

<http://www.jornada.unam.mx/2006/03/03/036o1eco.php>

Viernes 3 de marzo de 2006

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Fortalecer lo social frente a lo económico

● Controversia vs. reglamento que mina lo logrado en la Ley de Desarrollo Social

● Pide se decrete suspensión de actos que realiza la Sedeso, impugnados en el reglamento

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

AYER JUEVES 2 de marzo, la Cámara de Diputados interpuso una controversia constitucional (de aquí en adelante controversia) ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el Poder Ejecutivo federal, demandando la invalidez constitucional de 31 artículos del reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (en adelante, reglamento).

EN ECONOMIA MORAL de la semana pasada (24/2/06) me referí con cierto detalle al artículo 15 de dicho reglamento, que intenta imponer un modelo social único en el cual el Estado está obligado a atender *solamente a los pobres extremos*. Mostré, como se hace con mayor detalle en el texto de la controversia, que la focalización a ultranza, como vía única, es violatoria de la Ley General de Desarrollo Social y de la Constitución, ya que la primera establece la pluralidad de enfoques en la materia, mientras los derechos sociales asentados en la segunda determinan, por ejemplo, la obligación del Estado de atender gratuitamente a quienes deseen inscribirse en la educación básica, sin ningún requisito o credencial de pobres.

EN LA CONTROVERSIA se argumenta convincentemente que el reglamento viola los artículos 3, 4, 16, 49, 123 y 133 de la Constitución. Los dos primeros y el 123 porque, como se dijo, al pretender el artículo 15 del reglamento que sólo se atienda en los programas de desarrollo social a los pobres, se violan los derechos sociales dispuestos en ellos.

VIOLA EL ARTICULO 16 de la Constitución, que consagra el principio de legalidad, ya que todas las autoridades deben sujetarse a lo que fija la Ley, por lo cual los actos reclamados son ilegales, pues son realizados sin que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) les otorgue atribuciones para realizarlos de la manera en que señala el reglamento.

POR ULTIMO, LOS ACTOS que se realicen a partir de los artículos impugnados del reglamento vulneran el artículo 133 constitucional al transgredir la jerarquía de las normas en él asentada. La controversia también demanda que la Suprema Corte de Justicia decrete la suspensión de los actos (que realiza o inminentemente realizará) la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso) que se derivan de algunos de los artículos impugnados del reglamento.

EN LA CONFIGURACION de lo que podríamos llamar el *Estado social*, la pluralidad de modelos sociales, acotados al marco constitucional, resulta central. También son medulares las relaciones entre la política económica y la social.

HOY ME REFERIRE al artículo 24 del reglamento, que pretende hacer a un lado los avances logrados en la LGDS para el fortalecimiento de lo social y, por tanto, para intentar superar la subordinación de lo social a lo económico que ha prevalecido en la vida nacional.

EL DIA QUE SE aprobó por unanimidad la LGDS en el pleno de la Cámara de Diputados, en mi intervención en tribuna destacué algunos de los logros de la LGDS, entre ellos:

EL CARACTER OBLIGATORIO para las dependencias del Ejecutivo federal de los acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (de aquí en adelante Comisión Intersecretarial), y dos funciones que 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". Al respecto comenté en la más alta tribuna de la nación: "En estas dos funciones está la simiente, pero sólo la simiente, de la más radical reforma estructural que (ésta sí) requiere el país".

EN ECONOMIA MORAL del 03/05/2002 escribí lo que de manera abreviada reproduzco a continuación:

"Dos problemas nodales de la política social y de lucha contra la pobreza deben ser enunciados claramente. En primer lugar, la operación insular de esta política ha llevado a que la única institución que posee una visión integrada de la política social sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 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'.

"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 el control de la inflación, el equilibrio presupuestal, la inversión extranjera, la eficiencia económica. El modelo neoliberal da lugar al carácter especializado de la atención a la pobreza y a lo social.

"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. Cuando cae la recaudación, automáticamente se recorta el gasto público. La separación 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 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.

"Estos dos problemas nodales deben y pueden resolverse en la LGDS. Para ello propongo dos medidas adicionales a algunas ya previstas en las iniciativas de LGDS: el subpresupuesto social y la consulta obligatoria a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) para la toma de decisiones económicas. Ambas están 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 de la senadora Burgos, el gabinete social, que opera discrecionalmente, se transforma en CIDS. Aunque la iniciativa dice 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.

"La LGDS dispondría 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, 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 tendrían que publicarse también en el *Diario Oficial*.

"Me parece que el enfoque de fijar pisos mínimos (candados) en la LGDS para evitar que caiga el gasto social y promover su crecimiento gradual, que expresa claramente la reacción del sector social ante su subordinación a lo económico, 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." Hasta aquí lo dicho en la entrega de mayo de 2002.

ESTAS IDEAS FUERON retomadas de algún modo en el debate del Senado que llevó al consenso que hizo posible la LGDS vigente. Quedó plasmada en la fracción I del artículo 52 de la LGDS, la siguiente facultad de la CIDS: "Recomendar medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las políticas de desarrollo social y económicas."

AUNQUE NO TIENE la fuerza de la idea de convertir a la CIDS en órgano de consulta obligatorio para la toma de decisiones económicas que propuse, está en el mismo espíritu. Además, la siguiente fracción del mismo artículo de la LGDS asienta: "Proponer las partidas y montos del gasto social que se deben integrar en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación". Se dota así a la CIDS de la facultad central, la formulación del presupuesto, pero no se hace explícita la figura del subpresupuesto social. La CIDS tampoco fue dotada de facultades para dar seguimiento a dicho presupuesto.

SIN EMBARGO, EL ARTICULO 24 del reglamento de la LGDS, recientemente publicado e impugnado en la controversia, estipula: "Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la formulación del proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, integrar, en términos de las disposiciones aplicables, los recursos para los programas de desarrollo social".

ESTE ARTICULO IGNORA los avances comentados y viola la LGDS de tres maneras. En primer lugar, al ignorar totalmente las disposiciones financieras dispuestas en los artículos 20 y 23, que acotan los montos presupuestarios (pisos) mínimos que deben ser destinados al gasto para desarrollo social tanto total como per cápita (conocidos como candados presupuestarios).

IGNORA TAMBIEN QUE los montos asignados al desarrollo social no pueden sufrir disminuciones en sus asignaciones a lo largo del ejercicio anual (artículo 18) ni transferirse a otros usos (artículo 22). Los candados expresan de manera muy aguda el intento de los legisladores de defender al desarrollo social de los atropellos de lo económico representado por la SHCP.

EN SEGUNDO LUGAR, el artículo 24 viola la LGDS porque menoscaba la atribución presupuestaria de la CIDS antes mencionada. Pero además, la LGDS siguiendo un punto que venía incluido desde la iniciativa de la senadora Burgos, señala en el artículo 53 que los acuerdos de la CIDS son obligatorios para las dependencias del Ejecutivo federal y, como indica el artículo 53, serán publicados en el *Diario Oficial de la Federación*.

POR TANTO, LAS PROPUESTAS de partidas y montos que la Comisión Intersecretarial apruebe proponer para integrar el Anteproyecto de Presupuesto son de observancia obligatoria para la SHCP, que forma parte de esta Comisión y a la que, además, la LGDS le encarga vigilar, junto con la Secretaría de la Función Pública, el cumplimiento de los acuerdos de la CIDS.

EL ARTICULO 51 de la LGDS establece que "La Comisión Intersecretarial será el instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Social". Es evidente que para cumplir esta función tan importante la Comisión Intersecretarial requiere ejercer la facultad estipulada en la fracción II del artículo 52 que el reglamento menoscaba totalmente.

EL ARTICULO 24 del reglamento debe ser declarado inválido por la Suprema Corte de Justicia, como le demanda la Cámara de Diputados en la controversia.

jbolt@colmex.mx