

Viernes 11 de febrero de 2005 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

AMLO y el desarrollo social

El programa que propone requiere ubicarse en la realidad institucional y legal nacional

EL PROGRAMA NACIONAL de Desarrollo Social (*Pronadeso* de ahora en adelante) que Andrés Manuel López Obrador (AMLO) propone como elemento central de la lucha contra la pobreza en su libro *Un proyecto alternativo de nación*, sería el eje articulador de "todas las acciones del gobierno destinadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la gente". Señala que la propuesta deriva de la experiencia "que hemos obtenido con la aplicación de políticas sociales en la ciudad de México".<sup>1</sup> En la entrega anterior (*Economía Moral*, 04/2/05) analicé el criterio de *focalización territorial* que en él se aplicaría y lo contrasté con los criterios de focalización individual que se aplican, por ejemplo, en el Oportunidades. Hoy analizo lo que el autor define como principios del programa, el universo al que iría dirigido y las vertientes que identifica del mismo.

AMLO IDENTIFICA LOS siguientes principios y criterios para el *Pronadeso*: 1) la coordinación de acciones entre las instituciones y entre los tres órdenes de gobierno, bajo los principios de orden, complementariedad y congruencia; 2) la integración y complementación de acciones y recursos, articulando un número puntual de acciones básicas y estratégicas de alto impacto social; 3) la descentralización de responsabilidades; 4) la eficiencia y transparencia en la aplicación del gasto público; 5) la participación social organizada de la gente en la identificación y jerarquización de sus demandas y en el seguimiento de las acciones en los programas; 6) la identificación de estrategias diferenciadas de atención por entidad federativa y municipio, y por ámbito urbano y rural.

ESTOS PRINCIPIOS Y criterios son evidentemente correctos, pero su formulación es aún abstracta, válida casi para cualquier país, ya que no están referidos a la realidad jurídica, institucional y fiscal del país. Por ejemplo, sería necesario ubicar el planteamiento sobre infraestructura social en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que a través del ramo 33 y de la figura de las aportaciones federales ha descentralizado a entidades federativas y municipios los recursos destinados a servicios sociales básicos. En el manejo de estos fondos, las entidades federativas y los municipios *son soberanos* y la única restricción es que deben destinarlos a la infraestructura social. Por tanto, la suma de voluntades no es un asunto fácil, especialmente en un régimen político pluralista. El gobierno federal actual ha usado la fórmula de la aportación paritaria (un peso del gobierno federal por cada peso aportado por los gobiernos de las entidades federativas) en programas como Hábitat, para que sea atractivo a los gobiernos locales canalizar los recursos de manera concertada con la federación.

LA DESCENTRALIZACION DE la mayor parte del gasto social es una realidad. De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2005, los recursos totales que se manejan vía ramo 33 (aportaciones federales a municipios y entidades federativas), casi todos destinados al gasto social, ascienden a 271 mil millones de pesos (15 por ciento del gasto neto total), de los cuales casi 27 mil millones de pesos son para infraestructura social básica, cifra mayor al presupuesto total de la Sedeso federal (24 mil millones).

OTRO ASUNTO QUE habría que tomar en cuenta es la institucionalidad creada por la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) para la planeación del desarrollo social. En los artículos 13 y 16 de ésta se reitera la obligatoriedad (establecida en la Ley de Planeación) para el Ejecutivo federal de formular el *Pronadeso*. Pero la LGDS establece, además, la obligatoriedad para municipios y entidades federativas de formular programas y programas operativos anuales de desarrollo social. La LGDS establece la figura de las zonas prioritarias, que podría facilitar la puesta en marcha de un *Pronadeso* como el que propone López Obrador. Para ellas prevé la posibilidad de concertación de acciones y la obligatoriedad de la asignación de recursos entre los tres órdenes de gobierno. Como veremos, el *Pronadeso* propuesto por AMLO se ejecutaría solamente en municipios de alta y muy alta marginación y en colonias urbano-populares, que podrían concebirse zonas prioritarias.

PARA LA COORDINACION de acciones entre los tres órdenes de gobierno, la LGDS establece como mecanismo el Sistema Nacional de Desarrollo Social, del cual la Sedeso federal es la instancia coordinadora a

la que se faculta para promover la celebración de acuerdos y convenios de desarrollo social. La institución en cuyo seno se instrumentarían los mecanismos generales de coordinación entre los órdenes de gobierno es la Comisión Nacional de Desarrollo Social, integrada por los titulares de desarrollo social, educación, salud, agricultura y medio ambiente del gobierno federal, por los responsables del desarrollo social en las entidades federativas, por algunos representantes de los municipios y por los presidentes de las comisiones de desarrollo social de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

ESTE MARCO INSTITUCIONAL parece favorable para el planteamiento de AMLO, pero no resuelve las dificultades políticas antes planteadas para lograr la suma de voluntades. Para que el *Pronadeso* funcionase, tendrían probablemente que instituirse mecanismos de incentivos (como los del programa Hábitat antes referidos o algunos otros) para lograr la participación de municipios y entidades federativas. ¿Por qué si no habrían de sumarse estos gobiernos locales, que tienen sus propios propósitos, a un propósito nacional que sienten lejano y ajeno?

APARTE DE LA DIFICULTAD política, está el hecho que, tal como está formulado el planteamiento del *Pronadeso* en el libro de AMLO, ponerlo en marcha supone tareas titánicas. En primer lugar, porque la concertación prevista entre los órdenes de gobierno supone el alineamiento entre las miles de voluntades que están a la cabeza de los tres niveles de gobierno. Si además se añade el planteamiento de la participación organizada de la población (lo que sea dicho de paso hace más difícil la concertación política, porque hay muchos gobernantes de entidades federativas y municipios que no quieren la participación ciudadana, o sólo están dispuestos a simularla), y el diseño de "trajes a la medida" en cada municipio y entidad federativa que el criterio 6 supone, se verá por qué la labor sería titánica.

AMLO DEFINE, sorprendentemente, una población objetivo de la lucha contra la pobreza más reducida que la identificada por el gobierno de Fox, que asciende a 52 por ciento de la población nacional (algo así como 56 millones de personas). En cambio, AMLO dice:

"El universo de trabajo lo componen mil 135 municipios considerados de alta y muy alta marginación, donde viven 18.2 millones de personas, en localidades de menos de 5 mil habitantes, fundamentalmente rurales. A este universo se suman las colonias urbano-populares ubicadas en zonas de alta y muy alta marginación, que se concentran en mil 461 poblaciones con más de 5 mil habitantes, donde se estima que viven 26 millones de personas en condiciones de pobreza. Con este programa se alcanzaría la atención a *44.2 millones de personas* en situación de pobreza y pobreza extrema" (p. 82)

HAY MUCHOS PROBLEMAS en esta definición, en la que no se precisan los criterios utilizados, y que parece innecesaria en un planteamiento de orden general como el que está haciendo AMLO, pero que se podrían corregir fácilmente, entre ellos: 1) el concepto de marginación, que se ha usado en México para identificar zonas "marginadas", no es el adecuado para identificar zonas de concentración de pobreza (por razones que el espacio disponible no me permite discutir ahora); en su lugar hay que usar uno basado en la identificación de los pobres; 2) incluso manteniéndonos en la idea de la focalización territorial, dado el hecho discutido en la entrega anterior de Economía Moral del enorme número de pobres que quedan así excluidos, exclusión que se agrava mientras mayor es la unidad geográfica de referencia (y que en contraste se minimiza si se usan manzanas, por ejemplo), resulta necesario identificar esos pobres excluidos y diseñar un mecanismo para su atención. Todos los pobres deben ser atendidos independientemente de su lugar de residencia. Los pobres que rentan cuartos de azotea en edificios de clase media en zonas que no son de alta o muy alta marginación son un ejemplo atípico quizás de las decenas de millones que excluiría la focalización territorial usada como criterio único.

LAS OCHO VERTIENTES de acciones que se incluyen en el *Pronadeso* son, colocando entre paréntesis la descripción de cada vertiente que hace AMLO y añadiendo enseguida mis comentarios: 1) *Promoción del bienestar social* (oferta de servicios de salud y educación; abasto familiar; promoción de la salud familiar y la nutrición). Requeriría más precisión. 2) *Apoyos económicos directos para la alimentación de las familias urbanas y rurales* (con prioridad para adultos mayores, niños pobres y personas con discapacidad). Las prioridades no se entienden, puesto que el apoyo es para todas las familias de las zonas elegidas y porque los discapacitados y los adultos mayores serían atendidos, según AMLO (véase Economía Moral del 28/1/05) con los programas de "apoyo a los adultos mayores" y de "Becas para discapacitados pobres" en todo el país (p. 79). 3) *Apoyos a las micro y pequeñas empresas urbanas* (programas de microcréditos y promoción de organizaciones sociales de ahorro y crédito). Esta y la que sigue son líneas de acción que deben cubrir todo el

país y no sólo las "zonas marginadas". 4) *Apoyos a la economía rural para la reactivación productiva de las pequeñas comunidades* (proyectos alternativos, distribución de insumos productivos y asistencia técnica para la transformación y comercialización de productos). Excelente idea hacer concurrir esta vertiente y la anterior en los mismos territorios que las vertientes 1 y 2, de tal manera de generar sinergia entre lo económico y lo social. 5) *Apoyos a la vivienda urbana* (otorgamiento de créditos para el mejoramiento, ampliación y construcción de vivienda nueva). Surgen dudas de que esta línea, tal como está concebida, pueda ser operativa para la población pobre debido a su casi nula capacidad de pago. 6) *Apoyos a la vivienda rural para el mejoramiento o construcción del pie de casa* (suministro de asistencia técnica y materiales de construcción a bajo costo). Hay fuerte contraste entre apoyar la autoconstrucción de pie de casa en el medio rural y otorgar crédito para la construcción de vivienda nueva en el medio urbano. 7) *Mejoramiento de colonias, barrios urbanos y comunidades rurales* (introducción de servicios básicos, renovación ambiental y espacios públicos). Este es un programa que, según la Ley de Coordinación Fiscal, compete a los municipios con fondos del ramo 33. 8) *Promoción del desarrollo local* (participación social organizada en la identificación y jerarquización de demandas y en la ejecución de obras y proyectos). Esto no constituye una vertiente, sino una manera de hacer las cosas, y habría que definir a qué vertientes se aplica.

En las siguientes entregas continuaré analizando el planteamiento de desarrollo social de AMLO y lo contrastaré con el de Cuauhtémoc Cárdenas.

<sup>1</sup> El miércoles nos amanecemos con la noticia de un cambio en la titularidad de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. Marcelo Ebrard, ex secretario de Seguridad Pública, sustituye a Raquel Sosa, quien construyó en los más de cuatro años transcurridos del actual gobierno capitalino esa experiencia en la que se apoya AMLO (y quien ahora será secretaria de Cultura, ya que Enrique Semo renunció). Me parece que la ciudad (ni el país) gana nada con estos cambios; al contrario, mucho se pone en riesgo.

[jbolt@colmex.mx](mailto:jbolt@colmex.mx)