

ECONOMIA MORAL El PAN y la ley de desarrollo social Julio Boltvinik

Dos iniciativas del PAN

TAL COMO LO comentamos en la entrega anterior de esta columna, el PAN ha presentado dos iniciativas de ley general de desarrollo social (LGDS), una en cada cámara: la del senador Francisco Fernández de Cevallos, presentada el 6 de diciembre de 2001, y la del diputado Javier Cantú Torres, presentada el 26 de marzo de 2002. La del senador es una ley muy breve, de sólo 25 artículos organizados en tres títulos. La del diputado también es breve, pero no tanto. Contiene 55 artículos organizados en dos títulos.

Subsidiariedad del Estado y LGDS

PARA ENTENDER EL sentido de las dos iniciativas del PAN es necesario introducir el principio de subsidiariedad del Estado, que postula que éste "debe abstenerse de toda forma de intervención y asumir únicamente aquellas responsabilidades que los particulares o las organizaciones intermedias no están en condiciones de desempeñar adecuadamente", según ha expresado Pilar Vergara . La iniciativa del diputado Cantú introduce explícitamente, en el artículo cuarto, como uno de los "principios del desarrollo social" el de subsidiariedad. Lo generaliza de tal manera que incluye ya no sólo las relaciones entre el Estado y los particulares, sino también entre los tres órdenes de gobierno. Su definición es prácticamente idéntica a la de Vergara, aunque le añade otros elementos: "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".

SEGUN PILAR VERGARA la existencia de un Estado subsidiario es concebida como condición indispensable de la realización y afianzamiento de los dos valores sociales considerados fundamentales en el neoliberalismo: la libertad individual y la igualdad de oportunidades. Esta última la entienden los neoliberales como "ausencia de discriminación; es decir, es también concebida en oposición al intervencionismo estatal. Ella se alcanzaría sólo cuando es el mercado -que somete todas las decisiones a reglas impersonales y uniformes- y no el poder arbitrario y discrecional de las burocracias públicas el que regula el suministro y acceso a las prestaciones sociales" (p. 38).

La filantropía y la LGDS

LA INICIATIVA DEL PAN en el Senado también busca introducir la filantropía privada en la política de desarrollo social. Para ello en la exposición de motivos señala que "el desarrollo social democrático no se define exclusivamente a partir del carácter subsidiario del Estado ni se reduce a los programas oficiales para disminuir la pobreza. Los incluye, sin duda; pero una noción integradora del desarrollo asume que la sociedad mexicana posee... una gran energía solidaria que debe ser reconocida y alentada por todas las autoridades del país".

ESTA POSTURA SE refleja en varias partes del texto propuesto para la LGDS. Por una parte, en los dos artículos del Título Tercero que señalan que los gobiernos de los tres niveles "facilitarán, fortalecerán, alentarán y organizarán las manifestaciones individuales y colectivas que tengan como propósitos preponderantes el trabajo social, la solidaridad, la filantropía y otras expresiones de beneficio colectivo desinteresado". Por otra parte, se señala que los tres niveles de gobierno "fomentarán la celebración de pactos y acuerdos con la ciudadanía que tengan por objeto solucionar problemas" sociales (artículo 21). En el artículo 16 se introducen, entre los "elementos de acción pública", los "recursos privados", los "modos de aprovechamiento del potencial solidario" y las "bases de organización participativa y solidaria".

Ciudadanos sin derechos

SE CONFIGURA ASI un Estado que actúa por excepción, que hace pactos con los ciudadanos, 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, como en las iniciativas del PRD y del PRI, contra reducciones y recortes. Un mundo en el cual, además, no existen derechos sociales. Esto

ocurre, por cierto, en las dos iniciativas del PAN. En ellas los derechos sociales no existen. Cuando hablan de ciudadanos plenos se refieren a "personas que piensan, conocen y deciden". No se les ocurre que condición necesaria para ello es que tengan acceso pleno a los satisfactores de las necesidades humanas. Están muy lejos del concepto de ciudadanía social de T. H. Marshall o de la desmercantilización plena de la vida social de Esping Andersen.

Subsidiariedad: anticonstitucional

LOS LEGISLADORES PANISTAS, particularmente Javier Cantú, que incluye en el texto de la iniciativa el principio de subsidiariedad, de lo cual se cuida Fernández de Cevallos, no se percatan de que dicho principio es contrario a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los derechos sociales establecidos en ella son de carácter universalista. Por ejemplo, cuando el artículo tercero establece que "todo individuo tiene derecho a recibir educación", y que el Estado impartirá educación en todos los niveles y que ésta será gratuita, la Constitución no la condiciona a que "no se encuentre en posibilidades de resolver sus propias necesidades". Los derechos sociales no son focalizados. En cambio, la subsidiariedad lleva a puros programas focalizados a los pobres. Si el principio de subsidiariedad se aplicara de manera general, la educación pública sólo sería gratuita para los niños y adultos que pudieran demostrar su pobreza.

Pobres merecedores y no merecedores

LA INICIATIVA DEL PAN en la Cámara de Diputados introduce, además, otra de las políticas más conservadoras, más duras con los pobres, que consiste en distinguir entre los "pobres merecedores" y los "no merecedores", otorgando apoyos sin contraparte sólo a los primeros. En la tradición anglosajona los pobres no merecedores son los adultos (especialmente varones) sin discapacidad alguna (*able bodied*). Cantú identifica de la siguiente manera en la exposición de motivos a los pobres merecedores: "Existen individuos... que se encuentran en condiciones de desventaja y que resultan más vulnerables en el proceso de desarrollo, como es el caso de los niños, discapacitados y adultos mayores. A ellos la sociedad no debe dejarlos (*sic*) de lado, la asistencia es el camino idóneo para afrontar sus problemas". Respecto a los que no cumplen estos rasgos, los pobres no merecedores, advierte: "nunca debemos dar asistencia a una persona que es sujeto de desarrollo, eso sería caer en paternalismos y populismos ya superados". Aunque usa el eufemismo "sujeto de desarrollo", en realidad se refiere a los adultos en edades de trabajar no discapacitados. Esto trasciende al cuerpo de la iniciativa, en la forma de dos vertientes: programas de desarrollo para los no merecedores y programas asistenciales para los merecedores (artículo tercero). Estas distinciones tienen su tradición en las leyes de pobres de Inglaterra de los siglos XVIII y XIX. Los pobres no merecedores eran obligados, para recibir ayuda, a vivir y realizar verdaderos trabajos forzados en las casas de trabajo (*workhouses*).

La iniciativa del PAN en el Senado

ESTA INICIATIVA SORPRENDE por su parquedad y vaguedad. La razón de ello se aclara con la lectura de la exposición de motivos. En ella se señala que una LGDS "incluyente sólo puede ser aquella que establezca reglas y principios generales y que expresamente permita, según la autonomía natural (*sic*) de individuos y grupos y en el marco de las culturas locales y regionales, la aprobación de normas estatales y municipales relativas". El sentido de esta frase lo aclara la que sigue: "Ya no más esas visiones estatistas del desarrollo en las que el gobierno prescribía necesidades y diagnosticaba remedios". La postura adoptada es que el gobierno federal debe fijar reglas y principios generales y abrir el espacio para las leyes locales. Pero la segunda frase nos advierte que tampoco éstas deben ser muy específicas, ya que no deben prescribir "necesidades ni diagnosticar remedios", lo que incluso al nivel local sería una "visión estatista del desarrollo". Por eso identifica el desarrollo social deseable para la transición como aquel que "refuerce las libertades mediante la eliminación de excesivas regulaciones que restringen la iniciativa social". Lamentablemente las reglas y principios generales fijados son o mera expresión ideológica neoliberal o reglas inviables, como veremos.

Una regla general inviable

EN UN SORPRENDEnte artículo 11 establece un sistema de abajo arriba para la elaboración de un "programa nacional de desarrollo social anual". O los senadores que lo elaboraron desconocen las leyes vigentes o decidieron simplemente ignorarlas, suponiendo que el bastaría consabido artículo transitorio que estipula la derogación de las disposiciones que se opongan a la ley. Empiezan señalando: "Los municipios y las delegaciones políticas del Distrito Federal elaborarán anualmente sus respectivos programas de desarrollo

social integral. Lo turnarán, según el caso, al titular del Poder Ejecutivo estatal o al jefe de Gobierno del Distrito Federal para la elaboración del programa anual estatal y del Distrito Federal, los cuales serán remitidos a la Secretaría de Desarrollo Social para que ésta elabore el programa nacional de desarrollo social del año siguiente". Estos textos están redactados como si las entidades federativas (incluido el DF) fuesen dependencias de la Sedeso. Como si viviéramos en una República centralista. Sorprende también el artículo 12, donde se estipula que el "Ejecutivo federal, con base en lo establecido en el artículo anterior, incluirá en la Iniciativa de Presupuesto de Egresos (*sic*) los recursos requeridos para el desarrollo social del año siguiente". No existe un Presupuesto de Egresos. Hay un Presupuesto de Egresos de la Federación y cada entidad federativa tiene su propio presupuesto. Las aportaciones federales reguladas en el capítulo quinto de la Ley de Coordinación Fiscal están regidas por reglas precisas. Cada entidad federativa tiene sus propias leyes para el ejercicio de los recursos públicos. En ese flujo de abajo arriba que sugieren los artículos 11, 12 y 13 de esta iniciativa no se dice una palabra sobre las facultades de cada nivel de gobierno para modificar, en su caso, los programas y presupuestos que le son enviados por el nivel inferior. Como si simplemente sumando se pudiesen integrar los programas y los presupuestos. Si así fuera, la Secretaría de Hacienda no tendría el poder que tiene. Como los recursos nunca alcanzan, el que integra es el que recorta y decide en última instancia.

EL COLMO DE la vaguedad aparece en el artículo transitorio cuarto, que se refiere a 2002 (la iniciativa fue presentada el 6 de diciembre de 2001). Ahí se incluye esta cantinflesca frase: "Para dar cumplimiento a los artículos 11, 12 y 13 de esta Ley para el año 2002, la partida presupuestal (*sic*) que para tal efecto apruebe el Congreso de la Unión (*sic*) para desarrollo social deberá convenirla (*sic*) el gobierno federal con los gobiernos de los estados y el del Distrito Federal durante los tres primeros meses del año". ¿Convenir algo ya aprobado, o se referirá a la distribución geográfica de los recursos? No hay una partida presupuestal de desarrollo social. El gasto público de desarrollo social es un subtotal integrado por miles de partidas presupuestales. A la luz de esta falta de seriedad de la iniciativa panista en el Senado, no es sorprendente que los diputados del PAN se vieran inclinados a presentar su propia iniciativa.

A PESAR DE LO mal formulada que está, la idea de que sea la Secretaría de Desarrollo Social la que realmente conduzca la programación y la presupuestación en la materia es importante. Es similar a la que propuse en la entrega anterior de esta columna. Sin embargo, mi propuesta se refiere solamente a los fondos federales y operaría mediante un mecanismo institucional adecuado para tal fin, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Social (CIDS), en la cual la Sedeso encabezaría un esfuerzo intersecretarial pero con la participación activa de otras secretarías de lo social. Parece, por tanto, un mecanismo viable técnica y políticamente. En cambio, los mecanismos que se requerirían para que la propuesta contenida en la iniciativa del PAN en el Senado fuera viable parecerían muy complejos. Por ejemplo, la interacción entre necesidades previstas a nivel local y restricciones presupuestales en un ejercicio con varios miles de municipios, supondría tener algunas estimaciones de disponibilidad de recursos (por ejemplo para aportaciones federales) con al menos nueve meses de anticipación al siguiente ejercicio. Además, las capacidades programáticas de la inmensa mayoría de los municipios del país son muy reducidas o nulas.

A PESAR DE LAS grandes diferencias que median entre las propuestas del PAN y las del PRD y PRI en muchos sentidos, hay coincidencias en cuanto a la voluntad de integrar un auténtico sistema de planeación del desarrollo social. Muchas de las iniciativas, sin embargo, no intentan integrar la planeación con la programación y el presupuesto. Es un mérito, quizás el único, de esta iniciativa haberlo intentado.

jbolt@colmex.mx

● Pilar Vergara, *Políticas hacia la extrema pobreza en Chile. 1973-1988*, FLACSO, Santiago de Chile, 1990, p. 37. La autora presenta el principio de subsidiariedad como el que fundamenta los postulados neoliberales en los que se basó la política económica y social de la dictadura de Pinochet.