de lo no mercantil, los derechos sociales y el consumo público. Al respecto, más que intentar un listado de políticas específicas en cada campo (salud, educación, etcétera), conviene presentar algunas reflexiones generales.

DERECHOHABIENTES, NO mendigos. Recordemos que hemos partido del derecho social a una vida digna o derecho a no vivir en la pobreza, que sintetiza y engloba todos los derechos sociales. Cumplir este derecho significa que se han realizado los derechos a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo dignamente remunerado, a la seguridad social, etcétera.

PERO ADEMÁS, DADO el incumplimiento de casi todos los derechos sociales en México², podemos plantear la necesidad complementaria, en tanto esta situación no sea modificada, del derecho de la población pobre a recibir los apoyos adicionales necesarios para garantizar los derechos sociales.

ESTE DERECHO, AUNQUE fraseado en términos de "personas o grupos en situación de vulnerabilidad", ha sido definido en el artículo 8 de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS).

MIENTRAS EL DERECHO a no vivir en la pobreza se debiera traducir en *paquetes universales* en educación, salud, apoyos para la vivienda, etcétera, lo establecido en la LGDS debiera traducirse en *paquetes complementarios* de subsidios, servicios y transferencias para la población pobre. Por ejemplo, si bien para la población en general la gratuidad de la educación y de los libros de texto son condiciones suficientes para garantizar el derecho a la educación, la población pobre requiere también desayunos escolares y becas.

DE ESTA MANERA las políticas universalistas y las focalizadas se complementarían plenamente. Al partir de la titularidad de derechos, concebimos como *derechohabientes* tanto a los receptores de beneficios universales como a los de focalizados, lo cual supone un cambio radical en las relaciones entre los servidores públicos y la población beneficiaria, ya que ésta, lejos de estar pidiendo un favor y, por tanto, estando sujeta a la manipulación política (apoyo a cambio de tu voto), está exigiendo sus derechos; el servidor público, por su parte, tiene la obligación de atenderlos con eficacia, prontitud y cortesía.

TODOS SOMOS CIUDADANOS de primera. Esta es también una consecuencia del enfoque de titularidades de derechos. Ni los pobres, ni los beneficiarios de beneficios universales, son ciudadanos de segunda. Por tanto, la oferta de servicios o bienes de segunda a esta población, común en la "filantropía pública" neoliberal, es inaceptable en principio. Sólo si las circunstancias obligan a escoger entre un servicio parcial o incompleto (grupos multigrado en educación, servicios de salud incompletos, o pensiones por debajo de los mínimos aceptables) o ninguno, podrá prestarse éste *de manera temporal*, pero este carácter deberá hacerse explícito.

DISEÑAR LOS PROGRAMAS previendo la reacción de la población. Es necesario partir de una concepción de la sociedad como una estructura en la que interactúan cuatro subsistemas: el público, el privado lucrativo (empresas privadas), el solidario (familia, comunidad, asociaciones) y el no lucrativo (fundaciones, ONG y organismos internacionales).

ALGUNOS DE LOS SUBSISTEMAS son predominantemente de carácter económico, otros de carácter social y otros mixtos. Un primer corolario de esta concepción es que *toda acción (u omisión) pública produce una reacción en los otros subsistemas* que es necesario prever para evitar el fracaso de las políticas públicas. Ilustremos con algunos ejemplos.

EN UN PROGRAMA de *nutrición complementaria* para escolares se encontró que la desnutrición de algunos escolares había aumentado a consecuencia de que sus familias habían entendido que *el programa se hacía cargo de la alimentación* de ellos y, por tanto, habían disminuido los alimentos proporcionados en el hogar.

OTRO EJEMPLO: RESULTADO de la focalización a hogares en el programa Progres/Oportunidades, que parte implícitamente de la premisa de que el subsistema solidario se reduce al hogar, se lastimó el tejido social comunitario (solidario), provocando que los excluidos del programa dejaran de participar en las actividades comunitarias tradicionales. Uno de los retos centrales de la política (pública) de lucha contra la pobreza es hacer confluír de manera complementaria los cuatro subsistemas hacia los mismos objetivos.

RESPECTO A *CONOCIMIENTOS* y *habilidades*, cuyo desarrollo, en el enfoque aquí adoptado, es más un fin en sí mismo que un medio para la obtención de ingresos, propongo:

DESARROLLO DE LAS capacidades socialmente relevantes. Más allá de la educación formal y de la capacitación específica para el trabajo, es necesario llevar a cabo una amplia política sociocultural orientada a desarrollar, en extensión y profundidad, las capacidades (conocimientos y habilidades) socialmente relevantes que permitan a la población desempeñar un rol protagónico en la superación de su pobreza.

ESTE ENFOQUE RECHAZA la visión convencional que concibe el aprendizaje como algo que ocurre sólo en las dos primeras décadas de la vida. También hay que tener presente que, como se señaló antes, son las condiciones amplias del contexto social (que podemos sintetizar en el grado de autodeterminación) las que determinan *la necesidad del desarrollo de las capacidades*.

EN EL CONTEXTO de la autodeterminación (o de su recuperación) es necesario desencadenar una amplia movilización para la socialización de conocimientos y habilidades relacionados con la producción y la comercialización, la vida cotidiana y el consumo, la organización comunitaria y asociativa, la vida cívica y política, y con el acervo cultural y científico. Buena parte de las tareas para este fin pueden apoyarse en los medios masivos de difusión.

DISMINUCION DE LA desigualdad educativa. Una política educativa para la superación de la pobreza debe, como se dijo antes, además de sus componentes universales, incluir elementos de apoyo adicionales para la población cuyas circunstancias le impiden el cumplimiento del derecho con el paquete universal. Además, deben recibir prioridad especial porque reducen las desventajas de los pobres: a) La educación preescolar (de alta calidad) de tres grados, que debe proponerse la cobertura universal que está aún muy lejos. b) La educación para adultos, que debe articularse con la política de desarrollo de las capacidades socialmente relevantes y con la de impulso masivo a la economía popular.

SUPERACION DE LA pobreza de tiempo. Los síntomas más agudos de esta pobreza (carencia de tiempo libre, de tiempo para estudio, para el cuidado de menores y para el trabajo doméstico) es el abandono de menores durante las horas en que sus progenitores trabajan fuera del hogar, así como el trabajo infantil. Las consecuencias son brutales. Las del trabajo infantil son obvias. Los menores abandonados sufren y sufren accidentes; además, no desarrollan las habilidades más elementales: a los tres o cuatro años no hablan, no controlan los esfínteres, no han aprendido a comer.

PARA ABATIR ESTA pobreza se requiere: a) La recuperación salarial para hacer que el trabajo de ambos progenitores deje de ser forzado por la insuficiencia de ingresos. b) La oferta pública (gratuita o altamente subsidiada) de centros de desarrollo infantil que se hagan cargo, con amplios horarios, del cuidado de los preescolares. c) La ampliación del horario escolar en primaria a por lo menos las cuatro de la tarde. d) Sobre todo en las grandes ciudades, la mejoría de la vialidades y de los sistemas de transporte para abatir el tiempo que la población pierde en el camino al y del trabajo, etcétera. e) Ampliación de apoyos para adquirir equipo doméstico ahorrador de trabajo (refrigeradores, lavadoras de ropa, etcétera).

¹ Véase *Development without Poverty*, edición revisada, PRSP-PNUD, Bogotá, 1991, pp. 185- 186.

² Para un panorama de los derechos sociales en México, véase Julio Boltvinik y Araceli Damián, "Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México", *Papeles de Población*, Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población, UAEM, Toluca, Nueva época, año 9, N° 35, enero-marzo de 2003, especialmente páginas 102-106.