

México D.F. Viernes 6 de febrero 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*

Logros y limitaciones de la nueva ley social

### Simiente de una reforma estructural radical

EL PROCESO DE GESTACION explica en buena medida el resultado final al que se llega. Por ello en la entrega anterior de Economía Moral (30/1/04) analicé la génesis de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), nuestra nueva ley social. Pero quedó incompleta la presentación de las iniciativas del PAN. De las dos iniciativas de Acción Nacional (la del diputado Cantú Torres y la del senador Francisco Fernández de Cevallos) sólo la primera introducía explícitamente como "principio del desarrollo social", el de la subsidiariedad, central en la doctrina del PAN, y la definía 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 generalizaba el concepto de tal manera que incluía ya no sólo las relaciones entre el Estado y los particulares, sino también entre los tres órdenes de gobierno. La iniciativa panista 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 ASI 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 en 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.

COMO HE DICHO en varias ocasiones, con proyectos tan dispares parece un milagro que se haya alcanzado un consenso en el Senado. Pero los consensos tienen su costo. Expuesta de manera muy sintética la génesis de la ley, 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. Además de limitar las reducciones y los recortes, esa 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.

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 Sedeso siendo juez y parte) alcanzarán probablemente mayor grado de autonomía (para una discusión de los factores que determinarán el grado de autonomía real, véase Economía Moral del 28/11/03). Asimismo, se terminará la multiplicidad innecesaria y causante de confusión de los métodos de identificación de los pobres que utiliza la Sedeso, ya que el artículo 36 señala que los lineamientos y criterios que éste "establezca para la definición, identificación y medición de la pobreza son de *aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas* que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social". Pero la LGDS no le da manos libres totales al consejo, sino que define 8 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 8 "indicadores" enunciados, el "grado de cohesión social", a diferencia de los otros 7 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 práctica inmensurabilidad 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.

UN TERCER CONJUNTO de logros está asociado con 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 (algo así como el 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 académicos que, junto con el titular de Sedeso, 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 la simiente, pero 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 Economía Moral del 03/5/02 iba orientada a que la Comisión Intersecretarial evaluase estas consecuencias antes que las medidas de política económica fuesen implantadas. La segunda tarea de esta comisión, si se lee conjuntamente con las normas presupuestarias antes comentadas, puede significar una disminución del enorme poder que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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, en el que 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* a 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.

EL ARTICULO 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 de vocación universalista, 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: "*Toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad tiene derecho a recibir acciones (sic) y apoyos tendentes 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 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*, como hemos visto, 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 *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 consideran las 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 se define, de los tres conceptos, sólo el de vulnerabilidad, por cierto de 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 puede hacerse en el reglamento.

POR ULTIMO, LA TERCERA limitación importante es el nulo avance de la Ley en materia de exigibilidad de los derechos que establece, incluyendo el derecho a programas para disminuir su desventaja. *jbolt@colmex.mx*