

Economía Moral

Requisitos de una Nueva Ley General de Desarrollo Social
Superaría limitaciones de la ley vigente y reglamentaría al Coneval autónomo

JULIO BOLTVINIK

Modalidades básicas de intervención y sus componentes obligatorios

A. Modalidad Universalista	B. Superación sostenible de pobreza
1. Educación pública gratuita (incluye libros y desayunos gratuitos)	a) Asistencia social a personas dependientes
2. Educación gratuita de adultos	b) Apoyo alimentario directo
3. Salud Pública (servicios no personales de salud)	c) Garantía de abasto social a precios accesibles
4. Seguridad social universal; incluye servicios personales de salud y pensiones.	d) Útiles, uniformes y almuerzo escolar gratuito (educación básica pública)
5. Transferencias monetarias a familias con menores de 8 años o menos.	e) Becas de manutención (educación básica pública)
6. Acceso crédito a la vivienda (tasas bajas, plazos largos)	f) Albergues educativos
7. Infraestructura social (agua, drenaje, electricidad, etc.)	g) Subsidio al crédito a la vivienda
8. Desarrollo de necesidades y capacidades socialmente necesarias	C. Protección riesgo de pobreza
9. Empleo digno y bien pagado para quien quiera trabajar	I. Acceso ahorro y crédito
10. Recuperación de salarios y sueldos reales	II. Protección patrimonio familiar
11. Acceso a centros de cuidado y desarrollo infantil	III. Seguro de desempleo
12. Fomento a la economía popular	IV. Seguros de vida
13. Desarrollo regional equilibrado	V. Política apoyo para empleos estacionales
14. Becas discapacitados	

Fuente: Elaboración propia

LA JORNADA

Los derechos sociales estipulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en instrumentos internacionales suscritos por México y en la legislación, no se cumplen. Los dos párrafos añadidos, en la reforma de 2011, al Art. primero de la CPEUM estipulan que:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los *tratados internacionales* de la materia *favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, *tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos* de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, *el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos*, en los términos que establezca la ley.

Esta reforma significa un fuerte avance que no debe quedar como letra muerta. Aunque es necesario continuar perfeccionando los derechos escritos y convertirlos en exigibles (que un juez le pueda ordenar al poder Ejecutivo que atienda a cierta persona desatendida), el reto central es ir más allá de la retórica y hacer realidad los derechos sociales, para lo cual es preciso: 1. Definir 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 trayectoria temporal de las metas. 4. Asegurar que los recursos monetarios necesarios y suficientes sean canalizados año con año, para lo cual es crítico incluir entre los sujetos obligados a la SHCP, a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República. 5. Establecer fuertes sanciones a quienes incumplan estas obligaciones. Ejemplifico con los derechos sociales estipulados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y que deben precisarse más en la nueva ley general (NLGDS) que hoy se requiere más que nunca (véase entrega del 30/5/14) y en la cual se tendrían que estipular estos requerimientos, otros aspectos que hoy abordo y otros más que, por limitaciones de espacio, omito.

Para hacer efectivos los derechos sociales de la LGDS (que deben precisarse en la NLGDS) se definen como sujetos obligados los tres órdenes de gobierno, estipulando las obligaciones de cada uno. Las tareas a que están obligados son: diseñar y aplicar políticas y programas de DS, asignando los recursos necesarios. Conviene clasificar estas actividades en tres modalidades de intervención: a) Universalista (derechos universales); b) Superación sostenible de la pobreza (derecho condicionado); C) Protección del riesgo de pobreza (mezcla de derechos universales y condicionados). En cada modalidad de intervención es necesario que la NLGDS identifique componentes obligatorios (una lista de los que, en mi opinión, deberían incluirse en la NLGDS, se listan en el cuadro). En conjunto, configurarían un auténtico estado de bienestar que debe explicitarse como objetivo de la NLGDS. En artículos transitorios se deberán establecer las trayectorias temporales de cada una de las metas, pero la meta final debe ser estipulada en el texto de la NLGDS y en muchos casos será la cobertura universal. Plazos de 10 a 15 años deben ser suficientes. Las trayectorias especificarán las metas en cada año para hacer posible el cálculo de los requerimientos de gasto anual. Se debe establecer la obligación del Ejecutivo federal (SHCP) de llevar a cabo las reformas fiscales (y las medidas de fiscalización) necesarias para financiar el conjunto de trayectorias, de manera que la falta de recursos deje de ser excusa del no cumplimiento.

Por otra parte, la NLGDS debe asumir plenamente el carácter multisectorial del DS, eliminando la contradicción central de la LGDS que encarga una tarea multisectorial a la Sedeso (a un sector). Para ello, la Comisión Intersecretarial de DS, creada en la LGDS, debe remplazarse por el Gabinete de Desarrollo Social (GDS) que debe ser encabezado por el Presidente, movilizándolo para el DS toda la administración pública federal y al cual debe dotarse de las atribuciones centrales del DS: coordinación del sistema, formulación del

programa y presupuesto, y la adopción de medidas para hacer compatibles las decisiones de política económica con las de DS, contribuyendo a revertir la subordinación de lo social a lo económico, que debe explicitarse como objetivo de la NLGDS.

En la NLGDS los principios deben estar estrechamente articulados con todo el cuerpo de la Ley. Por ejemplo, debe incluirse un Principio Prevención-Compensación (evitar la caída en pobreza e impulsar la salida de ella) que será coherente con las tres modalidades de intervención anunciadas. Por otra parte, los conceptos asociados a las carencias humanas, a la falta de cumplimiento de los derechos sociales deben ser sólo pobreza y riesgo de pobreza, en vez de la confusión actual en la LGDS vigente entre vulnerabilidad, pobreza y marginación. Para lograr coherencia con el carácter multisectorial del DS su definición en la NLGDS debe explicitar que sólo puede ser resultado de la interacción sinérgica entre la política económica y social. Es preciso evitar que en la elección de los miembros del Coneval, que ahora con la reforma al Art. 26 constitucional llevará a cabo la Cámara de Diputados, se elijan personas que no cumplan cabalmente los requisitos. Por ello, en la NLGDS deberá reglamentarse el procedimiento de su nombramiento, precisando los requisitos enunciados en la CPEUM, incluida la convocatoria pública y depuración de la lista de elegibles por un cuerpo autónomo que revise tales requisitos, por ejemplo, el Comité de Ciencias Sociales del SNI (Sistema Nacional de Investigadores). La CPEUM dice que los seis consejeros y el presidente del Coneval deben ser ciudadanos mexicanos reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; el único acto de reconocimiento sistemático en el mundo académico es la pertenencia al SNI, por lo cual dicha pertenencia (por lo menos al nivel II del mismo) debe ser el criterio operacional especificado en la NLGDS. Las recomendaciones del Coneval, resultantes de las evaluaciones, deben tener carácter vinculatorio para el operador de la política o programa, pero debe preverse un mecanismo transparente y democrático de apelación.

El carácter obligatorio de las tres modalidades de intervención cambia el sentido de la focalización: de vía (casi) única a complemento de la modalidad universalista. Tres variantes de focalización: vía escuela pública, territorial e individual deben explicitarse en la NLGDS. Habrá que explicitar también dos tipos de mediciones de pobreza: genéricas, cuya realización es atribución del Coneval, y específicas, atribución de ejecutores de programas focalizados a hogares o individuos, pero ambas deben aplicar la misma metodología definida por el Coneval con procedimientos e indicadores modificados y precisados en la NLGDS.

julioboltvinik.org

jbolt@colmex.mx