

Viernes 15 de septiembre de 2006

Economía Moral

Julio Boltvinik

Una ley para el plan de la CND/ III

Bandera de lucha y programa para el gobierno legítimo

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

La iniciativa de nueva ley general de desarrollo social (NLGDS) que presenté ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 30 de agosto pasado y que he venido comentando en las dos entregas previas de *Economía Moral* (01/09/06 y 08/09/06), se caracteriza por la consistencia y fuertes interrelaciones entre definiciones, principios rectores, derechos sociales, objetivos y modalidades de intervención y sus componentes obligatorios.

Tanto la ley vigente como la nueva, en ésta de manera más precisa y amplia, definen tres grupos de derechos: universales para el desarrollo social (o derechos sociales), el acceso universal a los programas, y el derecho condicionado a apoyos adicionales para quienes viven en la pobreza. En la NLGDS se introducen dos nuevos objetivos: 1) la constitución de la política nacional de desarrollo social en "elemento nodal para la articulación virtuosa entre la política económica y la social y para evitar la subordinación de la segunda a la primera"; y 2) el desarrollo de un estado de bienestar. Ambos, conjuntamente con el que estipula un desarrollo económico incluyente, de cumplirse, harían realidad los derechos sociales.

El cambio más importante es el contraste entre el sentido que tienen estos objetivos amplios en la NLGDS y el que tienen en la vigente. En ésta se enuncian objetivos que se reiteran después como vertientes o como prioridades, como "promover un desarrollo con sentido social" o "fortalecer el desarrollo regional equilibrado", y que quedan como retórica porque no se precisan los programas para instrumentarlos, es decir no se define el qué hacer, y por qué la ley termina siendo "sectorial" para una secretaría y sus entidades sectorizadas, que se ven muy rebasadas por dichos elementos, que son de carácter multisectorial. Una ley con poco sentido, como lo prueba el que durante 2004-2006 la Sedeso ha funcionado prácticamente al margen de ella. En cambio, en la NLGDS estos objetivos están "amarrados" con el resto del contenido, particularmente con las modalidades básicas de intervención y sus componentes obligatorios, que definen el contenido programático, el qué hacer, y con una definición institucional coherente, multisectorial (gabinete de desarrollo social a nivel federal) para llevar a cabo un programa multisectorial.

Además, estos objetivos y las modalidades básicas de intervención están apoyados en la definición de desarrollo social, que se sostiene en la interacción de la política económica y la social; y en el principio de "enfoque preventivo-compensatorio" que establece que para superar la pobreza se requiere no sólo buscar la salida sostenible para quienes se encuentran en ella, sino prevenir que otros hogares caigan en ella.

La definición de las modalidades básicas de intervención y sus componentes, ambos obligatorios para los tres órdenes de gobierno en la NLGDS, se levanta sobre esta estructura congruente de derechos, definiciones, principios y objetivos, con la intención de convertir todos ellos en realidad. El cuadro anexo presenta, en las columnas, las tres modalidades de intervención (universalista, superación sostenible de la pobreza, y protección contra el riesgo de pobreza). La primera y la tercera son preventivas, mientras la segunda es compensatoria orientada a la superación. En los renglones se listan los componentes obligatorios de cada modalidad necesarios para hacer realidad los tres grupos de derechos.

Mientras la pobreza siga siendo un mal tan extendido, el universalismo no bastará. Así, por ejemplo, para que el derecho universal a la educación pública gratuita, componente obligatorio en la primera modalidad, se convierta en realidad para todos es necesario apoyar a la población en pobreza y en riesgo de pobreza para que pueda asistir y aprovechar plenamente la educación. De manera directa esto se establece en la NLGDS mediante becas de manutención focalizadas, renglón e de la columna central del cuadro, a quienes asisten a escuelas públicas (FE) en esos niveles, viven en zonas de atención prioritaria (focalización territorial, FT) o que, viviendo fuera de ellas, viven en pobreza o en riesgo de pobreza (focalización individual, FI). Se conforma así la focalización múltiple indicada en el cuadro con las siglas FETIP. De manera complementaria, los hogares en pobreza o riesgo de pobreza, tengan o no integrantes que asistan a esos grados escolares, recibirán apoyo alimentario. Se definen ambos apoyos como complementarios entre sí buscando evitar la generación de desigualdades, como se explica en la nota del cuadro. Esto está, además, complementado, renglón d, con la gratuidad de libros, útiles, uniformes y alimentos escolares y, en el caso de la población que vive en localidades muy pequeñas sin acceso cercano a instalaciones escolares, con la obligación de atenderlos mediante albergues escolares. Queda claro, en estos ejemplos, cómo se conjugan los esfuerzos de ambas modalidades para garantizar la realidad de los derechos universales. En el cuadro se han señalado las ligas de los componentes de superación sostenible de la pobreza con los universalistas.

En la modalidad básica de "superación sostenible de la pobreza" se definen nueve componentes obligatorios que especifican a quién, qué y cuánto debe proporcionarse en servicios, bienes o apoyos monetarios. En los casos de apoyos monetarios, exenciones o subsidios, se precisan los valores monetarios de la transferencia que se otorgará a la población, combinando las modalidades antes mencionadas de focalización. La focalización territorial se dirige exclusivamente a las áreas de atención prioritaria, definidas en la NLGDS. Los montos de los apoyos son mayores para quienes viven en las áreas de atención prioritaria de ultrapobreza que para los que viven en las de muy alta pobreza y alta pobreza, tal como se definen estos niveles en la NLGDS, pero en todas ellas todos los hogares reciben los apoyos sin distinción. Para optimizar la focalización territorial, estas áreas se definen como áreas muy pequeñas donde la heterogeneidad interna suele ser menor. Fuera de ellas, se aplica la focalización individual, en la cual los montos se otorgan en función de los niveles de intensidad de las situaciones de pobreza y riesgo de pobreza de los hogares.

Por último, los componentes obligatorios de la tercera modalidad básica de protección contra riesgos de pobreza están definidos en términos de la seguridad social y la fiscalización asociada, los seguros patrimoniales y de vida, y de una política especial para los trabajadores en ramas de actividad estacionales, para que no sean sólo ellos los que asuman todo el costo social de la estacionalidad.

Algunos legisladores y abogados argumentarán que no es buena técnica jurídica hacer definiciones tan detalladas en las leyes. Sin embargo, si no se precisan los medios, los fines quedan como retórica. Si se acepta que el conjunto de componentes obligatorios son necesarios para garantizar los derechos establecidos en la ley (tanto vigente como nueva) entonces el rechazo a su inclusión significa en realidad que se rechazan los derechos, ya que éstos requieren el paquete incluido en el cuadro o uno muy similar. El camino adoptado en la NLGDS permite institucionalizar líneas de acción obligatorias que permitirán el cumplimiento de los derechos sociales de la población en un horizonte temporal razonable y establecer una política de Estado en materia de desarrollo social.

Otros argumentarán que los recursos requeridos para su implementación hacen inviable el paquete planteado. Quien condiciona los programas sociales a la disponibilidad actual de recursos se coloca en el paradigma que la política social debe seguir subordinada a la económica, que el objetivo arriba mencionado de la NLGDS busca revertir. La definición de estos componentes obligatorios rompe ese paradigma y coloca a la política social en la vanguardia de la interacción entre ambas, obligando a la segunda a reestructurar sus políticas para financiar estos componentes. Para prever una transición gradual, en la iniciativa he incluido un artículo transitorio, que podría trabajarse con mucho más detalle, que define los mecanismos de programación para hacer viable la implantación de estos componentes obligatorios, que en conjunto configuran el estado de bienestar, hacen posible el cumplimiento de los objetivos y hacen vigentes en la realidad los derechos sociales. El programa esbozado puede proveer una importante bandera para el gobierno de resistencia y un plan para cuando se convierta en gobierno efectivo. Debe discutirse, socializarse y, en su caso, apropiarse y aprobarse, con los cambios necesarios, por las bases de la CND. Junto con otras cinco o seis leyes básicas y una nueva Constitución, configurará el nuevo proyecto de nación.

Modalidades básicas de Intervención y sus componentes obligatorios

(Iniciativa de Nueva Ley General de Desarrollo Social)

Modalidad Universalista	Superación sostenible Pobreza	Protección riesgo de pobreza
1. Educación pública gratuita	a) Asistencia social a personas dependientes (NF)	I. Acceso ahorro y crédito
2. Educación gratuita de adultos	b) Apoyo alimentario directo (FTIP)*	II. Protección patrimonio familiar
3. Salud Pública	c) Garantía de abasto social a precios accesibles (NF)	III. Seguros de vida
4. Servicios de salud para no derechohabientes de la SS (con cuotas módicas de prepago)	d) Libros, útiles, uniformes, alimentos escolares gratuitos (FE); liga con 1 y 2	IV. Política para empleos estacionales
5. Pensión adultos mayores	e) Becas de manutención estudiantes (FETIP)*; liga con 1	V. Erradicación contratos laborales temporales con fines de evasión
6. Acceso crédito a la vivienda (tasas bajas, plazos largos)	f) Albergues educativos (NF); liga con 1	
7. Infraestructura social	g) Exenciones cuotas salud (FTIP); (liga con 4)	
8. Desarrollo de necesidades y capacidades socialmente necesarias	h) Subsidio vivienda (FTIP); liga con 6	
9. Crecimiento económico, empleo digno y bien pagado	i) Becas discapacitados (FTIP)	
10. Recuperación de salarios medios y mínimos		
11. Acceso a centros de cuidado y desarrollo infantil		
12. Fomento a la economía popular		
13. Desarrollo regional equilibrado		
14. Cobertura universal de la seguridad social		Seguridad social

NF: no focalizado; FTIP: focalización territorial e individual a los pobres; FE: focalización a inscritos en escuelas públicas; FETIP: focalización que incluye FE y FTIP. * El apoyo alimentario y las becas de manutención a estudiantes son complementarios. Sólo recibirían el apoyo alimentario completo los hogares que no tengan ningún becario estudiantil; y recibirían la mitad es completo sólo para hogares que no reciben sin becarios

LA JORNADA

jbolt@colmex.mx