

<http://www.jornada.unam.mx/2005/10/14/034o1eco.php>

Viernes 14 de octubre de 2005

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Reglamento de la Ley de Desarrollo Social

● Sedeso busca introducir por esa vía el modelo neoliberal

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

LA FACULTAD DEL Ejecutivo federal de reglamentar las leyes (fracción I del artículo 89 constitucional) es una prerrogativa muy delicada que puede ser aprovechada para cambiar su sentido. Antes esto no importaba, ya que en el sistema de partido casi único también prevalecía un poder único: el Ejecutivo. El Legislativo, en el cual el partido oficial tenía siempre mayoría absoluta, jamás se atrevía a confrontar el poder del Ejecutivo. La primera derrota (reconocida) del partido único a nivel federal fue la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados (CdeD), lo que ocurrió en las elecciones federales de 1997. A partir de ese momento, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo empezaron a cambiar. Ejemplo de ello es lo que expuse en la entrega anterior de Economía Moral (07/10/05), que muestra que el Legislativo puede evitar, gracias al recurso de la controversia constitucional, que el Ejecutivo distorsione las leyes.

SIN LLEGAR A usar el recurso, pero ante la decisión de la CdeD de irse por ese camino, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) estuvo dispuesta a buscar una solución de consenso, que se alcanzó en dos días de negociaciones, en referencia al decreto que regula al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo). Queda pendiente de ver si ambas partes pueden ponerse de acuerdo también por lo que hace al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), cuyo proyecto (PR) empecé a discutir en la entrega de la semana pasada. En ella argumenté que en materia de medición de la pobreza y de evaluación -las dos áreas de competencia del Consejo-, el reglamento busca establecer modelos institucionales en los cuales son múltiples las instancias que miden la pobreza y llevan a cabo evaluaciones, lo cual es contrario a la letra y al espíritu de la LGDS, en lugar de velar por su exacta observancia como señala la Constitución.

OTROS EJEMPLOS EVIDENTES de violaciones a la LGDS en el proyecto de reglamento (PR), ya porque menoscaba sus disposiciones o porque las cambia o añade cuestiones ajenas a su texto, se analizan a continuación. No se trata de una lista exhaustiva, sino de ejemplos de un universo mucho más amplio.

DEL EXAMEN DE la estructura general del contenido del PR, resaltan dos hechos: a) el PR no aborda, es decir, no reglamenta, el título II de la LGDS referida a los Derechos y Obligaciones de los Sujetos de Desarrollo Social; y b) no existen en el PR secciones o capítulos dedicados a los cuatro organismos que la LGDS crea: el Consejo de Evaluación antes mencionado, la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social. Mientras este segundo hecho se explica porque ya han sido publicados los decretos que crean a dichos organismos y, al parecer, no se ha querido repetir en el PR su contenido, el primer asunto no es de fácil explicación. En borradores anteriores del PR sí se incluía un capítulo que "abordaba" estos derechos. De aquel capítulo ha sido rescatado ahora como artículo 6, pero sin referencia alguna a derechos, una facultad para la Sedeso que abona a lo dicho en la entrega anterior (que la Sedeso quiere mantener la facultad de definir y medir la pobreza): "las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que al efecto establezca el Consejo Nacional de Evaluación" (Consejo), lo que contraviene lo dispuesto en la LGDS, que claramente establece que es el Consejo el que mide la pobreza.

HAY AQUI, SIN EMBARGO, una distinción necesaria. Hay dos tipos de mediciones de pobreza que se necesitan hacer como parte de la política de desarrollo social y de su evaluación: a) aquellas que buscan conocer los niveles generales de pobreza prevalecientes en la sociedad y sus tendencias; y b) las que llevan a

cabo los programas focalizados de lucha contra la pobreza, que deben identificar a los hogares y personas pobres que, entonces, identificarán como su población objetivo. Es claro que mientras la primera corresponde al Consejo en los términos del artículo 37 de la LGDS, la segunda corresponde a las dependencias y entidades que ejecutan los programas. Sin embargo, está claro que el texto del PR citado se refiere a la primera categoría porque añade "para lo cual deberá utilizar la información que genere" el INEGI.

LAS ENCUESTAS NACIONALES no sirven para identificar a los beneficiarios de los programas; para ello se requieren instrumentos como los que ha utilizado el Progres/Oportunidades: censos en los que se captura nombre y apellido de las personas en áreas seleccionadas con algún criterio previo, o módulos de atención para solicitantes, donde se hace lo mismo. En este mismo artículo, el PR otorga facultades, no contenidas en la LGDS, a la Sedeso y a la Secretaría General del Consejo Nacional de Población (Conapo), para la definición de los lineamientos y criterios para la definición de la marginación y de la población en situación de vulnerabilidad.

EL ARTICULO 8 del PR afirma que "los programas de desarrollo social contendrán las acciones que hagan efectivos los derechos para el desarrollo social establecidos en el artículo 6 de la Ley (LGDS)". Los derechos enumerados por el artículo 6 son: educación, salud, alimentación, vivienda, disfrute de un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, y "los relativos a la no discriminación".

ESTE ARTICULO ES , desde luego, una desmesura, en particular porque no se limita a señalar que contendrán algunas acciones orientadas a tal fin, sino que pretende que se trata de las acciones que hagan efectivos tales derechos. El artículo 12, por su parte, pretende reglamentar los contenidos del Programa Nacional de Desarrollo Social, pero invade áreas de los programas nacionales de educación, salud y otros, al enumerar estos campos sin distinción alguna. Aunque este problema tiene una raíz en la LGDS misma, que es ambigua en cuanto al objeto que regula, el desarrollo social (en algunos momentos parecería abarcar la política social en su conjunto más una parte de la política de fomento económico, mientras en otros se reduce al campo administrativo controlado por la Sedeso), la "solución" adoptada en el PR no es, sin embargo, correcta.

EL ARTICULO 17 del PR pretende convertir en norma general el modelo de programa focalizado individualista que ha venido promoviendo en los dos últimos sexenios la Sedeso. Como si todos los programas fuesen, necesariamente, programas focalizados con criterios individualistas, establece como requisito general que todos los programas en sus reglas de operación deben identificar los criterios de elegibilidad y los requisitos para ser beneficiarios y las corresponsabilidades de éstos. No se les ocurre que algunos programas sociales pueden consistir en acciones generales que benefician a la población de algunas comunidades o áreas del país en su conjunto, sin especificar nombre y apellido de los beneficiarios (por ejemplo, obras de prevención de inundaciones o rescate del bosque de Chapultepec). O que pueden subsidiar bienes o servicios básicos a cualquier comprador (por ejemplo, un subsidio a la tortilla o a los materiales de construcción). Con ello, el PR viola otra vez la LGDS.

ES NECESARIO INSISTIR que la LGDS no establece, como quieren creer los funcionarios de la Sedeso, el modelo neoliberal en la política de desarrollo social. Por el contrario, deja abierta la puerta también a su contrario: a un modelo universalista que otorga los beneficios a todos, como la atención a la salud del Gobierno del Distrito Federal, que sólo excluye a quienes son derechohabientes de la seguridad social para evitar la duplicidad.

ESTA MISMA CONTRADICCION se presenta en cuanto al padrón único de beneficiarios (artículo 22 y siguientes del PR) que pretenden establecer. Aunque la LGDS define lo que se entiende por padrón de beneficiarios y aunque entre los derechos de los beneficiarios se incluye el de solicitar su inscripción en el padrón, no establece la idea de un padrón único ni mucho menos que todos los programas tengan que identificar a sus beneficiarios con nombre y apellido. Sólo puede haber padrón de beneficiarios de programas focalizados individualistas, porque los focalizados territorialmente y los universalistas no pueden tener padrón de beneficiarios. Todo padrón es una lista de incluidos que implica que todos los demás están excluidos. Es un sistema de exclusión. Los programas universalistas, puesto que no excluyen a nadie no necesitan un padrón. Al menos dos de las cinco vertientes que el artículo 14 de la LGDS identifica para la política de desarrollo social (la de desarrollo regional y la de infraestructura social básica) no podrían cumplir con el PR puesto que no pueden identificar sus beneficiarios. Una escuela no puede identificar los beneficiarios que tendrá en los próximos 50 años por nombre y apellido.

LA FRACCION IX del artículo 18 del PR se refiere a las (auto)evaluaciones que llevan a cabo las dependencias y entidades. Este asunto fue materia de la negociación entre la Sedeso y la CdeD para fines del decreto que regula el Consejo. En consecuencia, debe eliminarse este párrafo del PR.

CENTRAL EN EL DISEÑO que está detrás de la LGDS es la atribución de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (donde están todas las secretarías ligadas con lo social) que consiste en: "proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación" (artículo 52, fracción II de la LGDS), que si se lee conjuntamente con el artículo 53 que prevé que los acuerdos de esta Comisión son obligatorios para las dependencias del Ejecutivo federal, muestra que se trata de la simiente de una redefinición de las relaciones de poder entre lo económico y lo social en el seno del gobierno federal. En el PR esto desaparece. En su lugar (artículo 30) queda la versión anterior: "Corresponderá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la formulación del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, integrar en términos de las disposiciones aplicables, los recursos para los programas de desarrollo social". Parece evidente que la SHCP, donde reside la verdadera conducción del gobierno federal y no en Los Pinos, impuso en el PR el desvanecimiento de la citada función de la Comisión Intersecretarial, que anula plenamente el sentido de la existencia misma de dicha Comisión. Esto, desde luego, infringe la ley.

LA LISTA DE MODIFICACIONES del sentido de la Ley General de Desarrollo Social que la Sedeso introduce en el PR es mucho más larga, pero el espacio se me acaba. Es evidente que la Sedeso aprovecha la facultad reglamentaria para introducir en el PR el modelo de política de administración de la pobreza que concibe como el único posible, el sueño neoliberal: que todos los pobres estén en la nómina y que periódicamente se les otorgue una cantidad. Una vez que se cuente con el padrón único, habría que añadir, ya no sería necesaria la Sedeso, la Tesorería de la Federación podría, directamente, efectuar los pagos a los beneficiarios.

ESTE MODELO NO está en la LGDS, que fue el resultado de un equilibrio entre diferentes visiones del tema y que es congruente con casi cualquier modelo de política de desarrollo social. No podemos dejar que ello se destruya a través del reglamento.

jbolt@colmex.mx