

<http://www.jornada.unam.mx/2006/06/16/027o1eco.php>

Viernes 16 de junio de 2006 Economía Moral Julio Boltvinik

Gobiernos de Fox y del DF ¹

• Dos modelos antagónicos

• Elegiremos un modelo social de país

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 el último año se ha venido haciendo más contundente la configuración de lo que podríamos llamar un modelo social universalista, fundado en la vigencia efectiva de los derechos sociales, en el Distrito Federal. Con ello se configura, también de manera contundente, el antagonismo entre este modelo y el que puso en marcha el gobierno de Zedillo y consolidó el de Fox, que es un modelo social neoliberal. Para aclarar los términos de este antagonismo, empiezo describiendo los principios en que se fundamentan ambos modelos.

Principios y rasgos del modelo social neoliberal

En la doctrina neoliberal los dos valores fundamentales son la libertad y la igualdad de oportunidades. En ella, la libertad se maximiza a través del mercado que lleva al óptimo social. La igualdad de oportunidades se ve obstaculizada -sostiene este credo-, por la existencia de pobres extremos que, al no poder jugar el juego del mercado por su desnutrición y su nula o muy baja educación, carecen de dicha igualdad. En el neoliberalismo hay sólo dos justificaciones para la intervención del Estado porque hay sólo dos funciones que el mercado no puede cumplir: proveer bienes públicos, como la policía y la defensa nacional, y apoyar a los pobres extremos para que puedan jugar el juego del mercado.

Se configura así un universo conceptual y normativo en el cual las únicas necesidades humanas son las biológicas y la educación elemental, y el único "derecho": no ser pobre extremo. Como no se valora la igualdad de resultados ni se reconoce ninguna desigualdad de oportunidades adicional a la que padecen los pobres extremos (el credo considera que los pobres no extremos no enfrentan desigualdad de oportunidades), se sigue que no debe haber ninguna otra política redistributiva salvo la dirigida a apoyar a los primeros. La desigualdad de resultados que se deriva del juego del mercado (supuestamente nivelado con el apoyo a los pobres extremos) ya no lo consideran responsabilidad social, sino sólo individual, fruto del desempeño de cada quien, por lo que ya no se justifica ninguna otra intervención del Estado.

Se establece una separación tajante entre la política económica y la social. La primera persigue el funcionamiento óptimo de los mercados y, por tanto, tiene prohibido cualquier subsidio a la producción (que distorsionaría las señales del mercado). La política social neoliberal "pura", por su parte, debiera consistir sólo en apoyar a los pobres extremos. Esto debería aplicarse en todos los campos. En educación y salud, por ejemplo, las escuelas y las clínicas/hospitales debieran ser operadas, en un mercado competitivo, por empresas privadas que venderían sus servicios a precios de mercado. Los pobres extremos serían subsidiados por el Estado mediante *vouchers* con los cuales pagarían tales servicios, que en consecuencia serían gratuitos sólo para ellos. Este subsidio a la demanda, admitido por la doctrina, a diferencia de los subsidios a la producción, no distorsionaría los mercados. Dado que este subsidio es sólo para pobres extremos se hace necesario seleccionarlos para focalizar hacia ellos, y sólo hacia ellos, los subsidios. De ahí que su propuesta única consista en programas focalizados. No "se previene" la pobreza extrema, sólo "se cura". Esta doctrina es consistente con el principio de subsidiariedad (central para el PAN), que postula que el Estado sólo interviene cuando han fallado la familia y el mercado.

La religión neoliberal considera que los impuestos deben ser absolutamente proporcionales (todos deben pagar la misma fracción de su ingreso o gasto) y la única redistribución debe hacerse por medio del gasto social focalizado exclusivamente hacia los pobres extremos. Gösta Esping-Andersen le ha llamado a este modelo, que prevalece en Estados Unidos, modelo liberal o residual de estado de bienestar. Aunque en la práctica en ningún país prevalece este modelo neoliberal de manera absoluta, ello se debe a que en ningún país del mundo los

neoliberales tienen hoy el poder absoluto. Cuando lo tuvieron, como en Chile durante el régimen de Pinochet, lo aplicaron casi de manera pura. Si los dejáramos, lo aplicarían también de manera absoluta en México.

Naturaleza de las políticas sociales universalistas

En agudo contraste con el modelo neoliberal, los modelos sociales de la seguridad social obligatoria y el socialdemócrata (como los llama el autor citado y que prevalecen en casi toda Europa), a pesar de sus diferencias, parten del reconocimiento de, al menos, los siguientes elementos: a) Los seres humanos se caracterizan por sus amplias necesidades que rebasan con mucho las biológicas. b) El mercado no lleva al óptimo social, sino a profundas desigualdades y a la insatisfacción de necesidades, lo que supone un daño humano con frecuencia irreparable. c) Se requiere, por ello, la intervención del Estado y la garantía legal de que, independientemente de su fortuna en el mercado (es necesario recordar que los bebés no pueden jugar el juego del mercado), todos los individuos podrán satisfacer sus necesidades básicas, lo que supone un régimen de derechos sociales diversos, múltiples y generosos, que a nivel internacional se expresa en acuerdos y declaraciones internacionales sobre los derechos humanos. d) El Estado se convierte en garante de tales derechos aplicando políticas universalistas que se pueden interpretar como "prevención de la pobreza". e) En vez de la subsidiariedad, se aplica el principio de los derechos universales respaldados por la obligación del Estado.

Lucha entre modelos: gobierno federal vs. GDF

Mientras al nivel federal los gobiernos de Zedillo y de Fox avanzaron todo lo que pudieron (hasta donde los dejamos) en la aplicación del modelo social neoliberal, y lograron convertir en principio fundamental el de la focalización a individuos y hogares en pobreza extrema, el Gobierno del DF ha dado pasos fundamentales en la aplicación de un modelo universalista, aunque todavía incipiente. Se ha conformado así una lucha de modelos sociales de la cual hay muy poca conciencia en el país, incluso entre los militantes de izquierda.

Aunque la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) incluye la obligación de los tres órdenes de gobierno de llevar a cabo programas orientados a la población en pobreza -aunque la llama en situación de vulnerabilidad- (artículos 8 y 9), está fundada en los derechos sociales y en lo que denomina el derecho al desarrollo social. Se trata, por tanto, de una ley pluralista que permite, en principio, diversos énfasis según las convicciones de diferentes gobiernos. Sin embargo, el gobierno de Fox, antes y después de la entrada en vigor de la LGDS, ha adoptado un modelo de focalización a ultranza en el campo de la política de desarrollo social, que corresponde plenamente con el modelo social neoliberal antes descrito. Ha intentado focalizar la pobreza extrema aun con programas de viejo cuño (como Fonart) y de nueva implantación (como Hábitat), cuya naturaleza hace imposible o absurda tal focalización.

En agudo contraste, en el DF se ha ido avanzando, primero en los hechos y después en la legislación, hacia un modelo universalista. La Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, reformada en 2005, al establecer el objeto de la ley, señala: "cumplir... con la responsabilidad del estado y asumir plenamente las obligaciones constitucionales en materia social para que la ciudadanía² pueda gozar de sus derechos sociales universales" (artículo 1). Adicionalmente en el artículo 4, al definir los principios de la política de desarrollo social, el primero en establecerse es el de universalidad: "la política de desarrollo social está destinada para todos los habitantes de la ciudad y tiene por propósito el acceso de todos y todas al ejercicio de los derechos sociales, al uso y disfrute de los bienes urbanos y a una creciente calidad de vida para el conjunto de los habitantes".

Este modelo universalista tiene un matiz que podemos encontrar en al menos dos instancias de la propia ley: 1) en el principio de justicia distributiva: "Obligación de la autoridad de aplicar de manera equitativa los programas sociales, priorizando las necesidades de los grupos en condiciones de pobreza, exclusión y desigualdad social", y 2) en el artículo 27, referido al programa de Desarrollo Social del DF en el que se señala que "cuando por razones presupuestales un programa no pueda lograr en sus primeras fases la plena universalidad se optará por la focalización territorial para delimitar un ámbito socioespacial en el que dicho programa se aplicará a todos los habitantes de dicho territorio que reúnan las características del programa específico". Queda así claro que el universalismo es el principio rector y que la focalización territorial (nunca la focalización individualizada), es una herramienta de justicia distributiva ante las restricciones presupuestarias.

Este espíritu de la Ley de Desarrollo Social para el DF ha sido puesto en práctica de manera vigorosa a través de los programas en marcha y ha sido institucionalizado mediante otras leyes vigentes. Se han vuelto así,

obligación legal, los siguientes programas que pueden considerarse de carácter universal: el programa de pensiones para adultos mayores de 70 años; el acceso gratuito a servicios médicos y medicamentos para todos aquellos que no son derechohabientes de la seguridad social laboral; y el otorgamiento de becas a los estudiantes de las preparatorias creadas por el GDF. También se han institucionalizado en la legislación algunos programas "casi universales" como el de apoyos para útiles escolares, que se otorga a todos los que asisten a escuelas públicas desde preescolar hasta secundaria. En el caso de los desayunos escolares, el apoyo a discapacitados y la ayuda a madres solteras se ha aplicado la focalización territorial.

La selectividad con base en la asistencia a escuelas públicas da lugar a un criterio que puede aplicarse a muchos otros casos. En la medida en que prevalece una preferencia social generalizada por las escuelas privadas, las familias que envían a sus hijos a escuelas públicas, que son un servicio universal basado en un derecho social universal, expresan con ello que en efecto necesitan de este servicio gratuito. Por tanto, hay aquí un proceso de autofocalización. Al canalizar a esta población los apoyos de útiles escolares, y las becas a los estudiantes de preparatoria, se aprovecha la autofocalización previa y se ayuda a quien más lo necesita.

La lucha electoral en la ciudad y en el país no es sólo entre candidatos y partidos. Es también y, sobre todo, una lucha entre modelos sociales antagónicos: el neoliberal que desprecia a la gente, y el universalista que la valora por encima de todo. La derecha está tratando, a toda costa, de mantener confinado al DF (donde sabe que no puede ganar) este modelo por la gente (que es, en última instancia, por la vida) para defender su modelo por el capital (por las cosas).

¹ Texto modificado de mi intervención en el Foro Ciudad de México. Hacia la Construcción de un Estado Social de Derecho, Polyforum Cultural Siqueiros, 14 de junio del 2006, con la participación de Marcelo Ebrard.

² A pesar de la fuerza del término ciudadanía y el sentido de sujeto activo que con ello se le imprime al sujeto de derechos, el término correcto sería todos los residentes del DF, para evitar la discriminación por nacionalidad y edad, que excluiría a los menores de 18 años y a los extranjeros. Esto se corrige, como se aprecia en el texto, en los siguientes artículos.

jbolt@colmex.mx