

<http://www.jornada.unam.mx/2006/05/05/040o1eco.php>

Viernes 5 de mayo de 2006

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Ley de Desarrollo Social, a debate/ I

● Análisis crítico de la réplica oficial a la controversia constitucional contra su reglamento

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 DEMANDA DE controversia constitucional interpuesta por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra del reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (en adelante reglamento y LGDS) en la que la Cámara solicita la nulidad de diversos artículos del reglamento, por contener disposiciones contrarias a lo estipulado en la LGDS, ha sido contestada por el consejero jurídico de la Presidencia de la República, quien presentó a la Suprema Corte de Justicia un escrito al respecto el 24 de abril pasado.

ES IMPORTANTE que la opinión pública conozca los argumentos con los que el Ejecutivo federal defiende el impugnado reglamento. En entregas anteriores (24/2/06; 03/3/06; 10/3/06) he expuesto los argumentos de la Cámara de Diputados. Hoy inicio la exposición y análisis crítico de la defensa oficial refiriéndome a la que quizás sea la más grave de todas las violaciones cometidas a través del reglamento, pues intenta imponer un modelo social único.

EL ARTICULO 15 del reglamento postula: "*Los programas de la Administración Pública Federal que se deriven del Sistema Nacional de Planeación, relativos al desarrollo social, incluirán, según sea el caso, las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la ley, y atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad*".

LA CAMARA DE Diputados argumenta que, como se aprecia en el artículo plural *los* y en la conjunción *y*, el reglamento se refiere a *todos* los programas, haciendo imposible la existencia de programas universales que beneficien a todas las personas o que tengan *otros criterios de selección distintos* a los enunciados. Con ello viola la LGDS (artículos 1, 14, 19) y la Constitución (artículos 3° y 4°, entre otros). La Cámara de Diputados aclara que no se impugna que *algunos* programas atiendan sólo a personas en situación de pobreza o marginación (esto es una obligación establecida en los artículos 8 y 9 de la LGDS). Lo que impugna es que se postule que *todos los programas deben ser focalizados*, anulando la pluralidad de modelos sociales presente en la LGDS y estableciendo como modelo social único el liberal o residual (según lo llama Esping Andersen). El artículo 15 del reglamento *no es un error de redacción o un descuido*, sostiene la Cámara, ya que la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) ha estado incluyendo en las reglas de operación de *todos los programas* (incluso en programas de otra naturaleza, como Hábitat y Fonart) la dedicación exclusiva a los pobres o marginados.

VEAMOS LA RESPUESTA del consejero jurídico. La primera línea argumental consiste en intentar convertir diferencias terminológicas en el interior de la LGDS en escudo para la impunidad. Así, empieza señalando que lo estipulado en los artículos 1, 14 y 19 de la LGDS "se refieren a materias distintas", las que identifica como: *objetivo*¹ (artículo 1), vertientes de la política nacional de desarrollo social (artículo 4); y *programas y campañas* (de desarrollo social) prioritarios y de interés público (artículo 19). En cambio, argumenta, el artículo 15 del reglamento se refiere a los "programas de la administración pública federal, *mismos que no deben confundirse con la Política Nacional de Desarrollo Social*". De aquí concluye que "se trata de cuestiones distintas que no guardan relación, por lo que no es posible afirmar que el Reglamento va más allá de lo dispuesto por el artículo 14 de la Ley".

ESTE PRIMER DESLINDE de carácter semántico no corresponde con el sentido usual de los términos, políticas y programas. Cuando hablamos de políticas públicas nos referimos al conjunto que conforman los objetivos que

se persiguen y los medios para llevarlos a cabo. Estos pueden consistir de medidas (impuestos, tarifas, etcétera) y en programas, pero en materia de desarrollo social los programas son el medio fundamental. Por tanto, si bien no son lo mismo que las políticas, sí son una parte importante de ellas.

LA SEGUNDO LINEA argumental intenta refutar la interpretación del sentido del artículo plural *los* y de la conjunción *y*, en el artículo 15 del reglamento, que lleva a la Cámara de Diputados a interpretar que éste excluye así los programas universales y los que tengan algún otro criterio de selección de beneficiarios. Señala el consejero:

"El artículo 15 del reglamento contiene una *orden* del Ejecutivo Federal a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el sentido de que *en los programas de desarrollo social de su competencia*, se incluyan las materias previstas en los artículos 14 y 19; es decir, una *orden* para que incluyan las vertientes de la Política Nacional de Desarrollo previstas en la Ley y para que reconozcan las prioridades marcadas por la misma... Adicionalmente *se instruye* a las dependencias y entidades para que *en dichos programas* se atiendan a los *grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad*. Dicha adición *no puede interpretarse como exclusión de los programas de todas las personas que no se encuentren en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad*, sino como *una orden* para que en cualquier caso se atienda a la población con tales característica

SI ALGUIEN LE ORDENA (para usar el lenguaje autoritario del texto citado) a un subordinado al que ha enviado a la panadería que *compre bolillos*, no necesita decirle que no compre conchas para que esto no ocurra. Para que los argumentos del consejero fuesen válidos, el artículo 15 tendría que haber añadido una expresión como "de preferencia" después de "atenderán". En efecto, si alguien ordena a quien ha enviado a la panadería *que de preferencia compren bolillos*, entonces no excluye la posibilidad de que compren conchas. Al ordenar que atiendan a los pobres, está ordenando que no atiendan a nadie más. El consejero conoce bien la máxima jurídica según la cual los servidores públicos sólo pueden hacer lo que explícitamente les está atribuido (ordenado). El reglamento no les ordena que compren conchas.

EL TEXTO CONTINUA refiriéndose a los artículos de la LGDS que establecen: su objeto ("garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales"), el principio de justicia distributiva, y el derecho de *todos* a participar y beneficiarse de los programas. Dice el consejero que estos principios universalistas son reconocidos en el artículo 15 del reglamento, pero eso es justamente lo que no hace; por ello omite usar la palabra *todos* o *todas*, y se refiere sólo a los pobres o en situación similar. Esta identificación (que obviamente no está en la LGDS) entre derechos universales y atender sólo a los más pobres, se ve con mayor claridad cuando el texto impugnado considera que:

Lo anterior [se refiere al objeto y los principios universalistas citados] *es congruente con* el propio Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006 aprobado por la actora, al establecer en su artículo 56 que los programas de subsidios del ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social" *se destinarán exclusivamente a la población en condiciones de pobreza y marginación...*

ESTE ARTICULO, REDACTADO por el Ejecutivo federal en el Proyecto de Presupuesto muestra cuál es su concepción (destinar exclusivamente a los pobres extremos todos los recursos de la Sedeso), pero no refleja, como pretende el texto, la de la Cámara de Diputados que cometió el error de aprobarlo. El Ejecutivo federal cree que dedicar todos los recursos del ramo 20 a los pobres es congruente con garantizar a todos los derechos sociales. Habría que ver cómo se garantizaría el derecho a la educación básica si su gratuidad fuese sólo para niños de familias pobres.

PARA MOSTRAR A qué aberraciones lleva esta postura de dedicar recursos sólo a los pobres (extremos casi siempre) tomo libremente de la demanda de controversia constitucional en éste y los párrafos siguientes:

EL REGLAMENTO (ARTICULO 15) viola lo dispuesto en el artículo 14 de la LGDS que establece cinco vertientes que deben incluirse en la Política Nacional de Desarrollo Social: I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; II. Seguridad social y programas asistenciales; III. Desarrollo regional; IV. Infraestructura social básica; V. Fomento del sector social de la economía. Al reducir la atención de los programas a los grupos y personas en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, cancela la posibilidad de las vertientes II a V. El desarrollo regional se ocupa, por definición, del desarrollo de regiones específicas en las que viven personas y grupos pobres y no

pobres. Lo mismo ocurre con la infraestructura social básica. Las obras de captación, potabilización y distribución de agua para uso doméstico, o la construcción de escuelas, no pueden orientarse en beneficio exclusivo de las personas y grupos en situación de pobreza.

LA SEGURIDAD SOCIAL busca proteger a las personas de algunas consecuencias de riesgos naturales y sociales (enfermedad, invalidez, orfandad, viudez, vejez) asegurando la atención a la salud y la continuidad de los ingresos a pesar de que el riesgo se actualice, *previniendo así que las personas se vuelvan pobres*. Por definición, *toda actividad preventiva de la pobreza tiene que atender también a los no pobres* y, por tanto, no puede obedecer al principio de selectividad (sólo atender a los pobres) que el reglamento pretende imponer a todos los programas sociales. Además de violar la LGDS, resulta evidente que la selectividad a ultranza (sólo se atiende a los pobres) lleva a un enfoque "curativo" de la política de desarrollo social que atiende sólo a quien ya ha sido afectado por la pobreza, lo que es un camino mucho menos eficiente y menos justo que el preventivo.

EL ARTICULO 15 del reglamento no está ahí por error o descuido. La Sedeso ha estado guiada por la noción de la focalización de los programas hacia la pobreza extrema (focalización quiere decir selectividad, lo cual significa que sólo se puede ser beneficiario de un programa social si se es pobre extremo). Esta postura se ha radicalizado en los últimos años, en los cuales se ha confundido desarrollo social con orientación exclusiva hacia los pobres.

LA SEDESO PARECE querer ver en el reglamento la oportunidad para dar bases legales a su práctica de focalización a ultranza (buscando así legitimarla). Esta práctica se refleja en la inclusión de la focalización a la pobreza en las reglas de operación de todos sus programas (incluso en programas tradicionales como el de empleo temporal, o los que llevan a cabo Fonart o Diconsa, y en los nuevos como Hábitat, dirigido a la infraestructura social básica). Con ello ha buscado hacer compatible su obsesión focalizadora, concebida como el modelo social único, con programas que fueron diseñados con criterios más amplios, o que por su naturaleza, como Hábitat, no pueden ser focalizados.

EL TEXTO DEL consejero, después del párrafo citado sobre la exclusividad de los subsidios de ramo 20 a los pobres, defiende la focalización argumentando que "su propósito es asegurar que los beneficios de las acciones lleguen a las familias que más requieren la intervención pública... las familias más pobres". Otra vez, se ve lo que se incluye, pero se deja de ver lo que se excluye. Focalizar significa incluir a los más pobres, pero también significa excluir a los demás pobres y a los no pobres.

LA DEMANDA DE controversia constitucional de la Cámara de Diputados incluye una larga explicación de los altos errores de exclusión, y otros problemas, en que incurren los programas focalizados. Ellos llevan a la cancelación de los derechos sociales que la LGDS se propone garantizar.

EL ARTICULO IMPUGNADO del reglamento no tuvo, como se aprecia, un buen abogado defensor. No podría tenerlo. Seguiré analizando la respuesta del Ejecutivo federal en próximas entregas.

¹ ¿Error de dedo o conceptual? El artículo 1 de la LGDS se refiere a su "objeto" y no al "objetivo".

jbolt@colmex.mx