

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

"Ley senatorial" de Desarrollo Social

- El PRD cedió al dejar fuera las aportaciones federales
- PAN y PRI, al quitar a la Sedeso la medición de la pobreza y la evaluación

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

INESPERADAMENTE, UN DIA antes del último de la Legislatura, el Senado de la República aprobó, *por unanimidad*, una Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la envió a la Cámara de Diputados para su ratificación o devolución. Sin embargo, ésta no quiso, o no pudo, dictaminarla en el último día de la Legislatura. ¿Cómo fue que después de tres años de desacuerdos cuajó en pocos días un acuerdo tan amplio que logró la unanimidad? ¿Quién cedió en qué? ¿Por qué el acuerdo sólo fue en el Senado, cuando durante casi un año el tema se estuvo trabajando en conferencia bicameral?

RECORDEMOS QUE HABIA, en ambas cámaras, seis iniciativas de LGDS, tres del PRD, dos del PAN y una del PRI, cinco de las cuales se presentaron en la Legislatura que termina (véase "Hacia una Ley de Desarrollo Social", Economía Moral (*La Jornada*, 03/5/02). Unos días antes del acuerdo circuló en la Cámara de Diputados una versión de LGDS que preparó el PRI. En el dictamen de la Ley en el Senado se hace mención solamente a las iniciativas presentadas en el Senado (donde el PRI no presentó iniciativa). Desconozco las circunstancias que llevaron al rompimiento de la conferencia bicameral que hubiese llevado a un dictamen único y, por tanto, hubiese asegurado su aprobación en ambas cámaras.

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 José 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. En las sesiones de la conferencia bicameral participó un representante de Sedeso y entiendo que en las horas finales de la negociación también estuvo presente. Esta es una ley originada en el Poder Legislativo. La Sedeso no quiso presentar iniciativa alguna y jugó más bien un papel de instancia de veto, ejerciendo fuerte influencia en las fracciones parlamentarias del PAN.

CONVIENE MIRAR LOS RASGOS de las iniciativas panistas en ambas cámaras, ya que además la Secretaria 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 planeación 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. La consecuencia del primer punto la resumió de la siguiente manera:

"Se configura así 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 los derechos sociales no existen". "El PAN y la Ley de Desarrollo Social", Economía Moral (*La Jornada*, 10/5/02)

ESTOS ELEMENTOS DOCTRINARIOS quedaron muy desdibujados en la ley aprobada. Sin embargo, una lectura cuidadosa, que hoy no puedo hacer por falta de espacio, mostrará que se abrieron las puertas a la

filantropía privada de varios lugares de la ley. El mecanismo de abajo arriba para la planeación no quedó en la ley. El balance entre lo que cedió de sus iniciativas y ganó en la ley el PAN está por hacerse. La iniciativa de Leticia Burgos estaba asociada a una propuesta de reforma constitucional que permitiría la creación de un organismo de defensa de los derechos sociales de la población y del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social (INESPS) como entidad plenamente autónoma, como el IFE, con un mecanismo de nombramiento de su órgano de dirección por las dos terceras partes en la Cámara de Diputados. La iniciativa Burgos de LGDS incluía reglas detalladas (fórmulas) para la asignación de las aportaciones federales (ramo 33) a estados y municipios que modificaban a fondo lo que actualmente está regulado, de manera indebida, en la Ley de Coordinación Fiscal, haciéndolas más equitativas e introduciendo premios y castigos a la eficiencia (ineficiencia) en el uso de los recursos. También incluía: a) un procedimiento específico para medir la pobreza; b) un planteamiento amplio sobre el fomento a la economía popular; c) un capítulo sobre la evaluación de resultados de los programas de desarrollo social mayores a cierto monto. Las atribuciones detalladas del INESPS las presentó la senadora en una iniciativa de ley específica.

LA PRIMERA DECISION 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.

EN MEDICION 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 Desarrollo Social (CNEPDS) que será un "organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión". 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 CNEPDS estará formado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social o quien éste designe (lo que evidentemente no estaba contemplado en la iniciativa Burgos y que sería equivalente a que el secretario de Gobernación formara parte del IFE) y seis académicos con amplia experiencia en la materia. Sus decisiones serán por mayoría. Los seis académicos serán nombrados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social *a propuesta* de la Sedeso, lo que le da a ésta la facultad de filtrar nombres y deja a la comisión en la posición de aprobar o rechazar los nombres sugeridos. La Comisión Nacional de Desarrollo Social en la ley aprobada estaría formada no sólo por la Sedeso 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 queda a la discrecionalidad total de la Sedeso en el reglamento de la ley) sería el responsable de nombrar a los seis académicos a propuesta, además, de la secretaría. Hay demasiados controles para evitar un consejo que pudiera realmente llevar a cabo una evaluación independiente. Aquí el peligro es que la Sedeso logre colocar a seis académicos afines a la administración, con lo cual las *seudoevaluaciones* 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, que si bien no formaría parte del órgano de decisión, parece 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 esta columna, que ha insistido machaconamente sobre este asunto, y *un triunfo político para el PRD que luchó por él.* Tal como está redactado, sin embargo, los riesgos de que termine en farsa son altos.

EN MATERIA DE MEDICION *de la pobreza se logró un triunfo* con los mismos matices y peligros. La ley aprobada define al CNEPDS 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 CNEPDS 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 se basa en el capítulo sobre medición de la iniciativa Burgos. Otra vez, otorgar la responsabilidad de la medición de la pobreza a un organismo descentralizado, y no a la Sedeso, supone la *aceptación que si las mediciones han de ser objetivas, la responsabilidad de llevarlas 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 CAPITULO 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 que el tema es parte de la política de desarrollo social, lo que el gobierno actual puso en duda al transferir la responsabilidad de los programas de microcréditos a la Secretaría de Economía.

*jbolt@colmex.mx*