

<http://www.jornada.unam.mx/2000/12/08/024a1eco.html>

VIERNES 8 DE DICIEMBRE DE 2000

▫ ECONOMIA MORAL

Fortalecer lo social

Julio Boltvinik

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

Claroscuros

En el inicio del nuevo gobierno he vuelto a percibir los claroscuros que había identificado en el candidato Vicente Fox. En aquella ocasión analicé mis impresiones de la persona del ahora Presidente (derivadas del intercambio de ideas que tuvo lugar en una cena entre éste y un grupo de profesores y profesoras de El Colegio de México; "Fox: claroscuros", *La Jornada*, 21/04/2000), mostrando como "claros" su inteligencia, su carisma y su capacidad de abordar un tema a fondo, así como lo que me pareció su pragmatismo. Noté, en cambio, al menos dos "oscuros": su postura regresiva en materia fiscal (el IVA a los alimentos y medicinas, que después Derbez y Gil han confirmado que se quiere imponer) y la impresión que tuve de que Fox califica a las personas en ganadores y perdedores, y que no es capaz de hablar con quienes considera perdedores.

Hoy los "oscuros" me parecen la composición del gabinete (que está muy lejos de representar un gobierno pluralista, de transición, que tanto prometió Fox) y la presencia de símbolos y actos religiosos en su vida pública. Entre los "claros" destaca la actitud inicial respecto a Chiapas. Pero hoy no quiero hablar de este asunto en términos generales, sino referirme a cómo se vislumbra la presencia de lo social en el gabinete.

Un giro de 180 grados

En junio de 2000, pocos días antes de que concluyera la campaña, Fox presentó en el Polyforum Cultural Siqueiros su propuesta de política social. Fui invitado como comentarista a dicho acto, y en este mismo diario ("Fox y la política social", *La Jornada*, 23/06/2000) comenté lo ahí presentado en los siguientes términos:

"La propuesta de política social de Fox tiene como objetivo el desarrollo humano o, formulado de otra manera, la reducción de la pobreza. Ello se alcanzaría a través de dos vías: 'un esfuerzo integrado de políticas sociales de inclusión que generen capacidades humanas, y políticas económicas orientadas a la generación de oportunidades de inversión, producción y empleo para las mexicanas y mexicanos excluidos'. Sólo así -continuó Fox- podremos disminuir la pobreza de manera consistente, pero también de manera permanente. En este planteamiento, las mayores capacidades de la población, desarrolladas a través de la educación y la capacitación, sólo se traducirán en menores niveles de pobreza si son complementadas con oportunidades económicas que permitan la utilización productiva de tales capacidades. Supera así el simplismo de la teoría del capital humano, que sostiene que *la causa única* de la pobreza se encuentra en las limitadas capacidades humanas de los pobres y, en consecuencia, busca la solución exclusivamente mediante el aumento de tales capacidades. Esta versión simplista es la que guía al Progreso...".

"La propuesta de Fox no está fraseada en términos de oportunidades de empleo solamente, sino que se añaden oportunidades de inversión y de producción. Así, no concibe que las oportunidades económicas de la gente se reduzcan al empleo asalariado, sino que pone el acento en el trabajo independiente, sea éste en micronegocios (el *changarro*) o en empresas asociativas. El apoyo al trabajo independiente es uno de los rasgos sobresalientes de su propuesta, a través de lo que llama la banca social, que incluye mecanismos de ahorro popular y un "sistema nacional de microcrédito". Nótese que esta visión de una política social que desarrolla capacidades y una política económica que crea oportunidades para aprovechar dichas capacidades, lo que conduce a la reducción de la pobreza, *supone la complementación entre la política económica y la política social*.

"El paso adicional que habría que dar es convertir el objetivo de reducción de la pobreza en el objetivo central del desarrollo nacional. El desarrollo humano o la superación de la pobreza, reducido a un objetivo solamente de la política social, sería avasallado por las metas de la política económica, que suelen considerarse de mayor jerarquía. *Es necesario subordinar la política económica al objetivo de desarrollo humano.* La inflación, el déficit fiscal, el tipo de cambio, incluso el crecimiento económico, que se han convertido en objetivos avasalladores del quehacer nacional, en auténticos dioses a los que ofrecemos sacrificios humanos, tendrían que transformarse de objetivos en instrumentos, de fines en medios".

"Para lograr este giro de 180 grados *es necesario revalorar y reposicionar la política social en el conjunto del quehacer gubernamental.* En el presente, y desde hace mucho, las secretarías de Estado a cargo de lo social siguen siendo secretarías de segunda, tanto en términos políticos como de prestigio y remuneración. Esto tiene que cambiar radicalmente. No bastará con igualar las remuneraciones de los empleados y funcionarios de las dependencias de lo social con las de la Secretaría de Hacienda. Ser iguales significa ser interlocutores. Sin embargo, una vieja tradición del sector público mexicano hace que los funcionarios y empleados de Hacienda traten a los demás integrantes del gobierno federal como subordinados y no como pares. Esto tiene que cambiarse". Hasta aquí el texto de aquel comentario.

El instituto de política social o desarrollo humano

A partir de la idea central de subordinar la política económica al objetivo del desarrollo humano y de revalorar y reposicionar la política social en el conjunto del quehacer gubernamental, desarrollé mi propuesta de políticas públicas, centrada en la articulación entre la política económica y la política social, y la presenté en múltiples foros y medios en los meses de agosto a noviembre, destacadamente la presenté en el equipo de transición de política social de Vicente Fox, del que formé parte como miembro del consejo asesor. La parte central de la propuesta, que presente en esta columna ("*Política económica y social sinérgicas*", *La Jornada*, 18/08/2000) plantea lo siguiente:

"La lucha contra la pobreza y por el bienestar no puede ser una tarea exclusiva de la política social. La pobreza no puede reducirse sólo con buenos programas dirigidos a su combate. Para lograrlo es necesaria una *articulación sinérgica entre política económica y política social.* En las condiciones actuales, en la cual la política social es considerada de segunda importancia y está supeditada a la política económica, ello no es posible. Para superar esta situación, hacer posible la articulación buscada entre ambas políticas, y *fortalecer la posición de lo social en el conjunto de la realidad nacional* es necesario:

a) Definir el bienestar de la población, en vez de la estabilidad o crecimiento de las variables macroeconómicas, como el objetivo rector de todas las políticas públicas. Para que esta definición sea algo más que retórica y se convierta en auténtica guía del quehacer gubernamental, hay que dejar de evaluar el desarrollo a través del crecimiento del PIB y hacerlo mediante índices que pongan en el centro a las personas y su bienestar (desarrollo humano, progreso social, disminución de la pobreza).

b) Para llevar a cabo esta nueva evaluación del desarrollo debe crearse un organismo autónomo del Ejecutivo federal, cuyas autoridades sean nombradas por un mecanismo que garantice su plena independencia de los demás poderes. Este mismo organismo, que se podría llamar instituto nacional de política social o de desarrollo humano, evaluaría la política y los programas sociales y de lucha contra la pobreza y formaría personal para dirigir, operar y evaluar tales políticas.

c) Dotar a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) de dos funciones clave: la *rectoría de la política social en su conjunto* y la *defensoría de los derechos sociales* de los ciudadanos al interior del Poder Ejecutivo federal. Lo segundo significa, entre otras cosas, que la secretaría sería miembro pleno del gabinete económico y que tendría la responsabilidad de llevar a cabo los análisis y estudios necesarios para evaluar el impacto en el bienestar de las medidas de política económica.

d) Ampliar el campo de acción de la política social para que incluya no sólo sus ámbitos tradicionales, sino también los elementos que inciden directamente en el ingreso de los hogares: *políticas de empleo, de salarios y de promoción y fomento de la economía popular (microempresas familiares y formas asociativas de organización) a través de la banca social.*

e) Formular y ejercer un presupuesto horizontal integrado de lucha contra la pobreza, que incluya las actividades en la materia que actualmente se presupuestan en ramos administrativos (educación pública, salud, agricultura, hacienda y crédito público, trabajo, comunicaciones y transportes, Semarnap y otros), y en el ramo general 33, aportaciones federales para entidades y municipios. El presupuesto horizontal integrado será una expresión de la planeación concertada llevada a cabo para tal fin. Su propósito es lograr plena coordinación y coherencia tanto a nivel agregado como en cada unidad política. La asignación de recursos a este presupuesto etiquetará los recursos que la nación decide destinar en beneficio de los pobres para que no puedan transferirse a otros usos.

f) Eliminar las distinciones actualmente existentes entre "secretarías de primera y de segunda", que actúan en desmedro de la política social". Hasta aquí el texto de esta propuesta.

(El texto completo de la propuesta puede consultarse en mi artículo "La pobreza en México. Cómo enfrentarla", en la revista de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. *Bien Común y Gobierno*, N° 71, octubre de 2000).

Esta propuesta no es adoptada

Los pasos iniciales del gobierno de Fox indican que la propuesta antes señalada no fue adoptada. Probablemente no fue siquiera escuchada, mucho menos entendida, en los altos niveles de dicho gobierno. Al menos las siguientes medidas anunciadas muestran que durante el nuevo gobierno seguirá la subordinación de la política social a la política económica, lo que hará imposible el abatimiento significativo de la pobreza (a pesar del lugar destacadísimo que ésta ocupa en la retórica gubernamental):

a) El nombramiento en los dos puestos clave de la política social (la Secretaría de Desarrollo Social y el Comisionado de Desarrollo Humano) de dos personas sin experiencia previa en la materia y sin cercanía a Vicente Fox. Esto los sitúa, de entrada, en una posición de debilidad *vis á vis* la enorme fuerza con la que arrancan los funcionarios del área económica, lo que reforzará la subordinación de la política social. Además, estos nombramientos reflejan la concepción de que la política social (salvo Salud, donde se nombró a un reconocido profesional) la puede llevar a cabo cualquiera. ¿Se imaginan la crisis económica que se hubiera producido si en la SHCP se hubiese nombrado a un no economista o a un economista sin experiencia en la política macroeconómica? b) La ubicación de la banca social en la Secretaría de Economía (SE) y no en la Sedeso. (La primera iniciativa legal del nuevo gobierno, aprobada por el Congreso, transfirió el Fondo Nacional de Empresas Sociales (Fonaes), el más importante mecanismo de banca social existente, de la Sedeso a la SE). Así ubicada, la banca social podrá tener la función de fomento al crecimiento económico, pero perderá sus posibilidades de instrumento de lucha contra la pobreza, ya que la SE está estructurada para relacionarse con los empresarios más ricos del país, pero carece (y carecerá) de capacidad para acercarse a los pobres. c) Las primeras señales en materia salarial parecen indicar que el nuevo gobierno seguirá subordinando la política salarial, privilegiado instrumento de política social, a la meta de abatir la inflación. Así parece indicarlo el nombramiento de Abascal (líder de la Coparmex) como secretario del Trabajo. d) Ninguno de los elementos que permitiría un cambio en la materia (las recomendaciones antes presentadas) ha sido adoptado. La Sedeso no estará en el gabinete económico, no se anunció la creación del instituto de desarrollo humano, ni la puesta en marcha de un presupuesto horizontal integrado de pobreza, ni la eliminación de las distinciones entre secretarías de primera y de segunda.

Fortalecer lo social desde la sociedad civil

La política económica no cambiará en tanto sus propios objetivos y los parámetros con los cuales es evaluada no se transformen. Si el aparato gubernamental está mostrando incapacidad para autotransformarse en este aspecto, parece necesario que la sociedad civil desempeñe su función en la materia. Las organizaciones de la sociedad civil han alcanzado logros extraordinarios en materia de derechos humanos y de transparencia electoral. Es el momento para que emprendan una nueva batalla por el fortalecimiento de lo social y por su articulación sinérgica con lo económico. A partir de hoy comienza una movilización para que el instituto de política social (o desarrollo humano) sea creado como una organización de la sociedad civil y para que alcance una gran presencia en la vida nacional que permita ir modificando las relaciones entre lo económico y lo social, y profesionalizando las tareas de política social.

jbolt@colmex.mx