

ECONOMIA MORAL

Hacia una ley de desarrollo social

Julio Boltvinik

La voluntad política

MIENTRAS EN EL gobierno de Zedillo no hubo voluntad política para promulgar una ley de desarrollo social (LDS), esta situación parece haber cambiado ahora. Por una parte, la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, ha dicho en múltiples ocasiones que es necesaria una LDS. Por otra parte, las tres principales fuerzas en el Congreso de la Unión han presentado iniciativas de ley en la materia y han expresado, muy recientemente, la voluntad de aprobar la LDS en el periodo extraordinario que se ha anunciado ya. En particular, el cambio importante es el del PAN. Este partido se negó, durante la legislatura pasada, a legislar en la materia argumentando que la Constitución no faculta al Congreso de la Unión para hacerlo. Hoy, sin embargo, el PAN ha presentado dos iniciativas de ley, una en cada cámara, sin proponer una modificación constitucional previa. Esto muestra que los argumentos jurídicos suelen ser pretextos para no hacer lo que no se quiere hacer, sin expresar los verdaderos motivos para ello. El PRI y el gobierno federal también resistieron, en la legislatura pasada, la LDS. El único partido que la ha estado impulsando, desde que Rosario Robles presidió la Comisión de Desarrollo Social (CDS) de la Cámara de Diputados en el periodo 1994-1997, ha sido el PRD. Al final de la legislatura pasada, Clara Brugada, presidenta de la CDS presentó la primera iniciativa de LDS en la Cámara de Diputados. El gobierno federal no ha presentado iniciativa al respecto. Sin embargo, la iniciativa presentada por Clara Brugada se benefició del apoyo que el entonces secretario de Desarrollo Social, Carlos Jarque, dio a los trabajos de la comisión que presidía Brugada.

SEIS INICIATIVAS DE LDS están esperando turno para ser dictaminadas. Tres del PRD (el proyecto Brugada, el que presentó la senadora Leticia Burgos, y el diputado Daniel Esteban Martínez), dos del PAN (uno en cada cámara) y uno del PRI (presentado en la Cámara de Diputados). El proyecto Burgos es muy similar al proyecto Brugada, por lo cual las opciones quedan reducidas a cinco. Antes de examinarlas, conviene tratar de contestar algunas preguntas básicas.

Para qué una LDS

LA IDEA DE una LDS surge a partir de la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) durante el gobierno de Carlos Salinas. En todas las iniciativas de LDS la Sedeso es la que encabeza las comisiones y otros mecanismos que se crearían. En algunos momentos, en algunas de estas iniciativas, parece que la LDS es una *ley para la Sedeso*. ¿Se necesita realmente una ley de desarrollo social (LDS)? ¿Qué aspectos no regulados vendría a normar dicha ley? ¿Qué problemas se resolverían con ello?

LA LECTURA DE las exposiciones de motivos de las diferentes iniciativas muestra que los autores partieron de planteamientos ideológicos y concepciones sociales diversas, en ocasiones opuestas, que los llevan a identificar problemas distintos y, por tanto, a iniciativas de LDS muy diferentes. En general, mientras las iniciativas del PRD postulan un papel importante para el Estado, las del PAN parten de las tesis neoliberales sobre la subsidiariedad del Estado. Mientras las primeras se fundamentan en los derechos sociales, las segundas se apoyan en "la dignidad del ser humano y su capacidad y responsabilidad para salir adelante". La del PRI es absolutamente pragmática y, como era de esperarse, hace mención a los logros de la Revolución Mexicana y al término solidaridad. Estas exposiciones merecen dedicarles mayor espacio, del cual, sin embargo, carezco hoy.

El diagnóstico de Burgos

LA INICIATIVA DE la senadora Leticia Burgos es la única que presenta un esbozo de diagnóstico sobre la situación social del país. Según este texto, el cambio estructural instrumentado en las dos últimas décadas transfirió al mercado la intervención como agente económico directo del Estado y "tiende igualmente a transferir paulatinamente algunas de sus responsabilidades sociales hacia los agentes privados, sin por ello perder

todavía su carácter clientelar-corporativo". La exposición de motivos de Leticia Burgos caracteriza el aparato gubernamental como extremadamente centralizado y discrecional en el Poder Ejecutivo federal, mientras al interior de éste se opera de manera insular, desordenada y dispersa. Señala que en las dos últimas décadas se ha pretendido resolver el retroceso social con estrategias compensatorias, corporativas y paternas que no han cumplido su cometido. Estos elementos la llevan a concluir que "requerimos de una política social que conduzca el Estado y no el mercado".

Dos problemas nodales

HABRIA QUE SER más explícitos. Dos problemas nodales deben ser enunciados claramente. En primer lugar, la operación insular a la que hace referencia la senadora ha llevado a que la única institución que posee una visión integrada de la política social sea la SHCP. No deben estar muy equivocadas las voces del sector público que reiteradamente señalaban, durante el gobierno anterior, que la política social "se hacía en Hacienda", particularmente en la Subsecretaría de Presupuesto que encabezaba Santiago Levy. Si el activismo de Hacienda se reduce, la política social se fragmenta. Esto es lo que probablemente está ocurriendo en el gobierno actual. Es decir, dada la inexistencia de un mecanismo intersectorial con atribuciones reales para la formulación e instrumentación de la política social, el vacío tiende a ocuparlo la Subsecretaría de Presupuesto de la SHCP.

Subordinación de la política social

EL SEGUNDO PROBLEMA nodal es la separación tajante entre la política económica y la social y la subordinación de la segunda a la primera. En el gobierno federal se ha perdido la convicción de que el propósito central del desarrollo es el bienestar de toda la población. Mientras hace algunas décadas la preocupación por el bienestar social era central a casi todas las secretarías de Estado y ello se reflejaba en muchas medidas de política económica global y sectorial, hoy día tal preocupación se ha vuelto un asunto especializado, que sólo compete a las secretarías de lo social (Sedeso, Salud y Educación), mientras en las demás secretarías y organismos se promueven otros propósitos: control de la inflación, equilibrio presupuestal, inversión extranjera, eficiencia económica¹.

EL MODELO NEOLIBERAL da lugar al carácter especializado de la atención a la pobreza y a lo social. En efecto, en este modelo se parte de la idea que si los mercados funcionan bien, la mano invisible producirá situaciones óptimas en las que se alcanzará el máximo bienestar posible. Por tanto, para el neoliberal creyente el objetivo de la política económica global y sectorial es crear las condiciones para que los mercados funcionen bien. Cualquier intromisión que altere los precios relativos distorsiona las señales y aleja a los mercados del óptimo. Por tanto, los agentes públicos que actúan en la política económica abandonan todo interés directo por influir en el bienestar social².

Separación de lo económico y lo social

EN EL MODELO anterior, en la medida que se podía, valía y era bien visto intervenir en los mercados, los agentes gubernamentales influían en el bienestar social fijando salarios mínimos crecientes en términos reales, estableciendo precios oficiales y subsidios a los bienes básicos. Es decir, determinando (o controlando) la variable fundamental de las economías, los precios. Esto está ahora prohibido por el Consenso de Washington. Ahora lo que se hace para compensar parcialmente a los asalariados ante la baja en sus salarios reales, es otorgarles un subsidio en dinero a través de la vía fiscal (crédito al salario). Para que coman mejor los pobres, ahora se les da una transferencia monetaria.

SE HAN SEPARADO tajantemente los campos de lo económico y lo social. En el primer campo está prohibido pensar en intervenciones con objetivos sociales directos. Sólo en la política fiscal es necesario prever los montos de gasto público social que, de todos modos, no están gobernados por los requerimientos sociales sino por los requisitos de equilibrio de la política económica. Por eso cuando cae la recaudación, automáticamente se recorta el gasto público.

LA SEPARACION DE las políticas económicas y sociales y *la prevalencia automática de los objetivos de equilibrio económico* sobre cualquier otro han llevado a la política social a una existencia solitaria, por llamarla de algún modo, y a su subordinación total a la política económica. Por su parte, han llevado a la política económica a la insensibilidad total ante las necesidades de la población.

Subpresupuesto social

ESTOS DOS PROBLEMAS nodales deben y pueden resolverse en la LDS. Para ello propongo dos medidas adicionales a algunas ya previstas en las iniciativas de LDS: el subpresupuesto social y la consulta obligatoria a la comisión intersecretarial de desarrollo social para la toma de decisiones económicas. Ambas están orientadas a establecer un nuevo equilibrio entre lo económico y lo social dentro del sector público.

LA PRIMERA LLEVARIA a superar el carácter insular y fragmentario de la política social. En la iniciativa de LDS presentada por la senadora Burgos, el gabinete social que opera discrecionalmente se transforma en la comisión intersecretarial de desarrollo social (CIDS). Aunque la iniciativa establece que sus acuerdos serán obligatorios para todas las dependencias y entidades federales, me parece que hay que ir más allá. Para dotar de fuerza real a esta comisión y crear un mecanismo que en verdad formule y dé seguimiento a la política social es necesario dotar a la CIDS de funciones en materia de formulación y seguimiento del presupuesto social. Para ello debe introducirse la figura legal del subpresupuesto social, que sería formulado por la CIDS.

Lo social en el gabinete económico

LA LDS ESTABLECERIA que la CIDS es órgano de consulta obligatorio de la política económica. El mecanismo operacional para hacer realidad esto sería la presencia de la Sedeso, que presidiría la CIDS, en el gabinete económico. Con esto, la toma de decisiones económicas se hará escuchando previamente a las voces de lo social en el Ejecutivo federal. Las posturas de la CIDS se publicarían en el *Diario Oficial de la Federación*. El gabinete económico estaría obligado a justificar sus decisiones a la luz de la postura de la CIDS. Su resolución final y sus argumentos deberían también publicarse en el *Diario Oficial*.

¿Una LDS blanda o dura?

SEGURAMENTE LA REACCION de algunos lectores ante estas dos propuestas será de incredulidad o de temor. Habrá quien acuda a argumentos legalistas para sostener que la LDS no puede establecer regulaciones en materia presupuestal. Se trata de propuestas duras, sustanciosas, que vendrían a complementar bien la iniciativa de la senadora Burgos, que contiene cuestiones muy importantes y sustanciosas en materia de asignación de recursos a los estados y municipios; que regula detenidamente la asignación de las aportaciones federales, y que avanza sustancialmente en las siguientes materias: exigibilidad de los derechos sociales, coordinación intersectorial e intergubernamental, definición y medición de la pobreza, y evaluación de la política y programas sociales.

VARIAS INICIATIVAS, incluida la del PRI, expresan de manera concreta la necesidad de evitar la subordinación de la política social a la política económica. Lo hacen incluyendo en la LDS lo que se pueden denominar *candados* a las asignaciones presupuestales. Por ejemplo, la iniciativa de varios diputados del PRI establece que para disminuir el presupuesto de los programas sociales se necesitará la autorización de la Cámara de Diputados. También establece que el presupuesto "destinado a la política social deberá incrementarse anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB" (art. 14). La iniciativa de Leticia Burgos también contiene varios *candados*. Lo que estos *candados* expresan es la voluntad política de los legisladores de superar la subordinación de la política social a la económica, evitando la prevalencia automática de los objetivos económicos por encima de los sociales.

ME PARECE QUE el enfoque de los *candados*, que expresa claramente el problema de la subordinación, es insuficiente para resolverlo. El subpresupuesto social y el carácter obligatorio de la consulta a la CIDS por parte del gabinete económico complementarían adecuadamente tal enfoque.

HABRA QUE SEGUIR analizando estas importantes iniciativas.

jbolt@colmex.mx

¹ Esta es una percepción que le escuché a Demetrio Sodi.

² Aun peor, los agentes especializados en lo social se contagian de las ideas "exitosas" de sus colegas y buscan introducir en lo social las ideas de mercados y de eficiencia.