

Viernes 8 de septiembre de 2006

Economía Moral

Julio Boltvinik

Una ley para el plan de la CND /II

Consumado el golpe de Estado institucional, queda sólo la larga lucha

*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*

Como se preveía, los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) defendieron sus intereses de clase y votaron por la derecha. En realidad, lo que ocurrió durante la farsa del martes 5 de septiembre, día negro para la historia de México, no fue la emisión de un dictamen referido a un juicio de impugnación, sino la emisión de un voto de calidad. Nuestra legislación autoriza a los magistrados de este tribunal a hacer prácticamente lo que quieren, ya que sus dictámenes son inatacables y definitivos (lo que los convierte en votos de calidad). Los análisis de los reporteros de *La Jornada* del miércoles 6, y los que Horacio Duarte presentó en el Zócalo ese mismo día (véase *La Jornada* del jueves 7), ilustran muchas de las inconsistencias y el cinismo de los magistrados, que lejos de actuar como jueces lo hicieron como militantes del PAN y se dedicaron a atacar a Andrés Manuel López Obrador: sostuvieron que no fueron la intervención descarada de Fox, ni la *guerra sucia*, ni la intervención del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), los factores que tuvieron impacto desfavorable en las preferencias por AMLO, sino su ausencia del primer debate y su "falta de respeto a las instituciones".

Miremos hacia delante, a la larga lucha por transformar el país, lo que incluye modificar a fondo nuestras propias conciencias y mentalidades, como señaló Andrés Manuel. Continúo, en esa mira, presentando hoy la iniciativa de nueva ley general de desarrollo social (NLGDS) que empecé en la entrega anterior de *Economía Moral* (01/09/06) y que ofrezco como una contribución a las tareas legislativas de la convención nacional democrática (CND) que, como ha dicho AMLO, deben incluir también una nueva constitución. Aunque la mencionada iniciativa fue presentada por los canales institucionales como mi último acto en calidad de diputado federal, tengo escasas esperanzas que se convierta en ley en la presente legislatura, porque, como los magistrados, los diputados y diputadas del *PRIAN* votarán, al final de cuentas, por sus intereses de clase, y la mayoría se identifica con la clase dominante que representa el PAN. Sin embargo, la iniciativa ha sido incorporada a la agenda legislativa del nuevo grupo parlamentario del PRD en la Cámara de Diputados (CdeD).

En la entrega anterior mostré cómo se resuelven en la NLGDS las dos contradicciones centrales de la Ley General de Desarrollo Social vigente (LGDSV). La primera contradicción entre el carácter multisectorial (horizontal) del desarrollo social y la centralidad de facultades que se le otorgan a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), que como todas las secretarías de Estado (salvo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP) está constreñida a un sector, se resuelve creando el gabinete de desarrollo social, presidido por el Presidente de la República, y transfiriéndole las amplias facultades asignadas en la LGDSV a la Sedeso. Es decir, se asume plena y de manera consistente el carácter multisectorial del desarrollo social.

La segunda contradicción, entre los amplios derechos sociales que la LGDSV pretende garantizar y la ausencia de estipulaciones para hacerlos realidad, se resuelve definiendo componentes obligatorios y precisando el contenido específico de muchos de ellos para cada una de las tres modalidades básicas de intervención que se definen, y que están asociadas a los derechos universales, por una parte, y al derecho condicionado a la situación de pobreza y de riesgo de la misma. También en la entrega anterior cité la exposición de motivos de la iniciativa para mostrar la solución adoptada para enfrentar lo que puede identificarse como la tercera contradicción de la LGDSV: la conceptual entre los términos pobreza, marginación y vulnerabilidad. Pobreza y

riesgo de pobreza, usados como conceptos complementarios entre sí, rempazan a los tres señalados sin pérdida del sentido conceptual implícito en ellos.

La LGDSV fue aprobada como fruto de un proceso de negociación que involucró a las mesas directivas de las comisiones de Desarrollo Social de ambas cámaras, por unanimidad tanto en el Senado como en la CdeD. Ello se explica porque todos los partidos políticos aspiraban a que este campo relativamente nuevo del quehacer gubernamental estuviese reglamentado. La Sedeso, creada a mediados del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, y que no presentó iniciativa alguna, recibió con júbilo la aprobación de la ley, que Fox no sólo promulgó rápidamente sino que organizó una ceremonia en Los Pinos para el efecto.

El costo del consenso, sin embargo, suele ser la inconsistencia. En mi discurso en la tribuna de la CdeD en la sesión en la que se aprobó la ley, presenté lo que llamé sus "luces". Entre ellas destacué los "candados" al gasto social, que obligan a que haya incrementos anuales reales en el mismo. Señalé: "Estos 'candados' reflejan la lucha del sector social por protegerse de las arbitrariedades del *todopoderoso* sector económico", y añadí: "de la presión de esta Cámara dependerá que estas normas se conviertan en normas vivas o queden como letra muerta". En ese momento no valoré la gravedad de la omisión incurrida al no definir el gasto social que se quería proteger, pero esta gravedad se hizo manifiesta en los procesos de elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2005 y 2006, ya que ante los alegatos del Legislativo que el anteproyecto violaba los "candados", el Ejecutivo respondió que, al no haber definición de gasto social, no había manera de verificar la veracidad de nuestro alegato. El reglamento de la ley, publicado tardíamente por la Sedeso en 2006, no corrige esta omisión. De esta manera, ésta que parecía una de las "luces" más brillantes de la ley, quedó invalidada. Para reencender esta "luz" incluí en la iniciativa una definición operacional de gasto social que permitirá controlar si se respetan dichos "candados".

La obligatoriedad para las dependencias que ejecutan programas de desarrollo social de los "lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo) para la definición, identificación y medición de la pobreza", la interpreté como una "luz" adicional por considerarla suficiente para poner fin a la multiplicidad de métodos de identificación de los pobres, alcanzando unidad en la materia. Sin embargo, al publicarse el reglamento de la ley, e interponer la CdeD un recurso de controversia constitucional contra éste, se ha puesto de manifiesto que la LGDSV (al margen de la contradicción conceptual antes señalada) omitió distinguir dos tipos de medición de la pobreza: la genérica, que se realiza para conocer la evolución de este mal social (y que se basa en instrumentos estadísticos que no identifican a los hogares individuales que se encuentran en dicha situación), y la particular, que llevan a cabo los programas focalizados para identificar a su población objetivo (a los hogares pobres con nombre y apellido del jefe y domicilio de la vivienda). Esta omisión oscurece el sentido de hacer obligatorio que las dependencias y entidades que ejecutan programas focalizados utilicen las metodologías definidas por el Consejo porque, o no se sabe para qué o bien porque se entiende, como ha querido entender el gobierno actual, que son estas dependencias las que miden la pobreza. En efecto, si sólo hubiese un tipo de medición se presentaría la disputa de si es la Sedeso o el Consejo el que debe llevarla a cabo. En la NLGDS propuesta se definen ambas mediciones y se asignan responsables para llevar a cabo cada una: al Consejo las genéricas, y las particulares a los organismos que ejecutan los programas. Para alcanzar la homogeneidad de ambas mediciones se establece que la metodología será la misma y que la definirá el Consejo con base en lo estipulado en el artículo 36 de la NLGDS.

Una tercera "luz", sostuve en la tribuna, es la creación de dos comisiones de desarrollo social: la nacional y la intersecretarial. Me referí sólo a la segunda, destacando dos funciones que se le asignan: "recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas", y "proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación". Hice notar que "en estas dos funciones está la simiente, pero sólo la simiente, de la más radical reforma estructural que (ésta sí) requiere el país: el fin del sometimiento de lo social a lo económico". Los decretos que crean ambos mecanismos colectivos se emitieron en 2004. Sin embargo, la comisión intersecretarial, salvo su reunión de instalación, no se ha vuelto a reunir, haciendo que esa "luz" no brillara.

Era una "luz" falsa, pues, como ya señalé, cobraba vida en ella la contradicción entre lo multisectorial y lo sectorial cuando se pretendía que una secretaría, sin poderes especiales como la SHCP, encabezara a sus pares. Para poner fin al sometimiento de lo social por lo económico, la iniciativa de ley presentada da un paso hacia adelante y, como ya se dijo, transforma la comisión intersecretarial en gabinete de desarrollo social,

presidido por el Presidente de la República, y le asigna las tareas centrales del desarrollo social. La creación de la Sedeso introdujo una gran confusión al hacernos creer que el desarrollo social es un asunto sectorial (como salud, educación o agricultura) y que, por tanto, para atenderlo basta una política sectorial llevada a cabo por una secretaría. Esto no es así, como lo entrevé la LGDSV al crear la Comisión Intersecretarial y dotarla de importantes (aunque incipientes) funciones que, como hemos visto, han quedado en letra muerta.

El desarrollo social requiere tanto un enfoque preventivo-compensatorio como la interacción sinérgica entre la política económica y social. Sin ellos, la política social se convierte en ambulancia que va recogiendo los heridos que va produciendo la política económica. El desarrollo social sólo puede alcanzarse como resultado de la acción conjunta de la administración pública federal en su conjunto, ya que por su naturaleza es un tema horizontal que recorre todos los sectores económicos y sociales. Por tanto, si se quiere ir más allá de la administración de la pobreza, es necesario abordar el desarrollo social de manera concertada por toda la administración pública federal, que sólo puede ser conducida por el Presidente de la República. En términos de la política de desarrollo social, éste es uno de los cambios más importantes introducidos por la iniciativa. Por ello se dota al gabinete de desarrollo social de las facultades centrales en la materia, muchas de las cuales están asignadas en la LGDSV a la Sedeso, como la coordinación del sistema nacional y la formulación del programa nacional en la materia. Además, se dan varios pasos hacia adelante, decisivos en las relaciones entre lo económico y lo social, al dotar al gabinete de desarrollo social de las facultades de formular los componentes en la materia del Presupuesto de Egresos de la Federación, de "adoptar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones de política económica con las de desarrollo social" y al estipular que, en caso de que ello no fuese posible, se "modificarán las que (el gabinete) estime necesarias para eliminar el origen de la incompatibilidad". En este proceso de reconocer el carácter multisectorial e intersectorial del desarrollo social, la Sedeso se transforma en lo que siempre debió haber sido: responsable de las atribuciones específicas que le competen y en secretaría ejecutiva del gabinete de desarrollo social. La "luz" más brillante que identifiqué era, sin embargo, la creación del Consejo, lo que abordaré en la próxima entrega.

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