

Derechos sociales: de la retórica a los hechos

Reto central de la reforma social del Estado

En la consulta pública para la reforma del Estado en materia de garantías sociales, realizada en Acapulco esta semana, numerosos participantes pusimos el dedo en la llaga: los derechos sociales (DS) no se cumplen. Llamarle garantías sociales, dijo Muñoz Ledo, resulta paradójico, ya que los DS no están garantizados. Resumo las ideas centrales de mi intervención.

Como los DS estipulados en la Constitución, en instrumentos internacionales suscritos por México y en la legislación, no se cumplen, en materia social el reto central de la reforma del Estado no es continuar perfeccionando los DS escritos. Tampoco convertirlos en exigibles (que un juez pueda ordenar al Ejecutivo que atienda a determinada persona), tema sobre el que versó la intervención de Alfonso Oñate Laborde, funcionario de la Suprema Corte de Justicia, quien pidió modificar la Ley de Amparo para hacer exigibles los DS. En ambos casos puede y debe avanzarse. Pero el meollo del cambio requerido es pasar de la retórica a los hechos y hacer realidad los DS vigentes.

Para transformar las aspiraciones contenidas en los DS en realidades cotidianas, es preciso: 1. Definir con claridad los sujetos obligados, incluyendo mecanismos institucionales de decisión y coordinación. 2. Definir con precisión las tareas a que están obligados dichos sujetos. 3. Precisar la temporalidad de las metas. 4. Asegurar que los fondos necesarios sean canalizados año con año, para lo cual es central incluir entre los sujetos obligados a la SHCP. Muñoz Ledo relató que el FAP (Frente Amplio Progresista) propuso añadir la reforma hacendaria a la temática de la reforma del Estado, pero que ello fue rechazado por el PRIAN, dejando a la reforma del Estado sin el brazo financiero. La mejor manera de abordar este conjunto de tareas es por grupos de derechos en cuerpos legales coherentes. Ejemplifico con mi iniciativa de "nueva" Ley General de Desarrollo Social (NLGDS), presentada en agosto de 2006, que está sin dictaminar.

Para hacer efectivos los DS contenidos en la LGDS vigente (que se precisan en la NLGDS) se definen como sujetos obligados los tres órdenes de gobierno. Las tareas a que están obligados son: aplicar políticas, realizar programas y asignar recursos en tres modalidades de intervención: a) Universalista (para hacer realidad los derechos universales); b) Superación sostenible de la pobreza (para hacer realidad el derecho condicionado a estar en situación de pobreza); c) Protección del riesgo de pobreza (para prevenir la caída de las personas en la pobreza).

En cada modalidad de intervención se precisan las tareas a través de los componentes obligatorios que configuran un auténtico Estado de bienestar, cuyo desarrollo es postulado como uno de los seis objetivos de la política nacional de desarrollo social (DeSoc) en la NLGDS:

A) *Universalista, 14 componentes obligatorios* dirigidos a todos: educación pública gratuita desde preescolar hasta preparatoria (menores y adultos); salud pública; servicios de salud para todos con pago de módica cuota; pensión universal adultos mayores; crédito universal para vivienda; acceso universal infraestructura social básica (agua, drenaje, electricidad, recolección de basura); fomento del desarrollo de necesidades y capacidades; crecimiento económico y generación de empleos; recuperación salarial; cuidado de menores; economía popular; desarrollo regional; cobertura *universal* de la seguridad social.

B) *Superación sostenible de la pobreza, 9 componentes obligatorios dirigidos a los pobres:* asistencia social; apoyo alimentario; abasto social; libros de texto, útiles, uniformes y alimentos escolares; becas a estudiantes; albergues escolares; exención de la cuota de salud definida en A; subsidio vivienda; becas discapacitados.

C) *Protección riesgos de pobreza, seguridad social más 5 componentes obligatorios adicionales* dirigidos a todos para prevenir la pobreza: promoción de ahorro-crédito; protección de patrimonio familiar; promoción de seguros de vida; política de protección de ocupaciones inestables; fiscalización de evasión de obligaciones laborales.

Estos 28 componentes obligatorios configurarían un auténtico Estado de bienestar que garantizaría la superación total de la pobreza. En artículo transitorio se establece la *temporalidad de las metas*: alcanzar la cobertura total de todos los componentes en 10 años. Se establece también la *obligación del Ejecutivo Federal (SHCP) de llevar a cabo las reformas fiscales y de fiscalización necesarias para financiar esta trayectoria*. Así tendría sentido una reforma fiscal, que, como dijo Muñoz Ledo, tiene que ser una reforma espejo de la social.

Cuando los sujetos obligados son diversos, como en este caso, son centrales los mecanismos interinstitucionales de coordinación y decisión. En el DeSoc la multiplicidad de sujetos no sólo se explica por la presencia de los tres órdenes de gobierno (la mayor parte del gasto social lo realizan estados y municipios financiados por las aportaciones federales), sino también porque el DeSoc es un *campo horizontal* del quehacer público que involucra prácticamente a todos los sectores.

En la NLGDS se asume plenamente este carácter multisectorial del DeSoc y se elimina la *contradicción central* de la LGDS vigente, que consiste en poner a cargo de una tarea multisectorial a una secretaría coordinadora de un sector. Esto se logra transformando la Comisión Intersecretarial de DeSoc en *Gabinete de DeSoc encabezado por el Presidente* y dotándola de las atribuciones centrales: coordinación, *formulación del programa y presupuesto*, y la facultad de adoptar "medidas para hacer compatibles las decisiones de política económica con las de DeSoc", contribuyendo con todo ello a *revertir la subordinación de lo social a lo económico (objetivo añadido en la NLGDS)*.