

<http://www.jornada.unam.mx/2004/01/23/025a1eco.php?origen=opinion.php&fly=1>

México D.F. Viernes 23 de enero de 2004

## ECONOMIA MORAL

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*

Nueva ley social

- 1 Institucionaliza dos vertientes de lucha contra la pobreza
- 1 Poco avance en exigibilidad de derechos, concepto clave en la discusión

ESTE LUNES 19 Y MARTES 20 de enero se dieron los pasos que faltaban para que entrara en vigor la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) que ambas Cámaras del Poder Legislativo federal aprobaron a finales del año pasado. El lunes el Presidente de la República firmó el decreto de promulgación de la ley, mismo que fue publicado el martes en el *Diario oficial*. La LGDS entró en vigor el miércoles 21 de enero. Debemos congratularnos: el país cuenta ya con un ordenamiento legal en un área muy importante del desarrollo nacional, que hasta ahora estaba prácticamente sin normas.

EN CAMBIO, DESEO EXPRESAR mi malestar con las formas y contenidos de la ceremonia realizada en Los Pinos el lunes 19 con motivo de la firma del decreto que promulga la LGDS. El Congreso de la Unión, autor único de la LGDS (no sólo por sus facultades legislativas exclusivas, sino porque a diferencia de otras leyes en ésta el gobierno federal no presentó iniciativa), fue colocado en segundo lugar en la ceremonia. Si bien es cierto que tomaron la palabra un senador del PRI y un diputado del PAN, fueron los únicos legisladores que estuvieron sentados en la mesa del presidium. Además los elegidos para intervenir no representan al grupo básico que elaboró la nueva ley. Por el Senado intervino el senador Héctor Antonio Astudillo Flores, quien, si bien es secretario de la Comisión de Desarrollo Social del Senado, no forma parte del grupo de legisladores que, al menos en la última etapa, negoció el acuerdo intercameral, lo que hizo posible su aprobación unánime en ambas cámaras. Por la Cámara de Diputados tomó la palabra el diputado panista (y presidente de la mesa directiva de la respectiva cámara) Juan de Dios Castro, ajeno totalmente al tema y que, en sentido opuesto al contenido de la ley, comenzó su discurso (afortunadamente muy breve) con una cita de San Pablo sobre la caridad.

EL PARTIDO POLITICO que primero presentó una iniciativa de LGDS, que encabezó la presión para hacer posible su aprobación en ambas cámaras, el PRD, fue excluido de la ceremonia. En cambio, fue incluido un académico muy cercano a la Sedeso (miembro de varios comités y comisiones), pero muy lejano de la LGDS, en cuyas tareas nunca participó: Rodolfo de la Torre, quien describió correctamente los principales contenidos de la ley. En síntesis, de cinco personas que tomaron la palabra, tres fueron panistas (el partido que más resistió la idea de una ley en la materia): el diputado Castro, la secretaria Vázquez Mota y el presidente Fox, uno fue un académico amigo del gobierno, y sólo uno fue de un partido de oposición, el senador Astudillo. Como se ve, una representación muy sesgada. Más sesgada aún era la integración del presidium, donde estaba la mitad del gabinete (muchos de ellos ajenos a la ley y a sus consecuencias). Esto en cuanto a formas.

EN CUANTO A CONTENIDOS, aparte de la degradación de la ley a un asunto de filantropía por el diputado Castro, el Presidente de la República cometió al menos tres pifias: un *lapsus*, del cual se percató y corrigió de inmediato, pero igualmente significativo diría Freud, cuando dijo "disminuir la igualdad" en lugar de "disminuir la desigualdad"; frase que refleja la caravana con sombrero ajeno de Fox: con la ley "*mi gobierno da un paso adelante con el apoyo del Congreso*"; y tercero, cuando citó el principio de subsidiariedad, incorrectamente, como uno de los principios estipulados en la LGDS. El artículo 3 de la LGDS establece que la política de desarrollo social se sujetará a los principios de libertad, justicia distributiva, solidaridad, integralidad, participación social, sustentabilidad, respeto a la diversidad, libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, y transparencia. No incluye el principio de subsidiariedad, fundamental en la doctrina social cristiana adoptada por Acción Nacional. Este fue uno de los puntos en los que el PAN tuvo que ceder para alcanzar el consenso inicial en el Senado (que fue la Cámara de origen de la LGDS), ya que este principio, que relega las responsabilidades del Estado a situaciones en las que el mercado y la familia han fallado, es evidentemente inaceptable para el PRI y para el PRD. Fox, o quien le haya hecho su discurso, convirtió la ideología panista en realidad legal y presentó el principio de subsidiariedad como si estuviese contenido en la LGDS. Cabría preguntar al Presidente, ante la caravana con sombrero ajeno evidente en lo que he descrito: *¿y tú, por qué?*

TANTO EN LOS DISCURSOS oficiales, como en un folleto sobre la LGDS elaborado por la Sedeso y repartido en la reunión del lunes, se han subrayado dos aspectos que deseo analizar: por una parte, que esa ley representa una reforma estructural (primera del sexenio) y que garantiza los derechos sociales de los nacionales. 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 el 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 primaria (la determinada por el mercado).

LA APROXIMACION 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: situación de vulnerabilidad<sup>1</sup>) 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 ALGUN MOMENTO de las discusiones iniciales de diversas iniciativas de LGDS, propuse la introducción explícita del *derecho a la asistencia social* para los pobres. Esto se expresa, 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.

PERO MIREMOS DE MANERA más sistemática lo establecido en la Ley en materia de derechos sociales. En el artículo 1, al enumerar las materias que son 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 6, 7 y 8 establecen: "son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de 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; "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" (artículo 7); "toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones (sic) y apoyos tendientes a disminuir su desventaja" (artículo 8).

HAY AQUI 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 queda acotada por la normatividad de cada programa. Se trata, por tanto, de un *derecho condicionado* a los beneficios de los programas. Por último, los pobres o vulnerables tendrían un *derecho condicionado* (a encontrarse en situación de pobreza) a recibir apoyos y beneficiarse de acciones orientadas a disminuir su vulnerabilidad.

EN LAS DISCUSIONES contemporáneas sobre los derechos sociales el concepto clave es el de su exigibilidad. La LGDS no avanza mucho 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, entidades y demás instituciones 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.

EL ARTICULO SEGUNDO transitorio de la LGDS establece un plazo de 90 días para que el Ejecutivo federal publique el reglamento de la ley. La formulación del reglamento parece tarea titánica, no sólo por el plazo reducido, sino porque en él será necesario resolver algunas lagunas de la ley, como la imprecisión de la autoridad competente o algunas inconsistencias de la misma, como el uso de pobreza y de vulnerabilidad en distintos momentos del texto. En la ceremonia del lunes, Josefina Vázquez Mota ratificó públicamente el compromiso de hacer participar al Poder Legislativo en la formulación del reglamento. Le tomamos la palabra y estamos listos para tan importante tarea.

<sup>1</sup> El artículo 5 define la situación de la vulnerabilidad, de manera ambigua e inconsistente con el artículo 36 que enumera 8 indicadores para la definición de la pobreza, como "aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar". [jbolt@colmex.mx](mailto:jbolt@colmex.mx)