

Economía Moral

A 10 años de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social
Sus logros fueron anulados, en los hechos, por el gobierno federal

JULIO BOLTVINIK

Reformas a la Ley General de Desarrollo Social desde su promulgación

Se añade (artículo 3) un décimo Principio a los principios a los que se sujetará la política de desarrollo social

X. Perspectiva de género: una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que se propone eliminar las causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; que se plantea la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social.

(01-06-2012)

Se añade la frase marcada en cursivas al artículo 30 (referido a zonas de Atención Prioritaria):

Artículo 30. El Ejecutivo Federal revisará anualmente las zonas de atención prioritaria, teniendo como referente las evaluaciones de resultados de los estudios de medición de la pobreza, que emita el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social e informará a la Cámara de Diputados sobre su modificación, desagregado a nivel de localidades en las zonas rurales y a nivel de manzanas en las zonas urbanas, para los efectos de asignaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación. La Cámara de Diputados, al aprobar el presupuesto, hará la declaratoria de zonas de atención prioritaria, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial (08-04-2013)

Se añade un indicador, el IX, a la medición de la pobreza

Artículo 36. Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 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, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:

- I. Ingreso corriente per cápita;
- II. Rezago educativo promedio en el hogar;
- III. Acceso a los servicios de salud;
- IV. Acceso a la seguridad social;
- V. Calidad y espacios de la vivienda;
- VI. Acceso a los servicios básicos en la vivienda;
- VII. Acceso a la alimentación;
- VIII. Grado de cohesión social, y
- IX. Grado de Accesibilidad a carretera pavimentada.

(07-11-2013)

Fuente: Elaboración propia. En cursivas los textos añadidos en las reformas. Entre paréntesis, la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En enero pasado se cumplieron 10 años de la promulgación, por Vicente Fox, de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) aprobada por ambas cámaras del Congreso por unanimidad. Fox organizó una ceremonia en Los Pinos en la cual dijo, para variar, algunas barbaridades. La más notable: que la LGDS incluía el principio de subsidiariedad del Estado. Éste es un principio muy importante para los panistas, estuvo incluido en la iniciativa de LGDS que presentó en el Senado Francisco Fernández de Cevallos (hermano de Diego) y que establece que el Estado sólo debe intervenir cuando el mercado y la familia fallan. Para lograr la unanimidad, todos los partidos tuvieron que retirar lo que no la concitaba. El PAN retiró este principio. A finales de abril de 2003 (final de la 58 legislatura) el pleno del Senado aprobó, por unanimidad, el Proyecto de Decreto que crea la LGDS y lo remitió a la Cámara de Diputados (CdeD). Desde el inicio de la LIX legislatura, la Comisión de Desarrollo Social de la CdeD adoptó la misma actitud de buscar el consenso pero puesto que identificamos varios problemas graves en el Proyecto enviado por el Senado, propusimos soluciones a los mismos y las conversamos con la Comisión

correspondiente del Senado¹. A continuación cito extractos de mi intervención en la tribuna de la CdeD el 27 de noviembre de 2003, día en la que el proyecto de LGDS fue aprobado por unanimidad en el pleno y que refleja la valoración de la ley que hicimos en el PRD:

El dictamen de la minuta que envió el Senado es fruto de un proceso político de negociación entre todos los partidos políticos en la pasada legislatura y en ésta, con la voluntad de llegar al consenso. Aunque el resultado está lleno de claroscuros, las luces predominan sobre las sombras Destaco algunas de las luces más significativas. Se establece que programas, fondos y recursos para el desarrollo social no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales; que el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior; que se tendrá que incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB; y que “el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año inmediato anterior. También establece que las partidas presupuestarias para los programas de desarrollo social no podrán destinarse a fines distintos. Estos candados reflejan la lucha del sector social por protegerse del todopoderoso sector económico y se complementan con la transparencia al establecer la obligación del Ejecutivo de elaborar reglas de operación de todos los programas de desarrollo social. Constituyen una de sus luces más brillantes. En materia de medición de la pobreza destacan dos luces: primera, el señalamiento que “los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [hoy conocido como Coneval) 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, cuya aplicación pondrá fin a la multiplicidad de métodos de identificación de los pobres que utiliza la Sedeso; segunda luz, al identificar la ley ocho indicadores en los que, al menos, debe basarse la medición, establece así que el método de medición de la pobreza debe ser multidimensional, superando con ello la medición unidimensional de pobreza de ingresos que viene haciendo la Sedeso. Una cuarta luz del proyecto es la creación de dos organismos de coordinación: la Comisión Nacional de Desarrollo Social en la que participan los tres órdenes de gobierno y el poder legislativo; y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS, algo así como el gabinete social) que integra a las dependencias más importantes del Ejecutivo en materia económica y social. En particular, destacan dos funciones que a esta última 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. 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.

Quizás la mayor luz de este proyecto radique en la creación del Coneval cuyo objeto es normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza y llevar ésta a cabo. Tanto en la iniciativa de LGDS que presentó la diputada Brugada (LVII legislatura) como en la que presentó la Senadora Burgos (LVIII legislatura), ambas del PRD, incluían una reforma constitucional para crear un organismo plenamente autónomo (como el IFE o el Banco de México) que se encargara de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas sociales. Para que estas actividades sean

objetivas y neutras deben estar a cargo de una institución autónoma. Las autoevaluaciones se tiñen del interés propio y de la vanidad humana y no ayudan, por tanto, a mejorar los programas sociales. La experiencia de las evaluaciones del Progreso/Oportunidades muestran también que no basta que quien lleve a cabo la evaluación sea un organismo independiente sino que además quien contrata al evaluador (el cliente) debe ser también un organismo neutral y no el ejecutor del programa. De otra manera, el ejecutor/cliente impone su propio interés. Algo similar, pero a mayor escala, ocurre con la medición de la pobreza. [Pero] a los militantes del PAN y del PRI no les gusta la idea de la autonomía. A los primeros por ser su partido el que gobierna. A los segundos porque creen que van a recuperar la presidencia. Entre los polos de la autoevaluación y la autonomía plena, el consenso al que se llegó en el Senado fue la de un organismo descentralizado cuyo órgano de gobierno estará integrado por el titular de Sedeso y por seis investigadores académicos miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). El grado de autonomía de este organismo depende del procedimiento con el cual estos académicos sean designados. En la minuta aprobada en el Senado se señala que la designación la haría la Comisión Nacional de Desarrollo Social a propuesta de la Sedeso, lo cual favorecería la designación de académicos cómodos para la Sedeso. Para contrarrestar este sesgo, y evitar que la designación se degradase (como en el IFE), en el PRD propusimos un concurso de oposición con convocatoria pública y que la selección la hiciera el Comité de Ciencias Sociales del SNI, lo que generó resistencia. Sólo se logró consenso sobre la convocatoria pública, y si bien se mantuvo la designación por parte de la Comisión, se eliminó la frase a propuesta de la Sedeso. El texto es mejor que el recibido del Senado y aunque no garantiza la independencia del Coneval en el PRD decidimos respaldar este dictamen por los avances que significa. Es una hora para celebrar.

Nos equivocamos. El gobierno federal (GF) empezó a sabotear de inmediato la LGDS. En el Decreto que crea al Coneval y en el reglamento de la LGDS, la Sedeso violó la LGDS. Contra el reglamento, la CdeD interpuso demanda de Controversia Constitucional ante la SCJN, que abordaré en próximas entregas. El GF violó los candados al gasto social para el presupuesto de 2005, basándose en que la LGDS no define el gasto social, lo que dejó indefensa a la CdeD. La CIDS no ha operado nunca; esa luz nunca se encendió. La designación de los miembros académicos del Coneval se operó, con planilla acordada por las cúpulas del PRI y el PAN, desde la Secretaría de Gobernación, logrando continuidad con el comité técnico designado por Sedeso en 2001. El Cuadro muestra que los aspectos centrales de la LGDS no han cambiado (sin considerar el cambio constitucional que le da autonomía al Coneval). No es hora para celebrar sino para una Nueva LGDS.

¹En ese momento era diputado federal por el PRD y secretario de la Comisión de Desarrollo Social. La historia de la LGDS la he relatado en este espacio (entregas del 23 y 30 de enero, y del 6 de febrero de 2004) y en La Ley General de Desarrollo Social. Génesis, logros, limitaciones y riesgos, en G. Ordoñez, R. Enríquez, I. Román y E. Valencia (coords.), Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, COLEF, ITESO, UdeG, 2006, pp. 123-146.

julioboltvinik.org

jbolt@colmex.mx