

## 4. LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL. GÉNESIS, LOGROS, LIMITACIONES Y RIESGOS

■  
JULIO BOLTVINIK\*

### INTRODUCCIÓN

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) fue aprobada por el pleno de la Cámara de Diputados el 27 de noviembre de 2003 y por el del Senado de la República el 9 de diciembre del mismo año, en ambos casos por unanimidad. La Cámara baja votó un dictamen de la minuta (co proyecto de decreto de LGDS) que el Senado le había enviado en abril del 2003 (en la legislatura anterior), cuando la habían aprobado por unanimidad. En la Cámara de Diputados le hicimos algunos pequeños, pero importantes cambios previamente negociados con la mesa directiva de la Cámara de Senadores. Por ello es que, al recibir de vuelta la minuta que habían aprobado previamente, la volvieron a aprobar por unanimidad con bastante celeridad. El decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero del 2004 y entró en vigor al día siguiente. La LGDS consta de cinco títulos: I. Disposiciones generales; II. De los derechos y las obligaciones de los sujetos de desarrollo social; III. De la política nacional de desarrollo social; IV. Del sistema nacional de desarrollo social; y V. De la evaluación de la política de desarrollo social (desarrollo social se abrevia de aquí en adelante como DS).

El título primero tiene un capítulo único referido al objeto de la ley. Al enlistar las materias de su objeto en el capítulo 1, resume de alguna manera su conteni-

\* El Colegio de México, actualmente con licencia sin goce de sueldo, desempeñándose como Diputado Federal del PRD en la LVIII Legislatura.

do. El artículo 2 prohíbe la discriminación en la prestación de servicios, mientras el 3 lista algunos principios a los que debe sujetarse la política de DS. Los artículos 4 y 5 definen a quién corresponde la aplicación de la Ley y los términos que se usan a lo largo de la misma.

El título segundo también está formado por un capítulo único (artículos 6 a 10) en los que se definen cuáles son los derechos para el desarrollo social (derechos a la educación, la salud, la vivienda, ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación), el derecho de todos a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, el derecho al apoyo para quienes tienen una desventaja, así como los derechos y obligaciones de los beneficiarios de desarrollo social. El artículo 9 define la combinación de políticas y programas que deberán poner en marcha los tres niveles de gobierno "en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad": compensatorias y asistenciales, por una parte, y de oportunidades de desarrollo productivo e ingreso, por la otra.

El título tercero está formado por seis capítulos. El capítulo I se refiere a los objetivos del desarrollo social, que se enumeran en el artículo 11. El capítulo II se refiere a la planeación y la programación en términos generales (artículos 12-17), del cual destacan: la disposición de que en la planeación del desarrollo debe incorporarse la política nacional de desarrollo social; la definición de cinco vertientes de dicha política, y la definición de los municipios como principales ejecutores de los programas de desarrollo social. El capítulo III tiene como objeto el financiamiento y el gasto (artículos 18 a 28). En este capítulo se incluyen lo que en este trabajo he llamado candados presupuestales (artículos 18, 20, 22, 23 y 25) y que discuto ampliamente. El capítulo IV se refiere a las zonas de atención prioritaria (artículos 29-32) que son áreas o regiones cuya población registra deficiencias y rezagos en el ejercicio de sus derechos, lo cual se expresa en altos índices de pobreza o marginación. La ley establece que estas zonas deberán ser revisadas anualmente mediante declaratoria de la Cámara de Diputados a propuesta del Ejecutivo Federal. El carácter de prioritarias deberá traducirse en asignación de recursos, estímulos fiscales, programas de apoyo y desarrollo de obras de infraestructura. El capítulo V, referido al fomento del sector social de la economía, consta de sólo tres artículos que se limitan a dejar sentada la facultad de los tres órdenes de gobierno de fomentar las actividades productivas en general, así como estimular la organización y destinar recursos públicos para promo-

ver proyectos productivos. Asimismo establece la facultad del gobierno federal y de las entidades federativas para aportar recursos como capital de riesgo. El capítulo VI (De la definición y medición de la pobreza; artículos 113-114), establece la lista mínima de indicadores que habrán de usarse para medir la pobreza, así como la institución responsable (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) de definir la metodología aplicable y llevar a cabo mediciones periódicas de la pobreza.

El título IV tiene como objeto el "sistema nacional de desarrollo social" como mecanismo de concurrencia, coordinación y concertación de los tres órdenes de gobierno, así como "con los sectores social y privado". Establece que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es la responsable de coordinar el sistema nacional. El título está estructurado en 8 capítulos. Los dos primeros, de carácter general, se refieren al objeto y a las competencias de los tres órdenes de gobierno; los tres siguientes definen la integración y atribuciones de tres organismos que la LGDS crea: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, en la cual participan los tres órdenes de gobierno y el Congreso de la Unión, y que actuará como instancia de coordinación entre ellos; la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, como instancia de coordinación en el interior del gobierno federal; y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. Los capítulos VI al VIII abordan los temas de participación social, denuncia popular y contraloría social. En el primer tema se enuncia la obligación de los tres órdenes de gobierno de garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar en la política social (*sic*); se estipula que el gobierno federal podrá invitar a participar a las organizaciones que tengan por objeto impulsar el DS, vía convocatoria pública. También especifica que estas organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios. El capítulo referido a la denuncia popular establece que cualquier persona u organización podrá presentar denuncia ante la autoridad competente sobre actos u omisiones que puedan producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la LGDS. Sobre la contraloría social, sólo define en qué consiste ("el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos") y la obligación que tiene el gobierno federal de impulsarla.

El título V, que se refiere a la evaluación de la política de desarrollo social, comprende dos capítulos. En el primero se establece que la "evaluación de la

Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social" (artículo 72). La LGDS establece con toda claridad que la evaluación *sólo podrá realizarla el propio consejo u organismos independientes del ejecutor del programa* (instituciones de educación superior o de investigación científica y organismos no lucrativos). Para fines de la evaluación se establece la obligación de los programas sociales de incluir indicadores de resultados, gestión y servicios, mismos que deberán ser aprobados por el Consejo Nacional de Evaluación. Por último, se establece que las evaluaciones se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y se faculta al Consejo para emitir recomendaciones en función de los resultados de las evaluaciones. El segundo capítulo de este título se refiere a las características institucionales del Consejo Nacional de Evaluación y a los mecanismos para designar a sus integrantes. Sobre este asunto se discute ampliamente en el presente trabajo.

#### GÉNESIS DE LA LEY

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) promulgada el 20 de enero del 2004, tiene una historia que conviene reconstruir a grandes rasgos, lo que nos permitirá entender mejor las características del resultado final. Mientras en el gobierno de Zedillo no hubo voluntad política para promulgar la LGDS, esta situación cambió en el de Fox. La secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, expresó en múltiples ocasiones la necesidad de la LGDS, mientras las tres principales fuerzas del Congreso de la Unión presentaron iniciativas al respecto. El cambio más drástico es el del PAN. Este partido se negó, durante la LVII legislatura (1997-2000), cuando era oposición, a legislar en la materia, argumentando que la Constitución no faculta al Congreso de la Unión para hacerlo. Una vez convertido en el partido en el poder, sin embargo, el PAN presentó dos iniciativas de ley, una en cada cámara, durante la LVIII legislatura (2000-2003), sin proponer una modificación constitucional previa. Esto muestra que los argumentos jurídicos suelen ser pretextos para no hacer lo que no se quiere hacer, sin expresar los verdaderos motivos para ello. El PRI y el gobierno federal también resistieron, durante la LVII legislatura, a la LGDS.

El único partido que siempre la impulsó fue el PRD. Al final de la LVII legislatura, Clara Brugada, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, presentó la primera iniciativa de LGDS. El gobierno federal nunca presentó iniciativas. En total se presentaron seis iniciativas de LGDS (una en la LVII Legislatura y cinco en la LVIII Legislatura). Tres del PRD (la de Brugada, la de la senadora Leticia Burgos y la del diputado Daniel Esteban Martínez), dos del PAN (una en cada Cámara) y una del PRI (presentada en la Cámara de Diputados) pero cuyo promotor y arquitecto principal fue el senador Carlos Rojas (ex secretario de Desarrollo Social). La iniciativa de Burgos era similar a la de Brugada. Las demás eran muy diferentes.

La lectura de las exposiciones de motivos de las diferentes iniciativas muestra que los autores partieron de planteamientos ideológicos y concepciones sociales diversas, en ocasiones opuestas y, por tanto, las iniciativas de LGDS son muy diferentes. En general, mientras las iniciativas del PRD postulaban un papel importante para el Estado, las del PAN partían de las tesis de la subsidiariedad del Estado, derivadas del pensamiento social cristiano y del neoliberalismo. Mientras las primeras se fundamentaban en los derechos sociales, las segundas se apoyaban en "la dignidad del ser humano y su capacidad y responsabilidad para salir adelante". La del PRI era absolutamente pragmática.

La iniciativa de la senadora Burgos es la única que presentaba, en la exposición de motivos, un esbozo de diagnóstico sobre la situación social del país. Según este texto, el cambio estructural instrumentado en las dos últimas décadas transfirió al mercado la intervención como agente económico directo del Estado y "tiende igualmente a transferir paulatinamente algunas de sus responsabilidades sociales hacia los agentes privados, sin por ello perder todavía su carácter clientelar-corporativo". De éste y otros argumentos, concluye que "requerimos de una política social que conduzca el Estado y no el mercado". Esta iniciativa regulaba detenidamente la asignación de las aportaciones federales; y avanzaba en la exigibilidad de los derechos sociales, coordinación intersectorial e intergubernamental, definición y medición de la pobreza, evaluación de la política y programas sociales, fomento de la economía popular.

Las iniciativas del PRI y del PRD (pero no las del PAN), expresaban de una manera concreta la necesidad de evitar la subordinación de la política social a la

política económica. Lo hacían incluyendo en la ley lo que se pueden denominar "candados" a las asignaciones presupuestarias.

En la iniciativa Burgos se establecen dos pasos mínimos para el presupuesto federal de gasto social. Por una parte, "el gasto social per cápita [...] en ningún caso será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior". Por otra parte, se establece que el financiamiento para la superación de la pobreza y para la política de desarrollo de la economía popular, no podrán ser, cada uno, menores de 1.5% del PIB. Debe añadirse que la iniciativa define la creación de una "reserva de contingencia como respuesta a fenómenos económicos y presupuestarios imprevistos".

La iniciativa del PRI establecía dos candados. En primer lugar, "el presupuesto destinado a la política social debe incrementarse anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB per cápita de acuerdo a los datos oficiales del Banco de México" (*sic*).<sup>1</sup> Además, establece un segundo candado que consiste en que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social "no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestarios sin previa autorización de la Cámara de Diputados". Este último es un "candado institucional", redactado de manera imprecisa, puesto que no se identifica si las disminuciones son respecto al año anterior o al presupuesto aprobado (recortes), ni si son en términos reales o nominales (pesos constantes o corrientes). Por los antecedentes, parecería que lo que se propone es que la Cámara de Diputados tenga que autorizar los recortes (nominales) al gasto social en el transcurso de un ejercicio.

El candado cuantitativo de la iniciativa del PRI suena bien cuando el PIB crece, pero cuando decrece lleva a la paradoja de hacer obligatoria la disminución en el gasto social. Eso lo hace totalmente *procíclico*, obligando a que el gasto social fluctúe junto con el PIB.<sup>2</sup> En contraste, el primer candado de la iniciativa

<sup>1</sup> Este no es un borrador sino una iniciativa de ley presentada en la Cámara de Diputados. Así, todos los que la firmaron (y muchos más que los asesoran) ignoran que el Banco de México no es la fuente oficial de las cifras del PIB, que las cuentas nacionales se elaboran oficialmente en el INEGI, incluyendo el índice de precios aplicable al PIB.

<sup>2</sup> Es obvio que esto se corrige añadiendo una frase adicional que estipule qué pasa si el PIB no crece o decrece.

Burgos es *anticíclico*, impidiendo que el gasto social caiga en las recesiones. Los otros dos candados de la iniciativa Burgos, en cambio, fijan una proporción mínima del PIB muy por arriba de los niveles actuales (sobre todo el de la economía popular). La reserva de contingencia prevista, una vez instrumentada, tendería a darle viabilidad a los candados.

Lo que estos candados expresan es la voluntad política de los legisladores de superar la subordinación de la política social a la económica, evitando la prevalencia automática de los objetivos económicos por encima de los sociales. Sin embargo, el enfoque de los candados es insuficiente.

En mi columna de *La Jornada*,<sup>3</sup> propuse dos medidas adicionales a las previstas en las iniciativas de LDS: el subpresupuesto social y la consulta obligatoria a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social para la toma de decisiones económicas. Ambas estaban orientadas a establecer un nuevo equilibrio entre lo económico y lo social en el interior del sector público. La primera llevaría a superar el carácter insular y fragmentario de la política social. En la iniciativa de LGDS presentada por la senadora Burgos, el gabinete social, que actualmente opera discrecionalmente, se transforma en la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS). Aunque la iniciativa establecía que sus acuerdos serían obligatorios para todas las dependencias y entidades federales, sugerí que había que ir más lejos. Para dotar de fuerza real a esa Comisión y crear un mecanismo que en verdad formulara y diera seguimiento a la política social, sugerí que resultaba necesario dotar a la CIDS de funciones en materia de formulación y seguimiento del subpresupuesto social.

La otra propuesta que presenté establecía que la CIDS fuera órgano de consulta obligatoria de la política económica. Con esto, la toma de decisiones económicas se haría escuchando, previamente, las voces de lo social en el ejecutivo federal. Las posturas de la CIDS se publicarían en el *Diario Oficial de la Federación*. El gabinete económico estaría obligado a justificar sus decisiones a la luz de la postura de la CIDS. Su resolución final y sus argumentos deberían también publicarse en el *Diario Oficial*.

La descentralización de buena parte de los programas sociales a los estados y municipios, durante el gobierno de Zedillo, llevó a la creación del Ramo XXXIII

<sup>3</sup> *Economía Moral*, 3 de mayo de 2002.

a través del cual la federación canaliza a los estados y municipios los recursos ("aportaciones") para llevar a cabo las actividades antes centralizadas. Ello se hizo en lugar de cambiar las reglas de recaudación o de participación en los impuestos. Para ello se añadió un capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal (LCP) que fija las reglas de distribución de los recursos entre estados, en algunos casos mediante fórmulas matemáticas.

Ante esta situación, la iniciativa Burgos, al igual que la iniciativa Brugada revisa a fondo y desarrolla esta reglamentación y la incorpora a la LGDS. Introduce fórmulas más precisas, encarga tareas para su desarrollo al Instituto Nacional de Evaluación y, sobre todo, introduce criterios de abatimiento de rezagos, disminución de desigualdades, de crecimiento de la demanda y de eficiencia en el desempeño para la asignación de los fondos.

La iniciativa del PRI, en cambio, deja a la discrecionalidad de los diputados la asignación de los recursos. En efecto, señala que las aportaciones federales y los ramos generales pertinentes "serán distribuidos con base en los criterios de equidad que para el efecto establezca la Cámara de Diputados" (artículo 15). Como si la Ley de Coordinación Fiscal no existiera o si ésta se pudiera derogar con una frase que otorga la facultad genérica a la Cámara de Diputados. Las iniciativas del PAN no tocaban el asunto.

Las dos iniciativas del PRD estaban fundamentadas en una concepción universalista de los derechos sociales. A semejanza de la iniciativa de Clara Brugada, también del PRD, y a diferencia de todas las demás iniciativas, la de la senadora Burgos incluía una iniciativa de reforma constitucional orientada a "inscribir al desarrollo social como un derecho constitucional". La LGDS podría verse como una ley reglamentaria de los párrafos añadidos a la Constitución. En segundo lugar, la reforma añadía dos párrafos para hacer posible la creación de dos organismos públicos federales (replicables a nivel estatal) plenamente autónomos del Ejecutivo Federal (como el IFE). Uno para la protección de los derechos sociales. Algo así como la versión para los derechos sociales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuyas recomendaciones no serían vinculatorias (es decir, no serían de obediencia obligatoria) pero que podrían tener una influencia moral importante. En el texto de la iniciativa de la senadora Burgos no se proponía el organismo específico que llevaría a cabo esta protección. En este campo, entonces, el avance sólo llegaba a la reforma constitucional, pero

quedaba pendiente el paquete legislativo para hacerla operacional. Sin embargo, la iniciativa Burgos de LGDS incluía un capítulo sobre la "denuncia popular" que, al parecer, buscaba la solución a este avance insuficiente, dotando a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (y a las estatales) de funciones en materia de derechos sociales, ya que establecía que las denuncias populares se presentarían ante dichas comisiones.

El otro organismo cuya existencia plenamente autónoma se haría posible, según el texto de la iniciativa de reforma constitucional de la senadora, estaría relacionado con la creación del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social (INESPS), cuyas facultades se remiten a una ley específica. La propia senadora Burgos presentó una iniciativa de ley de dicho instituto que define su "objeto esencial" como "la evaluación, el seguimiento, la promoción y la orientación de la política de desarrollo social del país". El instituto estaría constituido por un consejo general presidido por un presidente, designado por mayoría de dos tercios por el Senado de la República a propuesta de los partidos políticos, que debería ser una persona que gozara de pleno reconocimiento y reputación profesional en materia de desarrollo social. Los consejeros serían diez y también tendrían que ser de reconocido prestigio profesional en la materia. Es decir, se trataría auténticamente de un cuerpo técnico. Su autonomía sería cabal, como la del IFE.

La iniciativa del PRI incluía también la creación de un Instituto de evaluación del desarrollo social. Según la iniciativa sería un "órgano técnico colegiado", lo que contrasta con el carácter de organismo autónomo, definido constitucionalmente, de la iniciativa Burgos. En la iniciativa del PRI, el órgano de gobierno del instituto sería el "comité técnico", que estaría integrado por representantes de la SEDESOL y de Hacienda, por todos los gobernadores y el jefe de gobierno del D.F., por los secretarios de Desarrollo Social de todas las entidades federativas, 10 presidentes municipales y "cinco especialistas de reconocido prestigio académico en materia de desarrollo social y superación de la pobreza". Este "comité técnico" designaría al secretario ejecutivo del instituto, puesto para el cual no se estipula requisito alguno. Es decir, la dirección real del instituto podría quedar en manos, digamos, de un dentista o de un abogado litigante en derecho penal. Como se ve, se trata de un organismo más político que técnico y de muy baja operatividad, en el cual las entidades federativas están

sobrerrepresentadas. Además, este diseño institucional sería absolutamente disfuncional, ya que cada gobierno estatal defendería sus propios intereses. Por ejemplo, una de las funciones que tendría el instituto sería, según la iniciativa del PRI, la de proponer al ejecutivo federal la declaratoria de "zonas de atención prioritaria". Es evidente que cada gobernador y cada secretario de desarrollo social de las entidades federativas pugnaría por incluir el mayor número de zonas de atención prioritaria en su territorio, defendiendo sus propios intereses. En las iniciativas del PAN no se preveía la creación de una institución para la evaluación y la medición de la pobreza.

De las dos iniciativas del PAN (la del diputado Cantú Torres y la del senador Francisco Fernández de Cevallos), sólo la primera introducía explícitamente como uno de los "principios del desarrollo social", el de la subsidiariedad, central en la concepción doctrinaria del PAN, la que define como "el proceso en que una entidad mayor ayuda a una menor cuando ésta no se encuentra en posibilidades de resolver sus propias necesidades, por un tiempo determinado y sin absorberlas", con lo cual generaliza el concepto, de tal manera que incluye ya no sólo las relaciones entre el Estado y los particulares, sino también entre los tres órdenes de gobierno. La iniciativa del PAN en el Senado buscaba introducir la filantropía privada en la política de desarrollo social. En la exposición de motivos señalaba que "la sociedad mexicana posee [...] una gran energía solidaria que debe ser reconocida y alentada".

Quedaba así configurada, con ambas iniciativas del PAN, una realidad sin derechos sociales, un Estado que actúa por excepción, que pacta con los ciudadanos y que incluye recursos privados en los programas sociales. La filantropía empresarial sustituyendo más y más a un estado subsidiario en el cual los recursos asignados a lo social no quedan protegidos contra reducciones y recortes. La LGDS aprobada durante el gobierno panista de Fox no adopta el principio panista de subsidiariedad, sino que parte de los derechos sociales consagrados en la Constitución y, por tanto, de las obligaciones del Estado. La presencia de la filantropía, si bien desdibujada, no está del todo ausente: el artículo 24 autoriza que los recursos privados complementen a los públicos.

## EL "MILAGRO" DEL CONSENSO EN EL SENADO

Con proyectos tan dispares parece un milagro que se haya alcanzado un consenso en el Senado. Pero los consensos tienen su costo. Inesperadamente, al menos para los observadores externos, un día antes del último de la LVIII legislatura (fines de abril de 2003), el Senado de la República aprobó, por unanimidad, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). ¿Cómo fue que después de tres años de desacuerdos, cuajó en unos pocos días un acuerdo tan amplio que logró la unanimidad? ¿Quién cedió en qué?

Unos días antes del acuerdo circuló en la Cámara de Senadores una versión de la LGDS que preparó el PRI. En el dictamen de la Ley en el Senado se hace mención solamente a las iniciativas presentadas en éste (donde el PRI no presentó iniciativa). La LGDS aprobada sólo en el Senado refleja su forma de nacimiento: en cada título y capítulo de la misma se notan los estragos de la negociación. En el Senado sólo hubo dos iniciativas de LGDS: la de la senadora Leticia Burgos (del PRD y presidenta de la Comisión de Desarrollo Social) y la de Francisco Fernández de Cevallos (del PAN). Obviamente la informal del PRI, y la que éste presentó en la Cámara de Diputados también jugaron en las negociaciones. Entiendo que en las horas finales de la negociación también estuvo presente la SEDESOL. Ésta es una ley originada en el poder Legislativo. La SEDESOL no quiso presentar iniciativa alguna y jugó más bien un papel de instancia de veto, ejerciendo una fuerte influencia en las fracciones parlamentarias del PAN.

Conviene retomar los rasgos generales, y sobre todo, la orientación de las iniciativas panistas en ambas cámaras, ya que, además, la Secretaría de Desarrollo Social, panista también, comparte muy probablemente estos principios y posturas: 1) introducen el principio doctrinario panista de la subsidiariedad del Estado y otorgan un papel destacado a la filantropía privada en la política social; 2) introducen la distinción, sumamente conservadora (aunque no la llaman así explícitamente) entre pobres merecedores (de apoyo) y pobres no merecedores, recomendando asistencia social para los primeros y programas de desarrollo para los segundos; 3) introduce (la del Senado) un sistema de planificación de abajo-arriba en el cual el Programa Nacional de Desarrollo Social es algo así como la mera integración de los programas estatales, y éstos de los municipales.

Estos elementos doctrinarios quedaron muy desdibujados en la Ley aprobada. Sin embargo, una lectura cuidadosa mostrará que se abrieron las puertas a la filantropía privada en varios lugares de la Ley. El mecanismo de abajo-arriba, para la planeación, no quedó en esta. Tampoco quedó, explícitamente, el principio de subsidiariedad.<sup>4</sup> Es claro en qué cedió el PAN. Todavía no está claro qué ganó.

La iniciativa de Leticia Burgos estaba asociada, como se dijo, a una propuesta de reforma constitucional que permitiría la creación de un organismo de defensa de los derechos sociales de la población y del INESPS. La iniciativa Burgos de LGDS incluía también, como se señaló, reglas detalladas (fórmulas) para la asignación de las aportaciones federales (ramo 33) a estados y municipios. También incluía: a) un procedimiento detallado para medir la pobreza; b) un planteamiento amplio sobre el fomento a la economía popular; y c) un capítulo sobre la evaluación de resultados de los programas de desarrollo social mayores a cierto monto.

La primera decisión del Senado fue no discutir las reformas constitucionales de la iniciativa Burgos. *El PRD cedió en ello*. La LGDS aprobada por el Senado no incluye las reglas para la asignación de las aportaciones federales a estados y municipios. En un transitorio establece que "las comisiones de Desarrollo Social y de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados deberán revisar la distribución de los fondos relativos al desarrollo social contenidos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en un plazo no mayor a 90 días y, en su caso, recomendar las modificaciones que se consideren pertinentes". *El PRD cedió en este punto total*, y aunque logró introducir el texto del artículo transitorio, éste ni obliga ni señala en qué sentido deben modificarse, o siquiera que deban modificarse, las reglas de distribución de los fondos. Las aportaciones federales, canalizadas a los estados y municipios, constituyen la parte más importante del gasto social. Los criterios con los que se asignan, sin embargo, son básicamente inerciales, reforzando las desigualdades entre entidades federativas y municipios.

<sup>4</sup> Sin embargo, Vicente Fox, en su discurso durante la ceremonia de firma del decreto que promulga la Ley, enumeró entre los principios que establecía ésta, el de subsidiariedad, como si no hubiera sido ésta una de las más dolorosas concesiones de los panistas para lograr el consenso.

En medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales el PRI y el PAN cedieron, imponiéndose, aunque no plenamente, los argumentos sólidos que están detrás de los planteamientos del PRD. En la evaluación, el órgano responsable propuesto por el PRD (INESPS) queda sustituido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de DS (de aquí en adelante, Consejo). En lugar del nombramiento de su órgano de dirección por las dos terceras partes en la Cámara de Diputados, como proponía la iniciativa Burgos, el órgano de dirección del Consejo estará formado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social o quien éste designe (lo que evidentemente no estaba contemplado en tal iniciativa y que sería equivalente a que el secretario de Gobernación encabezara el IFE) y seis académicos con amplia experiencia en la materia. Sus decisiones serán por mayoría. En el texto de proyecto de LGDS aprobada en el Senado, los seis académicos serían nombrados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a propuesta de la SEDESOL, lo que haría imposible que alguien con actitud crítica accediera al Consejo, ya que dejaba a la Comisión en la posición sólo de aprobar o rechazar a los académicos propuestos. La Comisión Nacional de Desarrollo Social en la ley aprobada en el Senado estaría formada no sólo por la SEDESOL y por los titulares en la materia de los gobiernos de los estados, como se estipulaba en la iniciativa Burgos, sino también por "los titulares de las entidades y dependencias de la administración pública federal y organismos públicos sectorizados en la Secretaría o que tengan competencia en la materia, por un representante de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y por los presidentes de las comisiones de desarrollo social de ambas cámaras". Este órgano ampliado en términos vagos (la lista de entidades y dependencias quedaba a la discrecionalidad total de la SEDESOL en el reglamento de la Ley) sería el responsable de nombrar a los seis académicos a propuesta, además, como se dijo, de la SEDESOL. (La lista vaga de entidades y dependencias fue drásticamente acotada en la Cámara de Diputados, quedando reducida a unas pocas dependencias especificadas y, además, se eliminó "a propuesta de la Secretaría"). Había demasiados controles para evitar un Consejo que pudiera realmente llevar a cabo una evaluación independiente. Tal como se consensó en el Senado, el peligro era que la SEDESOL lograra colocar a seis académicos afines a la administración, con lo cual las "pseudoevaluaciones" que se llevan a cabo ahora se continuarían haciendo. Pero además la Ley le otorga al ejecutivo la

facultad de nombrar al director del Consejo (en la versión final transformado en secretario ejecutivo), que si bien no forma parte del órgano de decisión, es un contrapeso más.

“Tibiamente el Senado, con demasiados controles, aprobó un principio fundamental: la evaluación debe ser responsabilidad de un órgano distinto al que lleva a cabo los programas”. Es un triunfo conceptual para quien escribe, que ha estado insistiendo sobre este asunto, y “un triunfo político para el PRD que luchó por él”. Tal como estaba redactado, sin embargo, los riesgos de que terminara en una farsa eran altos (y siguen siendo).

“En materia de medición de la pobreza se logró un triunfo” con los mismos matices y peligros. La minuta aprobada en el Senado (que no cambió después en este punto) define al Consejo como el responsable de “establecer lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza”, mismos que serán de “aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social”. Además, establece que el Consejo deberá hacer estudios de medición con cierta periodicidad, para lo cual el INEGI tiene que ajustar sus calendarios de censos, conteos y encuestas para que ello sea posible. Esto está basado en el capítulo sobre medición de la iniciativa Burgos (el tema no era abordado en las demás iniciativas). Otra vez, otorgar la responsabilidad de la medición de la pobreza a un organismo descentralizado, y no a la SEDESOL, supone la aceptación de que si las mediciones han de ser objetivas, la responsabilidad de llevarlas a cabo no puede estar en las manos de la secretaría responsable de su combate. “Quienes cedieron en este caso fueron el PRI y el PAN”, que no querían originalmente que este tema estuviera en la Ley, ni que se asignara la responsabilidad a un organismo independiente. En la iniciativa Burgos se establecía un procedimiento detallado de medición de la pobreza. En la ley aprobada esto quedó reducido a un listado de indicadores que deben usarse en ella. Si bien la mayor parte de los indicadores son los mismos que se usan en dicha iniciativa, se añadieron dos que resultan poco coherentes y uno de ellos muy problemático (“grado de cohesión social”).

El capítulo propuesto en la iniciativa Burgos sobre el fomento a la economía popular quedó reducido a sólo tres artículos muy generales, con el nombre de “fomento al sector social de la economía” en los que se pierde el contenido sustantivo que tenía en aquella iniciativa, pero que, de todos modos, marca el

reconocimiento de que el tema es parte de la política de desarrollo social, lo que el gobierno actual puso en duda al transferir el Fondo Nacional de Empresas Sociales (FONAES) y la responsabilidad de los programas de microcréditos a la Secretaría de Economía.

#### LOGROS Y LIMITACIONES DE LA LEY

Expuesta la génesis de la ley y el proceso que llevó al consenso, veamos los principales logros y las limitaciones más graves del producto final ya promulgado. Un primer conjunto de logros está asociado con las normas presupuestarias (candados) que protegen el gasto social, impidiendo su reducción y garantizando su crecimiento en ciertas condiciones. Como se vio en la sección sobre la génesis de la Ley, esta idea venía incorporada en las iniciativas del PRD y del PRI. Además de limitar las reducciones y los recortes, la Ley también limita las transferencias al establecer (artículo 22) que las partidas para los programas de desarrollo social, en el presupuesto, no podrán destinarse a fines distintos, y establece un Fondo de Contingencia Social. Estas normas presupuestarias reflejan la lucha del sector social por protegerse de las arbitrariedades del todopoderoso sector económico.

En los artículos 18, 20 22 y 23 se establece que los programas, fondos y recursos para el desarrollo social no “podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales”; que “el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior”, que se tendrá que “incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento” del PIB y que “el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior”. Note el lector como se dio aquí una combinación fructífera de las ideas contenidas en las iniciativas del PRI y del PRD, ya que el candado sugerido por el PRI, consistente en asociar el cambio en el gasto social al cambio en el PIB, deja de ser *proclíptico* al combinarse con el candado de la iniciativa Burgos, que determina que el gasto social per cápita no podrá ser menor que el del año anterior. Además de limitar las reducciones y los recortes, la LGDS también limita las transferencias al establecer (artículo 22) que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos. Estos “candados” reflejan la lucha del sector social por



protegerse de las arbitrariedades que le impone el todopoderoso sector económico. Además se establece la posibilidad que el Ejecutivo establezca un Fondo de Contingencia Social como "respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos". Estas normas presupuestarias, complementadas en el artículo 26 con la obligación del Ejecutivo de elaborar reglas de operación de todos los programas de desarrollo social, constituyen una de sus luces más brillantes. De la presión de la Cámara de Diputados, responsable de la autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación, dependerá que estas normas se conviertan en normas vivas o queden como letra muerta.

Un segundo conjunto de logros de la Ley están asociados a la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social al que se le dota de funciones en materia de medición de la pobreza y de evaluación de la política y los programas sociales, con lo cual ambas tareas (que actualmente lleva a cabo la SEDESOL como juez y parte) alcanzarán *probablemente* un mayor grado de autonomía. El Consejo será un organismo descentralizado cuyo objeto es "normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de Desarrollo Social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza" (artículo 81).

Como ya se señaló, tanto en la iniciativa de LGDS que presentó la diputada Clara Brugada en la LVII legislatura como en la que presentó la senadora Leticia Burgos en la LVIII legislatura, ambas del PRD, incluían una reforma constitucional para crear un organismo plenamente autónomo (como lo es el IFE o el Banco de México) que se encargara de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas sociales. Estas actividades debe llevarlas a cabo una institución autónoma para que puedan ser objetivas y neutrales. Las autoevaluaciones en cualquier actividad, pero mucho más en la esfera política, se tiñen del interés propio y de la vanidad humana. Ser bien evaluado en la actividad que ha conducido, es percibido por todo político como condición para continuar exitosamente su carrera política. Las autoevaluaciones ayudan, por tanto, muy poco a mejorar los programas sociales. La experiencia de las evaluaciones del PROGRESA y del Oportunidades muestran también que no basta que quien lleve a cabo la evaluación sea un organismo independiente (un centro de investigación o una universidad, por ejemplo) sino que, además, quien contrata al evaluador (el cliente) debe ser también un organismo neutral y no el ejecutor del programa. De otra

manera, el ejecutor y cliente impone (a través de la agenda, por ejemplo) su propio interés. Algo similar, pero a mayor escala, ocurre con la medición de la pobreza. La evolución de ésta se ha convertido, en nuestro tiempo, en la medida más importante, después del crecimiento del PIB, para normar el juicio de la opinión pública sobre la calidad de la gestión gubernamental. Como se aprecia, la tesis de la necesidad de la autonomía plena del organismo encargado de estas tareas, sostenida sistemáticamente por el PRD, y por quien esto escribe, tiene fundamentos sólidos.

A los legisladores del PAN y del PRI no les gustó la idea de la autonomía de la institución que debe evaluar las políticas y programas de desarrollo social y medir la pobreza. Entre los polos de la autoevaluación y la autonomía plena, la solución de consenso a la que llegaron en el Senado fue la de un organismo descentralizado cuyo órgano de gobierno estará integrado por el titular de SEDESOL y por seis "investigadores académicos", miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Esta institución operará más cerca de la autoevaluación o de la autonomía, dependiendo del procedimiento con el cual estos académicos sean designados, ya que el procedimiento puede determinar su dependencia o independencia de la SEDESOL. En la minuta aprobada en el Senado se señalaba que la designación la haría la Comisión Nacional de Desarrollo Social a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Con ello el balance se inclinaría a la autoevaluación, al favorecer la designación de académicos "cómodos" para la secretaría.

Para contrarrestar ese sesgo, y el peligro de que la designación se degradase como ocurrió con la de los consejeros del IFE en el 2003, en mis funciones de secretario de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, propuse un procedimiento que incluía un concurso de oposición mediante convocatoria pública y que la selección entre los candidatos la hiciese el Comité de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Con ello se garantizaría que fuesen los más capaces los elegidos (y su neutralidad, respecto a la SEDESOL). También propusimos que los académicos se denominasen consejeros y que pudieran ser reelectos. Naturalmente, estas sugerencias generaron resistencia y sólo una parte de ellas fueron aceptadas en el consenso final entre los diputados de la mesa directiva como entre los senadores de la mesa directiva de la comisión sobre la materia, a los que consultamos con amplitud.

Se logró un consenso en torno a la convocatoria pública y a la designación por parte de la Comisión, eliminando la frase “a propuesta de la SEDESOL”. En cuanto a la reelección, se acordó que hasta la mitad de los académicos podrían ser reelegidos. El resultado final acerca un poco más al Consejo a la autonomía que el texto original recibido del Senado, pero no garantiza plenamente su independencia ni la transparencia del proceso, porque la responsabilidad de la convocatoria queda en manos del secretario ejecutivo del Consejo, que designa el ejecutivo federal y porque una gran cantidad de elementos no quedaron precisados en la Ley, y será en el reglamento de la LGDS donde se precisarán. Es muy probable que el Poder Ejecutivo Federal, que tiene la facultad de formular el reglamento de la Ley, disminuya todos los rasgos favorables a la autonomía.<sup>5</sup> Este riesgo está vivo. Sin embargo, SEDESOL debe considerar que una línea de actuación de este tipo, sobre todo si la lleva a cabo al margen del Poder Legislativo, provocaría la reacción del Congreso, que puede modificar la LGDS o presentar una controversia constitucional contra el reglamento o el decreto de creación del Consejo.

Con la LGDS se pone fin, en principio, a la multiplicidad innecesaria (y causante de confusión) de los métodos que utiliza la SEDESOL para identificar a los

<sup>5</sup> Al redactar la versión final del presente texto, en agosto del 2005, cuando ya se encuentra vencido, en más de un año el plazo de 90 días que un artículo transitorio de la LGDS estableció para la publicación del reglamento, esto no ha ocurrido. La titular de la SEDESOL ha circulado entre algunos legisladores, incluido el que escribe, varios borradores del texto del reglamento. A dichos borradores, que pretenden legislar y no sólo proveer en lo administrativo la puesta en práctica de la Ley, como establece la Constitución, los diputados federales de la fracción del PRD en la Cámara de diputados hemos hecho múltiples observaciones insistiendo que se respete la Ley en el reglamento. En dichos borradores se introducen instituciones no previstas en la Ley al órgano de gobierno, se inflan las atribuciones del secretario ejecutivo y se dejan sin definir las de los seis académicos a los que la SEDESOL desea disminuirles sus atribuciones, minimizar su papel. Esta minimización se lograría, por ejemplo, estableciendo que sean cargos honorarios y que sólo acudan de vez en cuando a reuniones, mientras la marcha completa del organismo queda en manos del secretario ejecutivo. Es evidente que la SEDESOL no desea un órgano independiente que la evalúe. Por lo pronto, ya logró acercarse al fin del sexenio sin que el consejo se haya instalado.

indigentes, ya que el artículo 36 señala que los lineamientos y criterios que el Consejo “establezca para la definición, identificación y medición de la pobreza son de *aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas* que participan en la ejecución de los programas de desarrollo social”. Pero la Ley no le da manos libres totales al Consejo, sino que define ocho indicadores sobre los cuales, *mínimamente*, debe construirse el método para la medición de la pobreza. Sin embargo, aquí aparece un problema con el cual deberá lidiar el Consejo: uno de los ocho “indicadores” enunciados, el “grado de cohesión social”, a diferencia de los otros siete que se refieren a las personas o al hogar (y que son mensurables), se refiere a un ámbito social amplio, lo que aunado a su no mensurabilidad práctica, lo hace inaplicable. En las discusiones entre las mesas directivas de las comisiones de desarrollo social de ambas cámaras, traté inútilmente de eliminar (o sustituir) este indicador.

Al aplicar esta disposición se terminará la multiplicidad de métodos de identificación de los pobres, que utiliza la SEDESOL, y que son al menos los tres siguientes: 1) el que denomina “método oficial”, que define tres niveles de pobreza (“alimentaria”, “de capacidades” y “patrimonial”) a partir de una sola variable (el ingreso de los hogares), que usa para medir la evolución de la pobreza en el país; 2) el método que usa el Oportunidades para identificar a sus beneficiarios, que usa múltiples variables a través del método estadístico del análisis discriminante, e identifica solamente la pobreza extrema; y 3) el de Liconsa, basado sólo en los ingresos de los hogares, pero que no coincide con el método oficial. Al establecer ocho indicadores en los que debe basarse la medición, la Ley establece que el método de medición de la pobreza debe ser multidimensional. El texto acierta también al normar que las mediciones que lleve a cabo el Consejo Nacional de Evaluación deben hacerse cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal, imponiendo para ello la obligación al INEGI de proveer la información necesaria para el efecto.

Un tercer conjunto de logros está asociado a la creación de dos organismos de coordinación: la Comisión Nacional de Desarrollo Social, en la que participan los tres órdenes de gobierno y el poder legislativo, y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (la formalización del gabinete social) que integra las dependencias más importantes del ejecutivo en materia económica y social. Deben destacarse las funciones de la Comisión Nacional de designar a los seis aca-

démicos que, junto con el titular de SEDESOL, dirigirán el Consejo Nacional de Evaluación, así como el carácter obligatorio de los acuerdos de la Comisión Intersecretarial para las dependencias del ejecutivo federal, y dos funciones muy relevantes que a ésta se le asignan: “recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas” y “proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación”. En estas dos funciones está sólo la simiente de la más radical reforma estructural que (ésta sí) requiere el país: el fin del sometimiento de lo social a lo económico. Aunque la redacción de la Ley en el primer punto es ambigua, en mi opinión se queda corta, ya que el término *compatibles* puede interpretarse, en el contexto de la frase destacada con cursivas, como la imposibilidad de poner en duda las medidas de política económica a la luz de sus consecuencias sociales. La sugerencia planteada en mi columna de *La Jornada* antes citada, iba orientada a que la Comisión Intersecretarial evaluase esas consecuencias antes que las medidas de política económica fuesen implantadas. La segunda tarea de esta comisión, si se lee conjuntamente con las normas presupuestarias (candados) antes comentadas, puede significar una disminución del enorme poder de la SHCP.

Veamos las limitaciones de la Ley. En primer lugar, el objeto central sobre el que versa el desarrollo social no está bien identificado. En el artículo 4, donde se presentan algunas definiciones, no se incluye la de desarrollo social. El artículo 1 establece que la Ley tiene por objeto “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales”, “asegurando el acceso de la población al desarrollo social”. Tampoco está definido con claridad su campo de competencia: si comprende todo lo social o sólo las actividades del sector administrativo coordinado por la Sedeso en el Gobierno Federal. En el artículo 6 parecería que el ámbito es mucho más amplio, ya que se definen como *derechos para el desarrollo social* la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación. Por tanto, involucraría las actividades de múltiples secretarías de Estado a nivel federal. Dado lo que establece el artículo 1, se seguiría que todas las personas tenemos derechos a todo lo enumerado en el artículo 6, y que todos ellos son derechos incondicionales. Aquí parecería que desarrollo social comprende todos estos ámbitos de competencia y que la Ley se refiere a todas las personas.

Por su parte, el artículo 7 establece que “*Toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social... en los términos que establezca la normatividad de cada programa*”. Aunque la segunda parte del artículo acota la universalidad aparente de la primera, en la medida en la cual los programas de desarrollo social comprendieran todos los ámbitos enumerados en el artículo 6, quedarían incluidos algunos programas universalistas, como los de educación básica, prácticamente incondicionales, que no excluyen a nadie salvo por razones de edad. En el artículo 8 se abre la *vertiente focalizada*, el ámbito de los derechos condicionales, ya que se enuncia que “*toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones (sic) y apoyos tendientes a disminuir su desventaja*”. Hasta aquí parecería que el ámbito de la ley es muy amplio y que se refiere a todas las personas. Sin embargo, el artículo 9, que se refiere a las obligaciones de los tres ámbitos de gobierno, sólo establece las correspondientes a los derechos condicionales enumerados en el artículo 8: “...formularán y aplicarán políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, *destinando los recursos presupuestales necesarios* y estableciendo metas cuantificables”. Mientras se establece la obligación específica de atender a la población “vulnerable”, no se establece ninguna respecto a la población no vulnerable, por lo que se podría entender que el ámbito real de la Ley se reduce, acota, a la población vulnerable y, por tanto, a los derechos condicionales.

Aparece una segunda limitación importante: la población, que tendría derecho a los programas que obligatoriamente deben establecer los tres ámbitos de gobierno, no es definida con claridad. Por el contrario, la ley mezcla de una manera confusa tres términos: vulnerabilidad, marginación y pobreza. En efecto, los artículos 8 y 9 establecen el derecho de la población en *situación de vulnerabilidad* a apoyos y acciones que reduzcan su desventaja, y la obligación de los tres ámbitos de gobierno a establecer programas para atenderlos; el artículo 14, que establece las vertientes de la política de desarrollo social, define, en primer lugar, la de *superación de la pobreza*; el artículo 19 (fracción III) declara que son prioritarios y de interés público “los programas dirigidos a las personas en condiciones de *pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad*”; el artículo 29, que define lo que se considera zonas de atención prioritaria, las identifica como

aquellas “cuya población registra índices de *pobreza*, *marginación* indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos para el desarrollo social”; y el Capítulo VI del Título Tercero se denomina “De la definición y medición de la pobreza” y es el único de los tres conceptos respecto del cual se establecen competencias para su medición, la obligatoriedad de los procedimientos establecidos y la obligatoriedad del INEGI de proporcionar la información necesaria para que las mediciones se lleven a cabo con la periodicidad y desagregación establecidas en la ley. Sin embargo, en las definiciones del artículo 5, de los tres conceptos sólo se incluye el de vulnerabilidad, por cierto de una manera poco clara. La forma en la que están redactados los artículos 19 y 29 sugiere la posibilidad de interpretar los tres términos como sinónimos para resolver este verdadero galimatías, lo que podría hacerse en el reglamento, pero dudo que lo vaya a hacer la SEDESOL.

Por último, la tercera limitación importante es el nulo avance de la Ley en materia de exigibilidad de los derechos que establece.

#### LOS FALSOS LOGROS ATRIBUIDOS A LA LGDS

Tanto en los discursos oficiales como en un folleto sobre la LGDS elaborado por la SEDESOL y repartido en la reunión del lunes 19 de enero del 2004, en la cual el presidente de la república firmó el decreto que promulga la LGDS, se han subrayado dos aspectos que deseo analizar: por una parte que la Ley representa una reforma estructural (la primera del sexenio) y que garantiza los derechos sociales de los nacionales. Este último punto también ha sido sostenido en algunos spots de la Cámara de Diputados, preparados por el área de Comunicación Social de ésta, sin consulta con la Comisión de Desarrollo Social. En primer lugar, es necesario decir que si se entienden por reformas estructurales únicamente las promovidas desde la perspectiva neoliberal (privatizaciones, apertura al exterior, disminución del Estado y reforzamiento del mercado, y similares), entonces, claramente la LGDS no es una reforma estructural. Si se entiende por reformas estructurales todo cambio a fondo en las estructuras que determinan la realidad del país, como se entendió siempre este término en el pensamiento estructuralista, por ejemplo el de la CEPAL, entonces hay que decir que la Ley se queda corta, ya que no crea bases para modificar, en lo sustancial, la realidad

económica que produce y reproduce la pobreza, ya que en lo económico sólo esboza lo que se llama el fomento al sector social de la economía, ni acaba por definir del todo (aunque sí lo hace parcialmente) una práctica de redistribución de los recursos (vía el gasto) para lograr una redistribución del ingreso y de otros recursos que genere una distribución más equitativa que la determinada por el mercado (que se denomina distribución primaria).

La aproximación, muy leve, al cambio estructural, se expresa en la disposición que establece que “los municipios, los gobiernos de las entidades federativas y el Poder Ejecutivo Federal”, “formularán y aplicarán políticas *compensatorias* y *asistenciales*, así como *oportunidades de desarrollo productivo e ingreso* en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales *necesarios* y estableciendo metas cuantificables” (artículo 9). Con esto institucionaliza las políticas de lucha contra la pobreza (aunque utilizando una terminología ambigua, la de situación de vulnerabilidad, como ya se discutió en la sección anterior) que no tenían asidero en la legislación nacional, dejando claro que ésta debe llevarse a cabo tanto por la vía asistencial como por la de generación de ingresos productivos.

En algún momento de las discusiones iniciales de diversas iniciativas de LGDS, propuse la introducción explícita del *derecho a la asistencia social* para los pobres. Esto está expresado, en otros términos, en el artículo 8, que establece que “toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene *derecho a recibir acciones* (sic) y *apoyos tendientes a disminuir su desventaja*”. Tal como quedó en la ley, aunque no es tan explícito, parece aún más amplio, ya que *se esboza tanto el derecho a la asistencia social como el derecho al apoyo productivo*.

Miremos de manera más sistemática lo establecido en la Ley en materia de derechos sociales. En el artículo 1, al definir el objeto de la Ley, enumera en primer lugar la de “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social*”. En el artículo 2 prohíbe la discriminación “en la prestación de los bienes (sic) y servicios contenidos en los programas de desarrollo social”. Los artículos 1, 6, 7 y 8 establecen: “son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación” (artículo 6), lo cual se complementa con el artículo 1, que busca

el acceso de toda la población al desarrollo social; el artículo 7 establece que “*toda persona tiene derecho a participar y beneficiarse de los programas de desarrollo social, de acuerdo con los principios rectores de la política social, en los términos que establezca la normatividad de cada programa*”; y el artículo 8 que “*toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones (sic) y apoyos tendientes a disminuir su desventaja*”.

Hay aquí una mezcla de derechos universales y derechos de los pobres (llamados aquí vulnerables). Todos tendríamos un *derecho universal e incondicional* al desarrollo social. Además, todos tendríamos derecho a beneficiarnos de los programas de desarrollo social, aunque en este caso la universalidad puede quedar acotada en la normatividad de cada programa. Se trata, por tanto, de un *derecho, probablemente condicionado*, a los beneficios de los programas. Por último, los pobres o vulnerables tendrían un *derecho condicionado* (siendo la condición que se encuentren en situación de pobreza) a recibir apoyos y beneficiarse de acciones orientadas a disminuir su vulnerabilidad o pobreza.

En las discusiones contemporáneas sobre los derechos sociales el concepto clave es el de su exigibilidad. La LGDS no avanza en este aspecto. Sólo establece la denuncia popular (que debe presentarse ante la “autoridad competente”, sin precisar cuál es) de “hechos, actos u omisiones que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta ley”. No está claro si la autoridad competente es un juez, el tribunal de lo contencioso administrativo, o el ministerio público, por enumerar algunas posibilidades. Si la denuncia es de una persona que siente que su hogar fue injustamente excluido de un programa, no está claro que esa autoridad tenga facultades para ordenar al ente ejecutor del programa su inclusión. La ley tampoco establece sanciones para las dependencias y entidades que no cumplan con las obligaciones que estipula (por ejemplo, la establecida en el artículo 9 arriba citado), lo que debilita la exigibilidad de los derechos sociales.

La Ley General de Desarrollo Social no significa un cambio estructural ni garantiza los derechos sociales de los residentes en el país, pero es sin duda un paso en la dirección correcta.

## 5. DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS SOCIALES EN MÉXICO

■  
CLARA JUSIDMAN DE B.\*

El haber participado como uno de los cuatro expertos que formularon un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, para la representación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en la materia, me brindó la oportunidad de incursionar en un campo desconocido. Se trata de la visión de los derechos sociales como derechos humanos.

En 1966, casi 20 años después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, éstos se dividieron, formalmente, en dos grupos: los civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales (DESC). Lo anterior se basaba en la idea de que los primeros eran susceptibles de aplicación inmediata, requiriendo obligaciones de abstención por parte del Estado, mientras que los llamados DESC eran de implementación por reglas de aplicación progresiva, requiriendo obligaciones positivas. Durante el auge de la Guerra Fría, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó dos pactos: el Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Más tarde se constató que estos últimos también necesitaban de aplicaciones inmediatas.

Los DESC son derechos programáticos; obligan al Estado a hacer, es decir, a brindar prestaciones, proveer servicios de salud, asegurar la educación y la alimentación, a sostener el patrimonio cultural y artístico de la comunidad. Sin embargo, también en estas materias el Estado tiene obligaciones de no hacer, es

\* INCIDE Social, A. C.