

Viernes 1 de septiembre de 2006

Economía Moral

Julio Boltvinik

Una ley para el Plan de la CND/ I

● Nueva ley de Desarrollo Social hace realidad derechos sociales

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

Aunque al escribir estas líneas el candidato de la derecha no es todavía presidente electo, la actitud legaloide y estrecha adoptada por el TEPJF al anunciar el rechazo a casi todas las impugnaciones de la coalición Por el Bien de Todos, y lo que es peor, al ignorar las evidencias rotundas del recuento parcial que organizó en casi 12 mil casillas, y al desconocer su propia jurisprudencia que le obligaba a anular las casillas en las cuales comprobó que había más votos que las boletas legalmente recibidas y viceversa, hace ineludible el presagio que declarará válida la elección presidencial y presidente electo a Calderón. Por tanto, miremos hacia delante y preparémonos para una larga lucha. En el proyecto de resolución que AMLO ha puesto a discusión para ser aprobado por la convención nacional democrática, el punto central es el plan, al que podemos llamar Plan de la CND. Consiste en siete puntos, el cuarto de los cuales esboza un "programa básico" con cinco objetivos; el primero es "llevar a cabo todas las acciones necesarias para defender y proteger a millones de mexicanos pobres que tienen hambre y sed de justicia, buscando *combatir a fondo la pobreza y la creciente desigualdad* que imperan en nuestro país".

Hoy pongo a consideración de la CND, a través de esta columna, la primera parte de un planteamiento legislativo y programático para avanzar en este punto del plan. El miércoles 30 de agosto presenté ante la Comisión Permanente del Congreso una iniciativa con Proyecto de Decreto que crea la Nueva Ley General de Desarrollo Social. El planteamiento fue presentado en los canales institucionales legislativos vigentes que están perdiendo la escasa legitimidad que conservaban (al igual que el Ejecutivo, el Judicial, y el IFE) al estar siendo utilizados por el *PRIAN* (y sus aliados) para marginar a los partidos de la coalición, en violación abierta de la legalidad y de las prácticas institucionales, y para establecer, como acertadamente señaló el editorial de *La Jornada* de este miércoles, una oligarquía en el país.

La iniciativa presentada refleja mi aprendizaje, desde la atalaya privilegiada del Congreso, sobre las limitaciones y contradicciones de la Ley General de Desarrollo Social vigente (LGDSV), así como la experiencia indirecta sobre las tareas del Gobierno del DF en la materia y los avances, sobre todo conceptuales, de la Ley de Desarrollo Social del propio DF. La LGDSV tiene dos contradicciones internas que impiden que se convierta en el marco legal para "combatir a fondo la pobreza". En primer lugar, al mismo tiempo que tiene aspiraciones multisectoriales al postular como vertientes de la política de desarrollo social (artículo 14), la generación de empleo e ingreso, el desarrollo regional y la seguridad social, es también una ley para la Sedeso a la cual dota de amplísimas facultades que, sin embargo, sólo puede cumplir reduciendo, en los hechos, la mirada multisectorial a una sectorial. Así, al dotarla de la facultad de coordinar el Sistema Nacional (artículo 39), de formular el Programa Nacional (artículo 43), y de presidir la Comisión Intersecretarial (artículo 51), los tres con el apellido "Desarrollo Social", reduce, en los hechos, el sistema y el programa a la Sedeso y sus organismos coordinados, y condena a la Comisión Intersecretarial a la parálisis. ¿De dónde emanaría el poder de una secretaría para coordinar a otras que son sus pares? ¿Por qué habrían de responder otros titulares de otras secretarías a la convocatoria de uno de sus pares? La única secretaría que ha tenido y sigue teniendo un poder por sobre las demás es la de Hacienda, por el poder que le otorga controlar el presupuesto. No es extraño, por ello, que dicha comisión no haya tenido ninguna reunión de trabajo durante el gobierno de Fox.

El desarrollo social es, por naturaleza, intersectorial y multisectorial. A diferencia de agricultura, educación, salud, que son sectores, campos "verticales" de acción, el desarrollo social es un campo "horizontal", que cruza casi todos los sectores, como son también la ciencia y la tecnología, y la información estadística. En todos los temas horizontales es necesario constituir, como bien lo prevé la LGDSV, *un sistema* para coordinar a las instituciones sectoriales que participan en la materia. Pero el primer violinista no puede dirigir la orquesta sinfónica y, al mismo tiempo seguir siendo el primer violinista. Esta contradicción se resuelve en la iniciativa de Nueva Ley General de Desarrollo Social (NLGDS) asignando el puesto de director de orquesta, para seguir con este símil, al presidente de la República. Para ello transformo la Comisión Intersecretarial en Gabinete de Desarrollo Social presidido por el Ejecutivo Federal, y doto a dicho gabinete de las amplias facultades que en la LGDSV tiene la Sedeso. Esto está en línea con lo que le planteo a Andrés Manuel en una reunión del Consejo Consultivo para el Proyecto Alternativo de Nación durante la campaña:

"La experiencia muestra que para reducir la pobreza no son suficientes los programas sociales; se requiere la *interacción sinérgica entre política económica y política social*. Por ello, el Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, que podemos abreviar *Supera*, *tiene que ser un programa de toda la administración pública federal*, debe movilizar todos los instrumentos económicos, sociales y legislativos, e invitar a gobiernos estatales y municipales a participar. Para que una tarea de esta magnitud e importancia funcione bien se requiere el *liderazgo continuo del Presidente de la República*, por lo cual propongo que durante el próximo gobierno el Gabinete para la Superación de la Pobreza, encabezado por el presidente López Obrador, formule el *Supera* y el presupuesto horizontal integrado que lo implementará."

La otra contradicción central de la LGDSV la comparte con la Constitución y con muchas otras leyes: postula derechos sociales (artículos 1, 6,7 y 8) y no determina los medios mínimos y obligatorios para que esos derechos se conviertan en realidad. Cuando esto ocurre, los derechos sociales se convierten en retórica. Para pasar de la retórica a los hechos, en la NLGDS (artículo 9) se estipulan los componentes obligatorios de cada una de tres modalidades básicas de intervención. Estas modalidades son: 1) universalista, orientada al cumplimiento de los derechos sociales; 2) superación sostenible de la pobreza, orientada al cumplimiento del derecho condicionado (para quienes viven en pobreza y/o en riesgo de pobreza) estipulado en el artículo 8; 3) protección contra el riesgo de pobreza. Las modalidades 1 y 3 suponen un enfoque preventivo para la superación de la pobreza, aunque la del inciso 1 va más allá. La modalidad 2 representa el enfoque compensatorio ("curativo") que en esta visión integral del desarrollo social es complementaria de las otras dos, ya que para asegurar que un niño pobre aproveche adecuadamente la escuela es necesario apoyar a todos los miembros de su hogar en materia alimentaria, de manutención en general, de atención a la salud, de vivienda y sus servicios.

Antes de exponer los componentes obligatorios, retomo de la exposición de motivos el siguiente texto sobre la mancuerna conceptual pobreza y riesgo de pobreza:

"En la Ley vigente se usan de manera caótica tres conceptos distintos: vulnerabilidad, marginación y pobreza... Lo que se hace en la presente iniciativa es unificar la nomenclatura en torno a pobreza y riesgo de pobreza ¹. Esta mancuerna se aplica sistemáticamente en la fracción II del artículo 14, referida a la modalidad básica de intervención de superación sostenible de la pobreza, para definir los apoyos, servicios, exenciones y subsidios que recibirá la población en función de si habita en áreas de atención prioritaria o de si, habitando fuera de ella, vive en pobreza y/o en riesgo de pobreza. También, y de manera asociada, se definen las áreas de atención prioritaria en función de incidencias equivalentes ² de la pobreza y del riesgo de pobreza que se encuentren sustancialmente por arriba de las medias nacionales. Así, no se pierde el sentido del concepto de marginación que en nuestro país ha consistido en la identificación de áreas geográficas con niveles de vida más bajos (pobreza más alta) que los promedios nacionales, lo que se rescata en el concepto de áreas de atención prioritaria, y tampoco se pierde el sentido del concepto de vulnerabilidad, sino que se liga al de pobreza (riesgo de pobreza o vulnerabilidad de caer en ella son esencialmente lo mismo), y al mismo tiempo se eliminan las inconsistencias de la Ley vigente que define el derecho a la atención especial para quienes están en situación de vulnerabilidad (art. 8), pero contiene un capítulo sobre la medición de la pobreza y crea un organismo para medir ésta, no aquélla, mientras establece que las zonas de atención prioritaria se definan en términos de "índices de marginación, pobreza".

Los componentes obligatorios, concebidos como mínimos, que se definen en la NLGDS para cada modalidad básica de intervención comprenden un amplio espectro de líneas de acción. En su conjunto hacen posible convertir en realidad los tres tipos de derechos estipulados en la Ley y que son: los derechos universales; el derecho universal de acceso a los programas de desarrollo social; y el derecho a recibir apoyos para eliminar la desventaja. En la ley vigente, después de formular estos tres derechos (artículos 6 a 8) se define la obligación de los tres órdenes de gobierno de establecer políticas y asignar recursos sólo para el tercer derecho (artículo 9), en flagrante contradicción con lo que ella misma estipula en los artículos 14 y 19 sobre vertientes de la política y sobre prioridades de ella. Esto se corrige en la NLGDS en el propio artículo 9, como se señaló antes.

Los derechos estipulados en los artículos 6 a 8 de la ley vigente se precisan y amplían. En primer lugar, aunque se mantiene su definición como "derechos para el desarrollo social", la expresión cobra sentido en la NLGDS porque en el artículo 2 se define el desarrollo social en los siguientes términos: "Proceso intencional y planeado de cambio que hace efectivos los derechos sociales, eleva el bienestar de la población, permite la superación de la pobreza y del riesgo de pobreza de manera sostenida y sostenible, y disminuye la desigualdad social, apoyándose tanto en la política económica como en la social". Además se introducen en la redacción del artículo 6 los siguientes cambios. El primero es la inclusión de la palabra "universales" para calificar los derechos para el desarrollo social. El segundo cambio es especificar el derecho al trabajo en términos de trabajo digno y bien remunerado. El tercero es añadir los siguientes derechos: a un nivel de vida digno y suficiente, a la participación en la vida cultural, al acceso al tiempo libre, y el de los menores y de los adultos dependientes a la protección. El cuarto cambio es añadir a la frase final del artículo, que dice en "los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", la referencia adicional a los "instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos ratificados por el país". El quinto y último cambio es añadir un segundo párrafo al artículo que establece que la participación en el diseño y las demás etapas de la política de desarrollo social es también un derecho.

En próximas entregas continuaré esbozando los contenidos de esta iniciativa, analizaré las objeciones que se le pueden hacer y como puede ser utilizada por la CND en su lucha. Sugiero que una línea de acción de la CND sea la legislativa. Que con un procedimiento participativo que involucre a los pueblos y barrios formulemos una nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y nuevas leyes, y que una vez aprobadas las convirtamos en armas centrales de la lucha.

¹ En el artículo 2 se definen pobreza y riesgo de pobreza, éste en términos de alta vulnerabilidad a riesgos cuya realización puede llevar al hogar o la persona a la pobreza. Esta se define en términos de nivel de vida que no cumple los requisitos de dignidad y suficiencia. Estos términos se precisan en el artículo 36 estableciendo no sólo los indicadores, sino los umbrales en cada uno y las líneas generales para calcularlos y combinarlos.

² La incidencia equivalente es el resultado de combinar, para el conjunto de hogares y personas de un área geográfica, la incidencia (proporción de personas pobres) y la intensidad de su pobreza (distancia positiva respecto a la situación normativa)

jbolt@colmex.mx