

#### Dos iniciativas del PRD

LA SENADORA LETICIA BURGOS, presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, y el diputado Daniel Esteban Martínez, secretario de la respectiva comisión en la otra cámara, ambos del PRD, han presentado iniciativas de ley general de desarrollo social (LGDS) durante esta Legislatura. De las dos iniciativas, la más "dura", es decir, la que reglamenta de manera más concreta el quehacer en la materia, es la de la senadora Burgos. En esta entrega me referiré a algunos de los contenidos de esta iniciativa, que la distinguen de todas (o casi todas) las demás iniciativas, y la compararé con la del PRI. En las dos entregas anteriores he hecho referencia a las seis iniciativas de LGDS que se encuentran pendientes de dictamen en ambas cámaras. En la más reciente de ellas me referí a las dos iniciativas del PAN. Ahí quedó claro que se trata de iniciativas de corte neoliberal que buscan un Estado residual o subsidiario que actúe sólo cuando los particulares no puedan hacerlo.

#### La reforma constitucional

LAS DOS INICIATIVAS del PRD están fundamentadas en una concepción universalista de los derechos sociales. A semejanza de la iniciativa de Clara Brugada, también del PRD, presentada en la pasada legislatura, y a diferencia de todas las demás iniciativas, la de la senadora Burgos incluye una iniciativa de reforma constitucional orientada a "inscribir el desarrollo social como un derecho constitucional" (exposición de motivos). Esta iniciativa concibe el derecho al desarrollo social como un concepto que engloba al conjunto de "garantías y derechos sociales establecidos en la Constitución" (exposición de motivos). La LGDS podría verse, si se quiere, como una ley reglamentaria de los párrafos añadidos a la Constitución. Al respecto, el texto de la exposición de motivos señala: "La ley que se propone tiene, por tanto, la intención de hacer más comprensible, definida y creíble para la ciudadanía la accesibilidad y exigibilidad de sus derechos sociales".

LA REFORMA CONSTITUCIONAL añadiría, en primer lugar, el siguiente párrafo al artículo 25 constitucional: "El Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y el ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente al desarrollo social. Su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del poder público de conformidad con esta Constitución, los tratados internacionales celebrados y ratificados por el Estado mexicano, y las leyes secundarias relativas a la materia".

#### Protección de los derechos sociales

EN SEGUNDO LUGAR, la reforma añade dos párrafos para hacer posible la creación de dos organismos públicos a nivel federal (replicables a nivel 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, cuyas recomendaciones no serían vinculatorias (es decir, no serían de obediencia obligada) pero que podrían tener influencia moral. Lo ideal sería, sin duda, que el aparato judicial pudiese ordenar al Ejecutivo cumplir sus obligaciones. Los abogados deberían saber cuál es el camino adecuado para ello. Entiendo que en Colombia esto es una práctica cotidiana para quienes se sienten excluidos indebidamente de los beneficios de un programa social.

EN EL TEXTO DE la iniciativa de la senadora Burgos no se propone el organismo específico que llevaría a cabo esta protección. En la iniciativa Brugada se creaba, para este efecto, la Procuraduría de Derechos Sociales, pero se trataba de un organismo no autónomo, sino dependiente de la Sedeso y con funciones bastante limitadas. En este campo, entonces, el avance sólo llegaría a la reforma constitucional pero quedaría pendiente el paquete legislativo para hacerla operacional. Sin embargo, la iniciativa Burgos de LGDS incluye un capítulo sobre la "denuncia popular" que, al parecer, busca la solución al problema anterior dotando a la Comisión Nacional (y a las estatales) de Derechos Humanos de funciones en materia de derechos sociales, puesto que establece que las denuncias populares se presenten ante dichas comisiones.

#### Evaluación autónoma

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 "formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de programas de desarrollo social". En la iniciativa de LGDS a dicho organismo se le denomina Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social y sus 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".

EN MULTIPLES ENTREGAS de esta columna en las que he analizado las evaluaciones realizadas al Progresá, una de las conclusiones que resaltan son las limitaciones que tienen las evaluaciones encargadas por el propio organismo que debe ser evaluado. Así lo muestra la relación entre el IFPRI (International Food Policy Research Institute) y la Sedeso para la evaluación que el primero llevó a cabo del Progresá. Ello es así, entre otras razones, porque es el cliente el que fija la agenda y, naturalmente, evita las preguntas incómodas y ahonda en los terrenos donde se siente seguro. Por ello la creación de un organismo autónomo para la evaluación (por cuenta propia o contratando a evaluadores externos) de la política y los programas sociales es fundamental. Recordemos que más de 60 por ciento del gasto programable está asignado a programas sociales. La creación de este instituto constituiría, por tanto, un pilar sumamente importante para el futuro desarrollo social del país.

La evaluación en la propuesta del PRI

LA INICIATIVA DEL PRI incluye 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 esta iniciativa el instituto está constituido por un consejo general encabezado por un presidente, designado por mayoría de dos tercios por el Senado de la República a propuesta de los partidos políticos, que debe ser una persona que goce de pleno reconocimiento y reputación profesional en materia de desarrollo social. Los consejeros serán sólo 10 y también tendrán 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 IFE.

EN LA INICIATIVA del PRI, el órgano de gobierno del instituto sería el "comité técnico", que estaría integrado por representantes de Sedeso y de Hacienda, por todos los gobernadores y el jefe de Gobierno del DF, por los secretarios de Desarrollo Social de todas las entidades federativas, 10 presidentes municipales y "cinco especialistas de reconocido prestigio académico en materia de desarrollo social y superación de la pobreza" (!). Como se ve, se trata de un organismo más político que técnico y de muy baja operatividad, en el cual las entidades federativas están sobrerrepresentadas. Este comité técnico designaría al secretario ejecutivo del instituto, puesto para el cual no se estipula requisito alguno. Es decir, la dirección real de éste podría quedar en manos, digamos, de un dentista o de un abogado litigante en derecho penal.

LA EXPERIENCIA DEL IFE, modelo en que se basa la propuesta organizativa propuesta por Burgos, muestra las bondades asociadas a la despolitización que se logra (nunca total, desde luego) cuando se trata de un instituto autónomo que está presidido por académicos o similares. En cambio, la integración que propone el PRI sería absolutamente disfuncional, ya que cada quien 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.

Los *candados* presupuestales

UN ELEMENTO FUNDAMENTAL en la iniciativa Burgos, que se aborda en la iniciativa del PRI también, es proteger el gasto social. Como comenté en la entrega de hace dos semanas (Economía Moral, 03/05/02) la inclusión de *candados* en dos de las iniciativas de desarrollo social refleja una búsqueda de mecanismos para aminorar la subordinación de la política social a la política económica. Independientemente de los mecanismos que ahí sugerí para ir más allá de los *candados* (el subpresupuesto social y la consulta obligatoria a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social), conviene analizar estos *candados*.

EN LA INICIATIVA BURGOS se establecen dos pisos mínimos para el presupuesto federal de gasto social. Por una parte, "el gasto social per cápita... en ningún caso será menor en términos reales al asignado el año

inmediato anterior". Por otra parte se establece que el financiamiento para la superación de la pobreza y para la política de desarrollo de la economía social no podrá ser, cada una, menor de 1.5 por ciento del PIB. Debe añadirse que la iniciativa define la creación de una "reserva de contingencia como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos".

LA INICIATIVA DEL PRI establece dos *candados*. En primer lugar, "el presupuesto destinado a la política social debe incrementarse anualmente al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB per cápita de acuerdo con los datos oficiales del Banco de México" (sic). Además establece un segundo *candado*, que consiste en que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social "no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales sin previa autorización de la Cámara de Diputados". Este último es un "*candado* institucional", redactado de manera imprecisa, puesto que no se identifican si las disminuciones son respecto al año anterior o respecto al presupuesto aprobado (recortes), ni se especifica si las disminuciones son en términos reales o nominales (pesos constantes o corrientes). Por los antecedentes, parecería que lo que se propone es que la Cámara de Diputados tenga que autorizar los recortes (nominales) al gasto social en el transcurso de un ejercicio.

EL *CANDADO* CUANTITATIVO de la iniciativa del PRI suena bien cuando el PIB crece, pero cuando decrece lleva a la paradoja de hacer obligatoria la disminución en el gasto social. Eso lo hace totalmente procíclico, obligando a que el gasto social fluctúe junto con el PIB. En contraste, el primer *candado* de la iniciativa Burgos es anticíclico, impidiendo que el gasto social caiga en las recesiones. Los otros dos *candados* de la iniciativa Burgos, en cambio, fijan una proporción mínima del PIB muy por arriba de los niveles actuales (sobre todo la de la economía social), lo que requeriría que en los transitorios se fijase un periodo para alcanzar tales proporciones de gasto. La reserva de contingencia prevista, una vez instrumentada, tendería a darle viabilidad a los *candados*.

Las aportaciones federales

LA DESCENTRALIZACION DE buena parte de los programas sociales a los estados y municipios durante el gobierno de Zedillo llevó a la creación del Ramo 33, mediante el cual la Federación canaliza a los estados y municipios los recursos ("aportaciones") para llevar a cabo las actividades antes centralizadas. Ello se hizo en lugar de cambiar las reglas de recaudación o de participación en los impuestos. Para ello se añadió un capítulo a la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), que fija las reglas de distribución de los recursos entre estados, en algunos casos por medio de fórmulas matemáticas.

ANTE ESTA SITUACION, la iniciativa Burgos, al igual que la iniciativa Brugada, revisa a fondo y desarrolla esta reglamentación y la incorpora a la LGDS. Introduce fórmulas más precisas, encarga tareas para su desarrollo al Instituto Nacional de Evaluación y, sobre todo, introduce criterios de abatimiento de rezagos, disminución de desigualdades, de crecimiento de la demanda y de eficiencia en el desempeño para la asignación de los fondos.

LA INICIATIVA DEL PRI, en cambio, deja a la discrecionalidad de los diputados la asignación de los recursos. En efecto, señala que las aportaciones federales y los ramos generales pertinentes "serán distribuidos con base en los criterios de equidad que para el efecto establezca la Cámara de Diputados" (artículo 15). Como si la Ley de Coordinación Fiscal no existiera o si ésta se pudiera derogar con una frase que otorga la facultad genérica a la Cámara de Diputados.

jbolt@colmex.mx

<sup>1</sup> Este no es un borrador, sino una iniciativa de ley presentada en la Cámara de Diputados. Ello quiere decir que todos los que la firmaron (y muchos más que los asesoran) ignoran que el Banco de México no es la fuente oficial de las cifras del PIB, que las cuentas nacionales se elaboran oficialmente en el INEGI, incluyendo el índice de precios aplicable al PIB.

<sup>2</sup> Es obvio que esto se corrige añadiendo una frase adicional que estipule qué pasa si el PIB no crece o el crecimiento es negativo.