

México D.F. Viernes 30 de enero de 2004

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

*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*

Génesis de la Ley de Desarrollo Social

- Seis iniciativas de tres partidos
- Diversidad ideológica y de contenido en las iniciativas

LA LEY GENERAL DE Desarrollo Social (LGDS), promulgada el 20 de enero pasado, tiene una historia que conviene reconstruir a grandes rasgos, lo que nos permitirá entender mejor las características del resultado final. Mientras en el gobierno de Zedillo no hubo voluntad política para promulgar una LGDS, la situación cambió en el de Fox. La secretaria de desarrollo social, Josefina Vázquez Mota, expresó en múltiples ocasiones la necesidad de crearla, mientras las tres principales fuerzas del Congreso de la Unión presentaron iniciativas de LGDS. El cambio más drástico es el de Acción Nacional, partido que se negó, durante la 57 Legislatura (1997-2000), cuando era oposición, a legislar en la materia, argumentando que la Constitución no faculta al Congreso de la Unión para hacerlo. Una vez convertido en el partido en el poder, sin embargo, el PAN presentó dos iniciativas de ley, una en cada cámara, durante la 58 legislatura (2000-2003), 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 la LGDS, durante la legislatura pasada.

EL UNICO PARTIDO QUE siempre la impulsó fue el PRD. Al final de la legislatura anterior, Clara Brugada, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social, presentó la primera iniciativa de LGDS en la Cámara de Diputados. El gobierno federal nunca presentó ninguna. En total hubo seis iniciativas de LGDS (una en la 57 Legislatura y cinco en la actual). Tres fueron del PRD (la de Brugada, la de la senadora Leticia Burgos y la del diputado Daniel Esteban Martínez), dos del PAN (una en cada cámara) y una del PRI (presentada en la Cámara de Diputados), cuyo arquitecto fue el senador Carlos Rojas (ex secretario de Desarrollo Social). La iniciativa de Burgos era similar a la de Brugada. Las demás eran muy diferentes.

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 LGDS muy diferentes. En general, mientras las iniciativas del PRD postulaban un papel importante para el Estado, las del PAN partían de las tesis de la subsidiariedad del Estado derivadas del pensamiento social cristiano y del neoliberalismo. Mientras las primeras se fundamentaban en los derechos sociales, las segundas se apoyaban en "la dignidad del ser humano y su capacidad y responsabilidad para salir adelante". La del PRI era absolutamente pragmática.

LA INICIATIVA DE LA SENADORA Burgos es la única que presentaba, en la exposición de motivos, 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". De éste y otros argumentos concluye que "requerimos de una política social que conduzca el Estado y no el mercado". Esta iniciativa regulaba detenidamente la asignación de las aportaciones federales, y avanzaba en la exigibilidad de los derechos sociales, coordinación intersectorial e intergubernamental, definición y medición de la pobreza, evaluación de la política y programas sociales, fomento de la economía popular.

LAS INICIATIVAS DEL PRI Y del PRD (no las de Acción Nacional) expresaban de manera concreta la necesidad de evitar la subordinación de la política social a la política económica. Lo hacían incluyendo en la ley

lo que se pueden denominar *candados* a las asignaciones presupuestarias. Por ejemplo, la iniciativa priísta establecía que para disminuir el presupuesto de los programas sociales se necesitaría la autorización de la Cámara de Diputados. También establecía que el presupuesto "destinado a la política social debería incrementarse anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB". La *iniciativa Burgos* también contenía varios *candados*, mismos que expresan la voluntad política de los legisladores para superar la subordinación de la política social a la económica, evitando la prevalencia automática de los objetivos económicos por encima de los sociales.

EL ENFOQUE DE LOS *CANDADOS*, que expresa claramente el problema de la subordinación de la política social a la económica y la necesidad sentida de controlarla, es insuficiente. En una entrega de esta columna (Economía Moral, 3/5/02) propuse 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 estaban orientadas a establecer un nuevo equilibrio entre lo económico y lo social en el interior del sector público. La primera llevaría a superar el carácter insular y fragmentario de la política social. En la iniciativa de LGDS, presentada por la senadora Burgos, el gabinete social que opera discrecionalmente se transforma en la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS).

AUNQUE LA INICIATIVA establecía que sus acuerdos serían obligatorios para todas las dependencias y entidades federales, sugerí que había que ir más lejos. Para dotar de fuerza real a esta comisión y crear un mecanismo que en verdad formulara y diera seguimiento a la política social, sugerí que resultaba necesario dotar a la CIDS de funciones en materia de formulación y seguimiento del subpresupuesto social.

LA OTRA PROPUESTA, que también presenté en esta columna, establecía que la CIDS fuera órgano de consulta obligatorio de la política económica. Con esto la toma de decisiones económicas se haría escuchando, previamente, 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*.

LAS DOS INICIATIVAS DEL PRD estaban fundamentadas en una concepción universalista de los derechos sociales. A semejanza de la iniciativa de Clara Brugada, también del PRD, y a diferencia de todas las demás iniciativas, la de la senadora Burgos incluía una iniciativa de reforma constitucional orientada a "inscribir al desarrollo social como un derecho constitucional" (exposición de motivos). La LGDS podría verse como una ley reglamentaria de los párrafos añadidos a la Constitución. En segundo lugar, la reforma añadía dos párrafos para hacer posible la creación de dos organismos públicos a nivel federal (replicables a escala estatal) plenamente autónomos del Ejecutivo federal (como el IFE). Uno para la protección de los derechos sociales. Algo así como la versión para los derechos sociales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), cuyas recomendaciones no serían vinculatorias (es decir, no serían de obediencia obligada), pero que podrían tener una influencia moral.

EL TEXTO DE LA *INICIATIVA BURGOS* no proponía el organismo específico que llevaría a cabo esta protección. En este campo, entonces, el avance sólo llegaba a la reforma constitucional, pero quedaba pendiente el paquete legislativo para hacerla operacional. Sin embargo, la *iniciativa Burgos* de LGDS incluía un capítulo sobre la "denuncia popular", que, al parecer, buscaba la solución al problema anterior dotando a la CNDH (y a las estatales) de funciones en materia de derechos sociales, ya que establecía que las denuncias populares se presentarían ante dichas comisiones.

EL OTRO ORGANISMO cuya existencia plenamente autónoma se haría posible, según el texto de la iniciativa de Reforma Constitucional de la senadora, estaría relacionado con la creación del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social, cuyas facultades se remiten a una ley específica. La propia senadora Burgos presentó una iniciativa de ley de dicho instituto que define su "objeto esencial" como "la evaluación, el seguimiento, la promoción y la orientación de la política de desarrollo social del país".

LA INICIATIVA DEL *TRICOLOR* incluía también la creación de un Instituto de Evaluación del Desarrollo Social. Según la iniciativa sería un "órgano técnico colegiado", lo que contrasta con el carácter de organismo autónomo, definido constitucionalmente, de la *iniciativa Burgos*, en la cual el instituto estaría constituido por un consejo general presidido por un presidente, designado por mayoría de dos tercios por el Senado de la República a propuesta de los partidos políticos, que debería ser una persona que gozara de pleno reconocimiento y reputación profesional en materia de desarrollo social. Los consejeros serían diez y también

tendrían que ser de reconocido prestigio profesional en la materia. Es decir, se trataría auténticamente de un cuerpo técnico. Su autonomía sería cabal, como la del Instituto Federal Electoral (IFE).

EL ORGANISMO DE GOBIERNO del instituto, según la iniciativa del PRI, sería el "comité técnico" que estaría integrado por representantes de Sedesol y de Hacienda, por todos los gobernadores y el jefe de Gobierno del Distrito Federal, por los secretarios de desarrollo social de todas las entidades federativas, diez presidentes municipales y "cinco especialistas de reconocido prestigio académico en materia de desarrollo social y superación de la pobreza". Este comité técnico designaría al secretario ejecutivo del instituto, puesto para el cual no se estipula requisito alguno. Un órgano político con un brazo técnico.

EN UNA ENTREGA DE Economía Moral (17/05/02) comenté ambas propuestas y señalé que la del PRI sería absolutamente disfuncional, ya que cada gobierno estatal defendería sus propios intereses. Por ejemplo, una de las funciones que tendría el instituto sería, según la iniciativa del PRI, proponer al Ejecutivo federal la declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria. Es evidente que cada gobernador y cada secretario de desarrollo social de las entidades federativas pugnaría por incluir el mayor número de zonas de atención prioritaria en su territorio, defendiendo sus propios intereses.

DE LAS DOS INICIATIVAS del PAN (la del diputado Cantú Torres y la del senador Francisco Fernández de Cevallos) sólo la primera introducía explícitamente como uno de los "principios del desarrollo social", la subsidiariedad, central en la concepción doctrinaria de Acción Nacional, la que define como "el proceso en que una entidad mayor ayuda a una menor cuando ésta no se encuentra en posibilidades de resolver sus propias necesidades, por un tiempo determinado y sin absorberlas", con lo cual generaliza el concepto de tal manera que incluye ya no sólo las relaciones entre el Estado y los particulares, sino también entre los tres órdenes de gobierno.

Por falta de espacio, continuaré en la próxima entrega.

*jbolt@colmex.mx*