

<http://www.jornada.unam.mx/2006/05/12/033o1eco.php>

Viernes 12 de mayo de 2006 ECONOMIA MORAL Julio Boltvinik Ley de Desarrollo Social, a debate/ II

Vicente Fox insiste en que la Sedeso debe medir la pobreza

Prepara spot mayor

EL ARTICULO 37 del reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), uno de los artículos impugnados como parte de la demanda de controversia constitucional contra dicho reglamento, presentada por la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que "las personas o grupos sociales en situación de pobreza *serán aquellos que identifique la Secretaría [de Desarrollo Social]*, con sujeción a los lineamientos que, para la *definición, identificación y medición* de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación". Esta atribución a la Sedeso de facultades que no le corresponden, quebranta la LGDS que adjudica al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Conapodes) la medición de la pobreza. (En todo el mundo existe consenso entre los estudiosos del tema en que *la medición de la pobreza consiste en dos etapas: identificación y agregación*. La etapa crítica es la primera, la que explícitamente se arroga la Sedeso).

EN LA ENTREGA ANTERIOR (05/5/06) empecé a analizar la respuesta que, contra la demanda de controversia constitucional y a nombre del Ejecutivo federal, presentó Juan de Dios Castro, consejero jurídico de la Presidencia. Hoy continúo dicho examen. A pesar de citar íntegramente los dos artículos referidos al tema en la LGDS, el consejero desprende de ellos la falsa conclusión de que al Conapodes se le confiere sólo "una facultad de naturaleza normativa, consistente en emitir lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, que no debe confundirse con la operación o la tarea ejecutiva de aplicar esos criterios y lineamientos; es decir, de definir, identificar y medir la pobreza". *Reitera así el Ejecutivo federal la voluntad de sustraerle al Conapodes, y asignarle a la Sedeso, la facultad de medir la pobreza*, como si el artículo 37 de la LGDS, que junto con el artículo 36 conforman el Capítulo VI del Título Tercero, denominado: "De la definición y medición de la pobreza", no existiese. Este artículo estipula que: "Los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes".

NO HACE FALTA insistir demasiado ante la obviedad. *La LGDS no sólo dice que el Conapodes mide la pobreza, dice también cada cuándo debe hacerlo, a qué nivel de desagregación, qué fuentes debe usar, y define las previsiones presupuestarias* para que el INEGI capte la información requerida para tal fin. Esta obviedad se reitera cuando *el propio Ejecutivo federal*, al expedir el "Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto del 2005, estableció (artículo 5°) entre las facultades del Conapodes, las siguientes: "XXIV) Establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, tomando en cuenta los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la ley y *realizar los estudios correspondientes* con la periodicidad que establece el artículo 37 de la misma... XXVI) *Dar a conocer los resultados sobre la medición de la pobreza*". De acuerdo con este decreto, expedido por Vicente Fox, *el Conapodes mide la pobreza y da a conocer los resultados*. Más claro, ni el agua. El reglamento, por tanto, contradice no sólo la LGDS, sino a su propio decreto emitido meses antes.

ES VALIDO PREGUNTARSE a qué se refiere la LGDS cuando en el artículo 36 establece que los lineamientos y criterios que el Conapodes 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". La respuesta que la Cámara de Diputados dio en la demanda de controversia consiste en precisar que hay dos tipos *de medición* de la pobreza vinculadas con la política de desarrollo social: a) La que realizan los ejecutores de los programas focalizados para identificar a sus beneficiarios, a la que se refiere el artículo 36. Ejemplo de esta actividad es la identificación de su población beneficiaria por parte del Oportunidades y Liconsa (con metodologías dispares). La LGDS estipula que esta actividad *debe estar normada* por el Conapodes. b) La que se realiza para conocer la magnitud y evolución de la pobreza en el país a partir de información nacional como la que genera el INEGI, a la que se refiere el artículo 37 de la LGDS al especificar que debe realizar el Conapodes con cierta periodicidad y desagregación geográfica. Esta medición es la que ha llevado a cabo (ilegalmente a partir de enero del 2004) la Sedeso mediante el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. La insuficiente especificación de esta distinción en la LGDS no autoriza al Ejecutivo federal a sustraerle al Conapodes, por medio del reglamento, *la facultad de medir la pobreza en el segundo sentido y atribuírsela a la Sedeso*.

EL PRINCIPAL PROBLEMA de la argumentación del consejero al respecto se deriva de no reconocer la existencia de estos dos tipos de mediciones. Eso le impide conciliar los diversos textos de la LGDS entre sí y lo *obliga a suponer que el artículo 37 de la LGDS no existe*. En cambio, la interpretación de la Cámara de Diputados concilia plenamente todos los textos de la LGDS. Para infortunio del consejero, su argumentación, basada sólo en el artículo 36, no lleva a la conclusión de que sea la Sedeso la que deba medir la pobreza (en el primer sentido), sino que sean todos los ejecutores de programas (focalizados)

de desarrollo social. Incluso en esta interpretación, la Sedeso no sería la única instancia que mediría la pobreza, sino cada uno de los ejecutores de programas focalizados.

EN EFECTO, EL CONSEJERO señala, interpretando el artículo 36 de la LGDS, que ésta "... ordena a las dependencias y entidades públicas que participen en la ejecución de programas a sujetarse a los lineamientos y criterios que emita el Consejo Nacional de Evaluación para la definición, identificación y medición de la pobreza... En esa virtud, el Reglamento de la LGDS otorga a la Secretaría de Desarrollo Social la función operativa de identificar la pobreza...". Hermosa lógica en la que se pasa del plural de dependencias y entidades al singular de la Sedeso. ¿Y el artículo 37 de la LGDS? Se le olvidó al consejero.

TAMPOCO CORRESPONDE A la Sedeso la función de llevar a cabo la definición de criterios para la medición de la marginación y vulnerabilidad, como establece el reglamento en el segundo párrafo del artículo 37, cuando estas funciones se encuentran indirectamente establecidas para el Conapodes en los artículos 29, 36, 81 de la ley (al fijar la sinonimia de marginación y vulnerabilidad con pobreza). La larga argumentación del consejero para tratar de demostrar que marginación y vulnerabilidad no son sinónimos se apoya, en buena parte, en documentos externos a la propia LGDS. Usando la propia Ley, en la demanda de controversia se argumentó que los tres términos son usados como sinónimos en ella. Por ejemplo, en el artículo 29 se equiparan pobreza y marginación como sinónimos: "Se consideran zonas de atención prioritaria las áreas o regiones, sean de carácter predominantemente rural o urbano, 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 establecidos en esta Ley".

COMO SE APRECIA, la LGDS establece la misma definición para *pobreza y marginación* referida a rezagos e insuficiencias en relación con los derechos al desarrollo social. Pero el consejero, tratando de argumentar en contra de esta sinonimia evidente en la LGDS, llega a la aberración de sostener que en la primera frase del artículo 29 de la LGDS hay una errata: "Del texto de la Ley General de Desarrollo Social publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, se advierte un error ortográfico, pues entre las palabras 'pobreza' y 'marginación', debe mediar la conjuntiva "y" o la disyuntiva "o"; ello, toda vez que, como se ha explicado, se trata de términos distintos, y no puede inferirse que son sinónimos con base en dicho error como pretende hacerlo la actora" (la Cámara de Diputados).

EL CONSEJERO SE ARROGA facultades para detectar erratas en una ley promulgada y publicada, con su visto bueno, en enero de 2004. No hay tal. En la parte final del propio artículo 29 la LGDS estipula la institución que debe definir los lineamientos para medir ese par de sinónimos, al establecer que la determinación de las zonas de atención prioritaria (materia de dicho artículo): "se orientará por los criterios de resultados que para el efecto define el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social..." El reglamento viola, por tanto, al conferir a la Sedeso las facultades que, para normar la medición de la marginación (y la vulnerabilidad), le otorga la LGDS al Conapodes.

EL ARGUMENTO "DE la actora" se basa en: 1) la sinonimia en la LGDS, 2) en lo establecido en esta parte final del artículo 29, y 3) en una amplia argumentación de consistencia interna de la LGDS, incluida en la demanda de controversia, que lleva a la conclusión que si vulnerabilidad y marginación no fuesen sinónimos de pobreza, la LGDS sería una ley aberrante. Esto se puede expresar señalando la desproporción implícita en la insistencia del consejero que vulnerabilidad y marginación son términos independientes de pobreza. Si así fuese, tendríamos una ley absurda que: 1) Crearía el derecho de las personas vulnerables a recibir apoyos para disminuir su desventaja y la obligación de los tres órdenes de gobierno de llevar a cabo programas para atenderlos (artículos 8 y 9). 2) Definiría como una de las vertientes obligatorias de política nacional de desarrollo social, la de superación de la *pobreza* (no de superación de la vulnerabilidad) (artículo 14). 3) Definiría zonas de atención prioritaria en función de los "índices de *pobreza, marginación*", prevalecientes en ellas (no de los índices de vulnerabilidad). 4) Crearía una nueva institución y definiría ocho indicadores para la *medición de la pobreza* (no de la vulnerabilidad, ni de la marginación). Sería una Ley sin pies ni cabeza.

LA LGDS ES, por el contrario, una ley coherente. Marginación y vulnerabilidad son, para propósitos de la LGDS, sinónimos. La institución que tiene facultades para definir y medir la pobreza (en el segundo sentido) y para definir los lineamientos y criterios para ambos tipos de mediciones es, por tanto, *ipso facto*, la que tiene las mismas facultades respecto a marginación y vulnerabilidad.

DETRAS DE LA INSISTENCIA del Ejecutivo federal sobre las facultades de la Sedeso para medir la pobreza (en el segundo sentido) hay un interés electoral inmediato: legitimar el *spot mayor* que está a punto de lanzar al presentar la evolución de la pobreza de 2000 a 2005 con base en una encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares para 2005, cuyo costo total pagó la Sedeso, a pesar de la oposición de la Cámara de Diputados. Otra vez, sin embargo, tendrá muy baja credibilidad la *foxilandia* en la que milagrosamente baja la pobreza. Sabemos que no ha sido así.