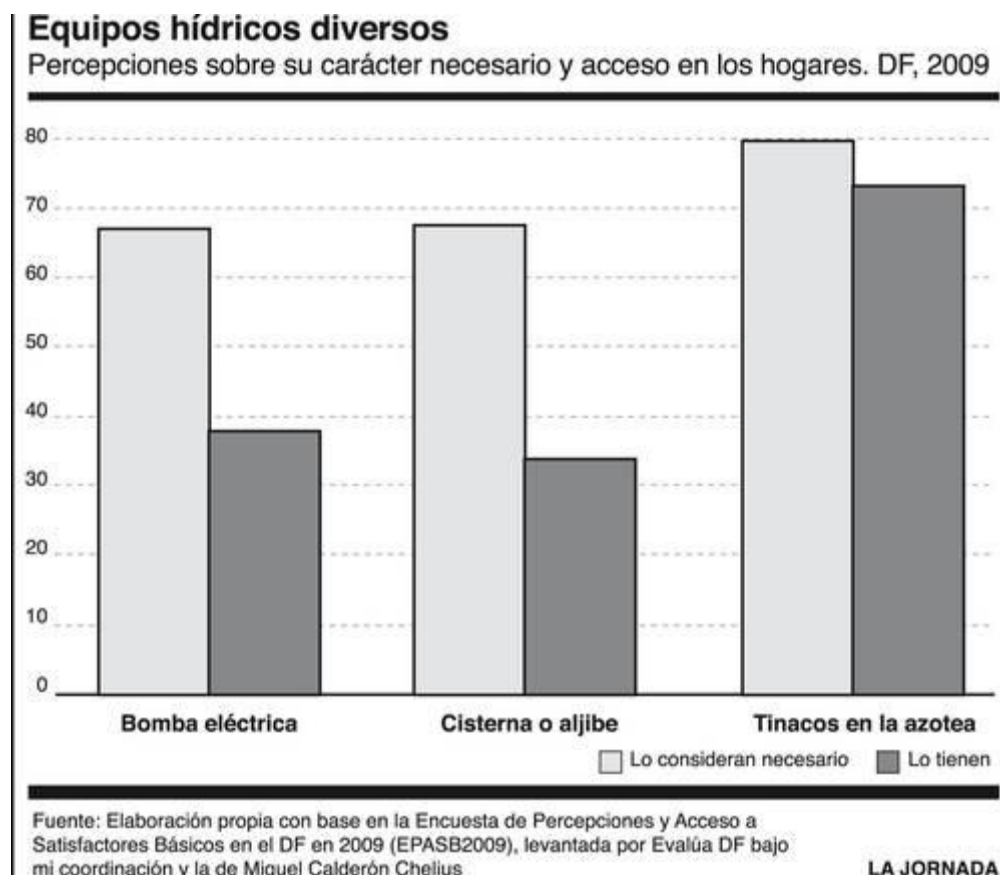


Encrucijada del desarrollo social en el DF/ II

La reforma necesaria de la legislación social



En su excelente libro sobre la vida y obra de su maestro John Rawls (autor del famoso libro *Una teoría de la justicia*), Thomas Pogge narra que:

“Rawls desarrolló un método específico para dar respuesta a *cuestiones morales*. Primero, debe uno familiarizarse con todas las diferentes respuestas que pueden darse a una cuestión, en particular las ya formuladas por pensadores distinguidos. Segundo, uno debe tratar de criticar cada una de estas posturas tan efectivamente como sea posible. Tercero, uno *debe tomar estas posturas y defenderlas lo mejor posible, para lo cual uno puede modificarlas para hacerlas más defendibles, siempre y cuando sus elementos esenciales sean preservados*. El juicio que uno está inclinado a hacer después de este proceso es a lo que Rawls llama *equilibrio reflexivo amplio*”. (Thomas Pogge, *John Rawls: His Life and Theory of Justice*, Oxford University Press, 2007. p. 28)

En las dos entregas anteriores (6 y 13 de mayo) critiqué, tan efectivamente como pude, la iniciativa de Ley del Sistema de Protección Social del DF (ILSPS) enviada

por Ebrard a la Asamblea Legislativa. Esto puede verse como el segundo paso del procedimiento de Rawls, por lo cual habría que proceder ahora a defender la ILSPS tan efectivamente como me sea posible, modificándola si fuese necesario, pero sin perder sus elementos esenciales. La meta sería llegar a un *equilibrio reflexivo amplio*. En la entrega anterior identifiqué dos motivaciones detrás de la ILSPS: *consolidar la práctica existente y blindarla* contra modificaciones futuras; y *debilitar a la Secretaría de Desarrollo Social (SDS)*. En el objeto de la ley del SPS encontramos una tercera motivación: *crear y operar el SPS*. De estas tres motivaciones, la primera y la tercera están asociadas y constituyen el grueso del texto de la ILSPS. Las dos primeras las critiqué en la entrega anterior. La segunda no *parece* esencial. Para entender la tercera motivación conviene contextualizarla en la problemática de la política social del GDF.

Una lista inicial de problemas son: 1) *El proceso de planeación-programación-presupuestación (PPP) es inoperante*. Una importante innovación del gobierno de Ebrard ha sido la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (*Evalúa DF*), atalaya desde la cual se ha agudizado la percepción de que la planeación, y su articulación con la programación y presupuestación (sin la cual la primera se reduce a retórica) está desmantelada. (Véase en la gráfica un ejemplo de la información que está aportando.) 2) La proliferación de programas de muy poco alcance, tanto a nivel del gobierno central pero aún más en las delegaciones, generando una dispersión que resta eficacia a la política social (el dato extraoficial es que existen 450 programas sociales) y favorece el clientelismo porque en programas de muy baja cobertura no se puede aplicar ningún criterio de selección digno de tal nombre. En 2010 esta necesidad se expresó en la disposición que se incluyó en la nueva Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente que asignaba al Evalúa DF la facultad de aprobar nuevos programas, tarea que ahora se quiere trasladar a la LSPS. Se expresa así la necesidad de poner un coto a tal proliferación, particularmente intensa en las delegaciones. 3) El único mecanismo de coordinación interinstitucional en materia social previsto en la legislación vigente, la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (CIDS), establecida en la Ley de Desarrollo Social (LDS), *no funciona*. En parte, porque sus atribuciones son débiles y vagas: por ejemplo: Establecer el marco global de planeación y operación del desarrollo social, precisando las políticas y lineamientos básicos; en vez de, por ejemplo algo fuerte y preciso (e hipotético): Formular el Programa de Desarrollo Social. En parte, también porque algunas atribuciones, no vagas y no débiles, como Resolver en forma definitiva e inatacable las recomendaciones controvertidas que emita el Consejo de Evaluación, no las ha cumplido porque el jefe de Gobierno no la ha convocado (y nadie más tiene facultad para convocarla) para tal efecto, a pesar de las reiteradas solicitudes por parte del Evalúa DF de que así lo haga para resolver dos importantes grupos de recomendaciones controvertidas: uno sobre la pensión alimentaria para adultos mayores y otro sobre Prepa sí. Uno se debe preguntar por qué. Una posible respuesta es que al jefe de Gobierno no le parece adecuado ventilar y resolver dos controversias sobre programas importantes de *su gobierno* en un órgano en el cual la mayoría está conformada *por otros gobiernos* (las delegaciones). *De este ejemplo se desprende la necesidad de dos órganos de coordinación: uno al interior del gobierno central y*

otro de coordinación con las delegaciones. La conclusión es aún más tajante si se piensa en la necesidad de coordinar el proceso de formulación, aprobación y presupuestación de programas del gobierno central. Este problema lo podemos reexpresar diciendo que *no se ha creado, y no opera, un sistema articulado de formulación e implementación de la política social.* Esto le da sentido parcial al objeto de la ILSPS: *se necesita crear y operar un sistema* (pero no hay razón para que se le llame de protección social). 4) No están deslindadas las atribuciones en materia social del gobierno central del DF y de las delegaciones. Aunque este problema está enmarcado en un problema mucho más grave y general, que es el estatuto legal ambiguo de las delegaciones, que no son autónomas jurídicamente ni captan recursos propios, pero cuya autoridad única (sin balances internos) es electa popularmente.

A la luz de estos cuatro problemas queda claro que, en contraposición con la reforma que propone Ebrard, pero poniendo atención a sus necesidades como jefe de Gobierno, podemos plantear la *reforma social necesaria*. En ella, el tercer motivo requiere ser atendido. Debe crearse un sistema de desarrollo (o de política) social que resuelva los problemas de inoperancia de la planeación-programación-presupuestación (PPP), así como el de la proliferación y dispersión de programas sociales. En el corto periodo en el que Evalúa DF ejerció la facultad de aprobar nuevos programas sociales empezó a desarrollar algunos criterios al respecto que pueden y deben profundizarse e incorporarse en esta *reforma social necesaria*. La mejor solución es realizar la reforma en una sola ley y no mediante dos leyes paralelas, como propone Ebrard. Como parte de ese sistema deben instituirse dos órganos colectivos en lugar de la comisión interinstitucional (CIDS) actual, uno como mecanismo de coordinación interno del gobierno central, retomando los elementos valiosos de la propuesta contenida en la ILSPS de creación del Consejo de Protección Social (con otro nombre), entre los cuales destacan la idea de los ejes temáticos y de las comisiones asociadas. El otro órgano colectivo sobre todo para la coordinación intergubernamental. Asimismo, como parte del diseño del sistema, deben deslindarse las atribuciones de las delegaciones y del gobierno central, evitando que las delegaciones hagan lo mismo que el gobierno central y se concentren en servicios de proximidad.