EL BIENESTAR SOCIAL COMO RESPONSABILIDAD DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

THE SOCIAL WELFARE AS THE RESPONSIBILITY OF STATE CONSTITUTIONAL

DIEGO VALADÉS *

Recebido para publicação em abril de 2012.

RESUMEN: En este artículo se examinan las relaciones entre el orden constitucional y el bienestar social y se propone el establecimiento en México de un *Consejo Social*, que permita desarrollar, al lado de la representación política, un sistema de presentación social que tenga entre sus funciones desarrollar indicadores para medir la efectividad de la legislación y nuevos instrumentos para mensurar el bienestar.

Palabras clave: Constitución; Constitucionalismo; bienestar social.

1. Consideraciones preliminares

Las primeras funciones del constitucionalismo estuvieron condicionadas por el problema más apremiante que debía resolver: el ejercicio del poder *absoluto* por parte de los monarcas. Los remedios constitucionales para esa concentración extrema consistieron en la distribución de las funciones inherentes al poder político, de suerte que la gobernación, la legislación y la adjudicación, por largo tiempo ejercidas por el monarca o en su nombre, se trasladaron en diferente grado a diversos niveles de la sociedad: la gobernación y la adjudicación se transfirieron a organizaciones profesionales: burocracia y magistratura, y la legislación a la organización política parlamentaria, sujeta a la elección de la ciudadanía.

Para alcanzar esos objetivos se desarrollaron tres grandes grupos institucionales (gobiernos, congresos y tribunales) según la identificación de otras tantas tareas por realizar, y a partir de ellas se han venido estructurando otras muchas instituciones asociadas a los objetivos medulares: organizaciones civiles, profesionales y políticas; entidades especializadas en educación y en comunicación, y una amplia serie de instituciones jurídicas para identificar y garantizar los derechos de ejercicio individual, colectivo y general en cada Estado y, en una siguiente etapa, incluso en el conjunto de Estados.

Ese esquema de distribución del poder político dejó pendiente un gran problema: la propensión a nuevas formas de concentración del poder político y de la riqueza. La disyuntiva para el

* Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro de El Colegio Nacional. Miembro de El Colegio de Sinaloa. Miembro de la Academia Mexicana de la Lengua.

Estado consistía en atomizar el poder y la riqueza, o en adoptar instrumentos de responsabilidad para quienes ejercen el primero y acumulan la segunda. La solución coactiva mostró su inviabilidad. Los Estados colectivistas produjeron formas anómalas de concentración del poder total, caracterizadas por el ejercicio críptico de sus potestades, por la limitación extrema de las libertades individuales y públicas y por la consiguiente exacerbación del poder sin control, con la amplia gama de patologías que le son inherentes.

Los Estados constitucionales contemporáneos, en cambio, han procedido de una manera más acorde con las motivaciones y con los objetivos iniciales del constitucionalismo. Al advertir que la formación de elites en el poder y que la acumulación de riqueza son inevitables en estructuras jurídicas basadas en la libertad, se optó por reconocer ambos fenómenos y tratar de racionalizarlos. La racionalización de las elites del poder político se ha producido a través de las instituciones de responsabilidad política. En todos los sistemas se produce el fenómeno identificado por Gaetano Mosca, Roberto Michels y Vilfredo Pareto, entre otros; pero muchos de los efectos más perniciosos del elitismo se han atenuado en los Estados constitucionales mediante instrumentos de responsabilidad política. Se sabe bien cuáles son y se conocen sus posibilidades y sus limitaciones. En cambio las formas de concentración de la renta han permanecido sin avances significativos en varios Estados constitucionales.

2. Justicia social

El concepto de justicia social ha experimentado una peculiar evolución. En su origen, en el siglo XIX, Luigi Taparelli le imprimió un sentido conservador pues lo contrastó con la teoría del contrato social. Para controvertir los principios contractuales de la sociedad, basados en la igualdad, el jesuita explicaba que la desigualdad entre los seres humanos era lo natural y que la justicia social permitiría compensarla. Un discípulo suyo, el también jesuita Mateo Liberatore, preparó el proyecto de la encíclica *Rerum novarum*, en la que el papa León XIII definió la posición de la iglesia católica acerca de la *cuestión social* en términos que denotaron un giro significativo en esa corporación.[1]

[1] Cfr.Burke, Thomas Patrick, "The origins of social justice: Taparelli d´Azeglio", en *Modern Age*, Delaware, Intercollegiate Studies Institute, 2010, vol. 52, nº 2, p. 97 y ss.

La evolución de la idea de justicia social ha conducido a complementar el principio de igualdad con el de equidad. De esta manera la base contractual de la sociedad, que representa un constructo indispensable para el desarrollo de la soberanía popular y por ende de la democracia, he encontrado nuevos argumentos.

Sin embargo el rezago generalizado en materia de justicia social es un hecho constante. Por ejemplo, en un reporte de 2010 acerca de 165 países, la Freedom House identificó que las condiciones de trabajo son adecuadas en 79 de ellos; en otros 46 son calificadas como "parcialmente libres" y en 40 más las condiciones son adversas o muy adversas.[2] Sin embargo, esas cifras ocultan una dura realidad porque en estos 40 países habita el 32% de la población mundial. Los criterios adoptados se basan la legislación vigente y en su cumplimiento efectivo. Allí donde las normas aplicadas corresponden a los estándares fijados por la OIT, se estima que las condiciones son adecuadas; son "parcialmente libres" cuando existen omisiones; se califican como represivas los casos en los que las normas no se aplican, y como muy represivas donde las disposiciones vigentes son contrarias a la libertad e independencia de las organizaciones obreras y a la contratación colectiva.

De acuerdo con ese informe México se encuentra en el nivel de los sistemas parcialmente libres, junto con El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, en América Latina; Argelia, Botsuana, Chad, Costa de Marfil, Gabón, Gambia, Kenia, Lesoto, Liberia, Marruecos, Ruanda, Sierra Leona, Tanzania, Togo y Uganda en África; Indonesia, Líbano, Malasia y Nepal, en Asia, y Albania, Armenia, Bosnia, Georgia, Kosovo, Macedonia y Rusia en Europa. Esta situación no ofrece motivos de satisfacción para la sociedad de ninguno de estos países.

La injusticia social en México es aflictiva. Conforme a las cifras oficiales en 2008 el 44% de los mexicanos vivía en condiciones de pobreza,[3] lo que significa que no eran trabajadores o que

[2] *The global state of workers´ rights*, Washington, agosto de 2010, p. 5 y ss. y 50 y ss.

[3] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Informe de pobreza multidimensional en México, 2010*, México, 2010. El *Informe* señala los siguiente: "En 2008, 44.2 por ciento de la población mexicana era pobre multidimensional, es decir, había 47.2 millones de personas que tenían carencia en al menos uno de los siguientes rubros: educación, salud, seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y alimentación (carencias sociales) y un ingreso inferior a la línea de bienestar económico (LBE).Por lo que respecta a la profundidad, esta población tenía 2.7 carencias sociales en promedio, lo cual implica que para la población en pobreza multidimensional existían un total de 127.1 millones de carencias sociales" (p. 13). Luego agrega: "La población con carencias sociales se distribuía de la siguiente

siéndolo padecían una explotación extrema. Si ese porcentaje se combina con otro 44% de la población que corresponde a la económicamente activa[4], o sea la que dispone de ingresos iguales o superiores al salario mínimo y que presumiblemente no debe sufrir pobreza (pero que de acuerdo con el reporte de la Freedom House si padece condiciones de injusticia e inequidad), es posible concluir que, a bulto, alrededor del 80% de los mexicanos vive por debajo de lo razonable conforme a los estándares internacionales de justicia social. Además, según muestran las cifras de CONEVAL, la pobreza afecta sobre todo a mujeres, menores, ancianos e indígenas.

Los mexicanos estamos orgullosos de que en nuestro país haya surgido la primera Constitución social. En realidad la Constitución francesa de 1848 ya incluía diversas disposiciones de naturaleza social, pero esta norma tuvo muy corta vida[5] y no llegó a modificar la realidad social de Francia. Fue, sin embargo, un elemento precursor de las medidas adoptadas más tarde por Luis Napoleón Bonaparte. Después de desconocer esa Constitución, conforme a la que fue elegido presidente de Francia, restableció la monarquía pero conservó, como factor de estabilidad, las políticas de bienestar social.

El notable artículo 13 de esa Constitución decía:

> La Constitución garantiza a los ciudadanos la libertad de trabajo y de industria. La sociedad favorece y fomenta el desarrollo del trabajo a través de la enseñanza primaria gratuita, de la educación profesional, de las relaciones entre patrones y obreros, de las instituciones de previsión y de crédito, de las instituciones agrícolas, de las asociaciones voluntarias, del establecimiento, por el Estado, los departamentos y las comunas, de trabajos públicos adecuados para emplear a los desempleados; la sociedad proveerá asistencia a los menores abandonados, a los minusválidos y a los ancianos sin recursos y a quienes sus familias no puedan socorrer.

forma en 2008: 21.7 por ciento presentaba rezago educativo; 40.7 por ciento no tenía acceso a los servicios de salud; 64.7 por ciento no tenía cobertura de seguridad social; 17.5 por ciento tenía carencia por calidad y espacios de la vivienda; 18.9 por ciento no contaba con servicios básicos en la vivienda, y 21.6 por ciento presentaba carencias en su alimentación. La mayor parte de la población 68.99 millones de personas, tenía carencia por acceso a la seguridad social; 43.38 millones carencia por acceso a los servicios de salud; 23.16 millones carencia por rezago educativo; 23.06 millones carencia por acceso a la alimentación; 20.13 millones carencia por servicios básicos en la vivienda, y por último 18.62 millones de personas presentaban carencia en la calidad y espacios de la vivienda." (p. 15).

[4] CEPAL, *Anuario estadístico*, Santiago de Chile, 2010, p. 38.

[5] Entró en vigor en octubre de 1848 y fue derogada en enero de 1852 por la nueva Constitución, bonapartista. Desde octubre de 1849 su vigencia fue sólo formal en virtud de que Luis Napoleón Bonaparte gobernó al margen de la Constitución y con apoyo en diversos plebiscitos.

3. La crisis de 2008

Las autoridades gubernamentales argumentaron que la devastadora crisis económica de 2008 tuvo efectos menos sensibles en México que en Estados Unidos y en general que en otras partes del mundo. Empero, en materia de salarios la Organización Internacional del Trabajo consideró que a partir de ese año México, Islandia e Irlanda presentaron "una participación de los salarios extremadamente volátil".[6] En Islandia e Irlanda ese sacrificio de los trabajadores acompañó una drástica caída de la economía; en México la volatilidad salarial obedeció a otros factores. En 2009 todos los países latinoamericanos registraron un aumento en el salario mínimo mensual real, con excepción de México, Panamá, Perú y Venezuela.[7]

La crisis de 2008 fue contrarrestada gracias a la rápida y ejemplar respuesta de las grandes potencias económicas, en particular de Estados Unidos y de Gran Bretaña. La acción internacional coordinada conjuró los efectos catastróficos que se preveían aunque no evitó las secuelas de la contracción económica y del desempleo en los países de alto nivel de desarrollo. Este fenómeno ha tenido un elevado costo electoral para los partidos en el gobierno, incluso para aquellos que sin haber causado la crisis participaron en su solución. Esta paradoja se debe a que para la opinión pública sólo son perceptibles los problemas en curso pero no tiene forma de apreciar lo que se evitó merced a las acciones de gobierno.

El colapso económico mundial de 2008 desencadenó la revisión de la política social, económica y financiera de las grandes potencias. Aunque siguen prevaleciendo las grandes líneas del neoliberalismo conforme a las cuales el mercado deben actuar con la mayor libertad posible, es evidente que en Estados Unidos y en algunos países asiáticos, europeos y latinoamericanos ha comenzado el debate para enjuiciar los errores que condujeron a esa situación y que mantienen una amenaza latente de reincidencia.

A la luz de esa experiencia se ha vuelto a discutir el pensamiento de John M. Keynes. Uno de los más sugerentes estudios recientes se debe a Robert Skidelsky, quien después de publicar una documentada biografía en tres volúmenes del sabio británico, preparó una nueva obra con el

[6] *Informe mundial sobre salarios 2010/2011*, p. 26.
[7] *Idem*, p. 125.

sugerente título "el retorno del maestro".[8] ¿Qué es un *maestro* en el sentido aplicado a Keynes? Él mismo decía: un maestro-economista es "una rara combinación de dotes [que incluyen ser] matemático, historiador, estadista y filósofo".[9] Luego agregaba que el economista debe actuar con la autenticidad incorruptible de un artista y con el realismo práctico de un político.

De acuerdo con Keynes las políticas monetaria y fiscal son esenciales para definir la política económica general, al menos en una economía cerrada, que es el modelo al que corresponde su *Teoría General*. En una economía abierta los especialistas incluyen otros elementos, como los tipos de cambio y las tarifas arancelarias. Por ahora lo que me interesa subrayar es que en un Estado constitucional las definiciones en materia monetaria y fiscal involucran a los congresos. La independencia técnica de los bancos centrales no implica que los representantes políticos sean testigos distantes de lo que determinen los expertos. No hay posibilidad de adoptar políticas sociales sin la participación de los representantes políticos. En un Estado constitucional el control y el seguimiento en cuanto a los efectos de estas políticas también están sujetos los órganos de representación.

En México se construyó la autonomía técnica del banco central cuando el Congreso estaba dominado por un partido hegemónico y por lo mismo se generaron patrones de relación entre ambas instituciones ajenas a la vida de un Estado constitucional. La esencia de la representación política reside en la capacidad de los electores para influir en las decisiones del poder. De no ser así, el argumento democrático deja de ser funcional. Las decisiones por antonomasia del poder son las que guardan relación con la captación, el manejo y el destino de los fondos públicos y, en un sentido más amplio, con las medidas adoptadas para distribuir la renta nacional conforme a criterios de equidad.

En esa materia el sistema constitucional mexicano dista mucho de los estándares vigentes en los Estados constitucionales contemporáneos. La autonomía técnica de los bancos centrales es un dato común en esos Estados, pero también lo es la obligación de fundar y motivar sus decisiones y de informarlas *ex ante* a los parlamentos o congresos. En México esto no sucede. El Banco de México toma decisiones de las que el Congreso y la sociedad sólo tienen conocimiento cuando ya

[8] Skidelsky, Robert, *Keynes. The return of the master*, N. York, Public Affaires, 2010.
[9] Cit. por Skidelsky, *op. cit*., p. 56.

son hechos consumados y la presencia de su gobernador en el Congreso suele ser muy esporádica y con un enfoque protocolario.

En materia fiscal las cosas no son mejores. La morosidad de los causantes mayores es objeto de consideraciones políticas y el gobierno ejerce de manera discrecional la facultad de cancelar créditos fiscales. Incluso en áreas tan sensibles como la seguridad social suelen producirse demoras y omisiones en las aportaciones patronales sin que se ejerzan las facultades económico-coactivas del Estado.

El precio del dinero era para Keynes otro factor central en cuanto a la distribución de la riqueza y la generación de empleo. En su *Teoría General* Keynes demostró que los tipos de interés están relacionados con la acumulación de capital y que el encarecimiento del dinero propicia su acumulación. Este es un aspecto en el que los representantes políticos tampoco tienen opinión en el sistema constitucional mexicano. Las decisiones crípticas de los funcionarios han convertido la autonomía técnica de las autoridades financieras en una facultad suprema para definir la política social.

En cuanto al trabajo, Keynes señalaba la importancia de la certidumbre y la previsibilidad de los precios y de los salarios. Como observa Skidelsky,[10] la tendencia a *flexibilizar* los contratos de trabajo implica un factor de incertidumbre que genera injustica en las relaciones sociales, además de efectos nocivos para la economía. Cuando se pretende involucrar a los partidos políticos en la asunción de medidas legislativas orientadas al trabajo precario lo que en realidad se desea es poner a disposición del aparato productivo trabajo eventual barato, sin importar los efectos negativos que esa situación tenga en los trabajadores y en sus familias. El argumento de que lo mejor para los trabajadores es no saber cuándo y cuánto trabajarán es una falacia muy extendida.

Un importante estudio de Joseph Stiglitz, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi[11] demuestra que la sola medición del producto nacional bruto no ofrece indicios suficientes para evaluar la calidad de la vida de las personas y de las comunidades nacionales. En especial observan que la inseguridad laboral que resulta del trabajo precario tiene consecuencias adversas para la salud física y mental de los trabajadores y de sus familiares, y afecta asimismo a las corporaciones por la falta de motivación

[10] *Op cit*, p. 148.
[11] *Mismeasuring our lives*, N. York, New Press, 2010, p. 84 y ss.

para los trabajadores, por la disminución de la productividad y por la pérdida de identidad de los empleados con la empresa. Puede agregarse que este tipo de relaciones de trabajo perjudica en su conjunto a la sociedad porque genera nuevas formas de estratificación.

La cuestión fiscal también está relacionada con la estructura democrática del Estado. México es uno de los pocos Estados en los que la constitucionalidad de las leyes fiscales puede ser controvertida sobre la base de su proporcionalidad y equidad. Dos conceptos de extrema ambigüedad en materia tributaria sirven para tutelar los derechos de los más poderosos a expensas de los más débiles. Instituir compromisos sociales a cargo del Estado, más allá de los acciones de filantropía pública, sin remediar el esquema tributario constitucional es, en el mejor de los casos, una ilusión. La fracción IV del artículo 31 constitucional tiene la estructura normativa de un trampantojo: se ofrece la impresión de una norma de garantía cuando en realidad esconde una limitación para el Estado en materia fiscal. Lo más llamativo es que, además del ocultamiento de privilegios que esa norma supone, se hace pender la responsabilidad de las deficiencias del sistema tributario en los causantes menores, a quienes paradójicamente se pretende imponer mayores cargas fiscales.

El juicio de amparo y el régimen fiscal surgieron a mediados del siglo XIX como una respuesta a los excesos de Antonio López de Santa Anna. Entre 1847 y 1857 se construyó un valladar para proteger a los gobernados ante el riesgo siempre latente de un regreso del santanismo. Después de tantas recaídas autoritarias no era de descartar una más. Por eso la reforma a la Constitución de 1824 se hizo para incluir una modalidad de protección que ya se había adoptado en Yucatán, antes de que ese estado adoptara la solución extrema de separarse de la *república de un caudillo*. Por su parte la Constitución de 1857 incorporó la norma fiscal, todavía vigente, además de un Congreso unicamaral poderoso, en previsión de que el caudillo derrocado apenas dos años antes regresara al poder.

Lo que se explica en el contexto de una república en gestación es incomprensible en una democracia avanzada. La reforma de una regla decimonónica es indispensable para construir un régimen fiscal moderno, pero un cambio de esta magnitud depende de la solvencia de las instituciones representativas. En tanto que la estructura y el funcionamiento de los partidos y del Congreso, y su relación con el gobierno, no ofrezcan un perfil diferente al tradicional, será

improbable reformar el artículo 31 constitucional. Sólo cuando además de las garantías jurídicas se diseñen y apliquen garantías políticas, será posible modificar el sistema fiscal. No es viable adoptar normas jurídicas avanzadas en un ámbito tan delicado como el tributario cuando subsisten las instituciones propias de un presidencialismo tradicional, cuyo comportamiento autoritario ha menguado sólo por imperativo de las circunstancias, pero no porque su configuración haya sido actualizada conforme a los estándares democráticos ya incorporados por la mayor parte de los sistemas presidenciales contemporáneos.

4. El Consejo Social

Existen dudas en cuanto al rigor de las mediciones estadísticas en México. Por ejemplo, el registro de vivienda se encubre con el engañoso dato de "acciones" de vivienda, de manera que la construcción, la reparación o el cambio de titular de una vivienda, por ejemplo, dan lugar a consignar tres acciones relacionadas con una misma vivienda.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía desempeña una función medular para procesar los datos que permiten articular la política social, cultural y económica del país. Asimismo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social ha contribuido a apreciar los efectos de algunas acciones públicas. Sin embargo, en el censo de población de 2010 surgieron cuestionamientos no aclarados en cuanto a la supresión de algunas preguntas que había sido aplicadas en censos previos, y hubo quejas no atendidas porque numerosas casas habitación no fueron visitadas por los encuestadores.

En la actualidad se está perfilando una nueva tendencia en el sentido de adoptar instrumentos de medición cada vez más finos para identificar la magnitud de los problemas y el efecto de las soluciones adoptadas. Existen índices de desarrollo social aplicados por la ONU, por instituciones financieras internacionales y por centros de prospectiva. En Bután se ha implantado un indicador nacional de felicidad, y Stiglitz, Sen y Fitoussi han sugerido adoptar nuevas elementos para mensurar el producto nacional, además de indicadores estandarizados que permitan conocer y comparar los niveles de bienestar.[12] De acuerdo con sus sugerencias se deben medir elementos que corresponden a realidades y ámbitos distintos pero que interactúan. Un aspecto que les interesa es determinar los

[12] *Op. cit*. p. 126 y ss.

efectos sostenidos del desarrollo económico en cuanto a la previsión de bienestar futuro. Como consecuencia del impulso que Stiglitz le ha dado a esta iniciativa, el gobierno inglés anunció a fines de 2010 su intención de recabar información que permita cuantificar los factores de bienestar social.[13]

Es necesario que en México desarrollemos indicadores para medir la efectividad de la legislación y que apliquemos nuevos instrumentos para mensurar el bienestar. Los estudios de impacto normativo podrían ser realizados bajo el escrutinio de un órgano representativo de los diferentes sectores sociales, imprimiendo así una nueva dimensión a las funciones tradicionales de los consejos económicos y sociales.

La medición es una tarea compleja que debe ser realizada sin el filtro de la pasión política, de la motivación ideológica y de los intereses burocráticos. Medir es una dimensión de la democracia contemporánea que permite cuantificar los resultados y trasladar el impacto de las decisiones de gobierno del ámbito emocional o utilitario a un territorio más objetivo.

El primer intento llevado a cabo en México para instituir un consejo económico se produjo mediante la ley del 12 de enero de 1928 que facultó al presidente Plutarco Elías Calles para crear un "cuerpo consultivo oficial, permanente y autónomo, de iniciativa y consulta necesaria en asuntos económico-sociales, integrado por representantes del gobierno, de los obreros, los industriales, los comerciantes, los agricultores, la banca, las sociedades científicas y los consumidores". Con fundamento en esa facultad, el presidente expidió una ley el 10 de mayo siguiente estableciendo el Consejo Nacional Económico como órgano de consulta del gobierno en cuanto a los proyectos de ley o reglamento relacionados con cuestiones de carácter económico – social. El Consejo tenía también la facultad de presentar al presidente y a las autoridades de los estados las iniciativas que considerara adecuadas en esas materias. En su integración participaban 38 consejeros, de los cuales 7 eran gubernamentales y los restantes designados por las siguientes entidades: Universidad Nacional, sociedades científicas y culturales, Banco de México, compañías de seguros, confederaciones de cámaras agrícolas, de comercio y de industria, instituciones de transporte,

[13] The *Guardian*, "Happiness index to gauge Britain's national mood", noviembre 15 de 2010, p. 1.

asociaciones de propietarios, sindicatos y cooperativas. El Consejo sesionaba los diez primeros días de cada trimestre.

Dos años más tarde, el 10 de enero de 1930, el Congreso autorizó al presidente Pascual Ortiz Rubio para derogar la ley del 10 de mayo de 1928 y conforme a la Ley General de Planeación del 12 de julio de 1930 el Consejo Nacional Económico fue remplazado por la Comisión Nacional de Planeación, con un enfoque distinto al de su origen. Se mantuvo, no obstante, la presencia de las instituciones incluidas en el Consejo y fueron adicionadas otras: Academia Nacional de Historia y Geografía, Asociación de Ingenieros y Arquitectos, Asociación Médica Mexicana, Barra de Abogados, Centro Nacional de Ingenieros, Sociedad de Arquitectos Mexicanos, Sociedad Científica Antonio Alzate y Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística. Lo más relevante de esa Comisión fue la serie de facultades que se le confirieron en materia de topografía, catastro, cartas geográficas y desarrollo urbano y habitacional.

La presencia de un consejo social contribuye a armonizar la representación política y la representación ciudadana. Para integrar el congreso es preciso fortalecer a los partidos y para integrar el consejo se requiere la participación organizada de la sociedad. De esta manera se estructuran dos grandes formas de movilización cívica y de expresión colectiva sin que una sola de ellas monopolice la representación del interés general. Es una forma complementaria y moderna de separación del ejercicio del poder. La hegemonía de los partidos puede conducir a una hipertrofia que se conoce como *partidocracia* y la prevalencia de las organizaciones sociales puede culminar en un nuevo corporativismo fascistizante porque se basa en la erosión de las organizaciones políticas e implanta en las instituciones sociales la ley de hierro propia de toda organización de poder.

El tipo de consejo que propongo tendría una labor constructiva que iría más allá de la consulta circunstancial y de la propuesta libre porque tendría a su cargo certificar el rigor de los insumos informativos para la evaluación de las decisiones del gobierno, del congreso y de la judicatura. Más que definirlo por sus objetivos económico-sociales, ecológicos y culturales, habría que caracterizarlo por su integración exclusivamente social. Sería relevante contar con un congreso de matriz política y un consejo de matriz social. Así, al lado del Congreso de la Unión figuraría el Consejo Social. Al primero le corresponde la representación política de la nación y al segundo le incumbiría la observación organizada por parte de la sociedad.

5. Instituciones democráticas e instituciones sociales

La historia institucional muestra los altibajos de las instituciones en materia social. Un edicto de Diocleciano, del año 301, contiene una notable reflexión relacionada con el bienestar social en una sociedad urbana. Al fijar los precios máximos de los bienes de consumo y de algunos servicios, se reguló el mercado en las ciudades del imperio. Las consideraciones centrales del edcito tienen vigencia en nuestro tiempo. Sobresale el concepto de *communes aequo* porque identificaba una nueva vertiente de *equidad*. La distinción entre justicia y equidad que aparece en los autores clásicos, atribuía a ambas un sentido individual.[14] Pero la idea de *equidad común* representaba un cambio sustancial en tanto que se preludiaba lo que hoy caracterizamos como derecho social.

En las consideraciones preliminares del edicto, Diocleciano mencionaba las necesidades colectivas (*communis nece*), censuraba la avaricia y el egoísmo de los poderosos que creaban una situación "detestable y cruel" para los pobres. La contundencia de sus palabras se acentuó al afirmar que "aquellos cuya extrema necesidad ha llevado a una condición desesperada" debían ser atendidos por el poder. Atribuía la situación imperante a los enemigos de las personas y de la comunidad (*inimicos singulis et universis*) a la "pasión inmoderada por el lucro". Para remediar ese estado de cosas expidió el edicto en el que no fijaba los precios de los productos y de los servicios, porque eso, dijo, daría lugar a abusos; optó en cambio por establecer el máximo que esos precios podían alcanzar. De esa forma, concluía, se atendía el bien público (*publico beningnis*). La lista fue amplísima.[15]

El edicto estaba precedido por remotas prácticas de filantropía pública. La distribución de dinero en efectivo fue uno de los mecanismos de control social ideado desde la república que se hizo rutinaria a partir del imperio. Las políticas de trasferencia de dinero, como las que en la actualidad aplican Bangladesh (*Female secondary school stipend programme*), Brasil (*Bolsa de familia*), México (*Oportunidades*) y Sudáfrica (*Child support grant*), por ejemplo, ya había sido puestas en operación en Roma. En el periodo de Augusto la *frumentium* (subsidio social) llegó a beneficiar a doscientos

[14] Véase Veleyo, *Historia de Roma*, II, 126. Cicerón incluso alude a la posibilidad de apoyarse en la equidad en contra del derecho. *Del orador*, I, 240; en otro texto distingue entre derecho natural (*equitas*) y derecho positivo (*ius*) [*ius civile est aequitas constituta*], *Tópicos*, II, 9.
[15] "The Edict of Diocletian", en Frank, Tenney, *Rome and Italy of the Empire*, Baltimore, Johns Hopkins Press, 1940, p. 307 y ss.

cincuenta mil hombres en una población de alrededor de cinco millones de personas libres. Esto representaba casi el diez por ciento de la población masculina libre. A estos se sumaban ciento cuarenta mil soldados[16] y un número elevado de funcionarios administrativos, por lo que puede inferirse que una de cada cinco personas libres disfrutaba de un estipendio del Estado.

Lo más relevante es que durante la república la política de transferencias en efectivo incumbía al Senado, no a los cónsules; a partir de Augusto las decisiones las tomó el emperador. Por otra parte la técnica de distribución de la riqueza se llevó a cabo de una forma que también fortalecía la posición dominante del emperador. Para financiar las transferencias y los gastos castrenses y administrativos, se adoptó un mecanismo que tuvo profundos efectos políticos: la confiscación de bienes de las personas proscritas o sentenciadas por traición. Según Suetonio, sólo durante sus trece años de gobierno Claudio impuso la pena máxima a 35 senadores y a más de 300 aristócratas.[17] Esa media anual de 26 homicidios oficiales le permitió, junto con otras medidas recaudatorias, contar con los recursos para construir el puerto de Ostia y para una intensa actividad castrense que le facilitaba mantener a la clase dirigente ocupada y lejos de Roma.

La experiencia romana mostró que las políticas que promueven el bienestar de una parte de la población pueden encubrir propósitos autoritarios. Los casos de Napoléon III y de Bismark confirman esa tendencia y la reproducen los sistemas identificados como *populistas* en el siglo XX. Esa propensión denota que las instituciones de bienestar pueden ser un riesgo para las libertades cuando no van acompañadas por instituciones democráticas. Otro problema de las instituciones de bienestar es que suelen potenciar la corrupción política y administrativa.

Esas desviaciones son frecuentes en los sistemas políticos que procuran legitimarse en virtud de las prestaciones conferidas a diversos segmentos de la sociedad y sólo pueden limitarse con instituciones eficaces de control político.

El Estado de bienestar dista de ser una panacea. Históricamente ha demostrado que auspicia autoritarismo y corrupción. Por eso, para estar en condiciones de impulsar acciones encaminadas a promover la equidad social, es indispensable fortalecer las instituciones democráticas. A la inversa, las solas instituciones democráticas sin su correlato en las sociales pueden generar procesos de

[16] Frank, *op cit*. p. 5 y ss.
[17] *Vida de los césares*, Claudio, 29.

concentración de la riqueza que repercuten en la del poder político. Un Estado constitucional sólo se consolida cuando entran en sinergia las instituciones democráticas y las instituciones sociales.

6. Consideraciones finales

Es importante remediar los desvíos a los que se ha llegado en perjuicio de los intereses y de los derechos sociales y también evitar una recaída en el autoritarismo burocrático. La racionalización del poder no consiste en sustituir un radicalismo por otro; reiniciar el ciclo de las reivindicaciones excluyentes solo llevaría a recorrer de nuevo un camino cuyos accidentes ya se conocen. La responsabilidad pública consiste en remediar las deformaciones institucionales que están en el origen de la pobreza, de la violencia, de la arbitrariedad y de la corrupción.

La construcción de instituciones sociales y políticas que garanticen equidad implica un nuevo tipo de equilibrios que son posibles si se utilizan, en el gran escenario del poder, los nuevos instrumentos del saber.