

El debate normativo de la política social en el Congreso de México. Hacia una Ley de Desarrollo Social

Diputada Clara Marina Brugada Molina*

México es parte de los cambios vertiginosos y profundos que se han escenificado en el mundo durante las dos últimas décadas, cuyas transformaciones han sido de tal magnitud que marcan un parteaguas en la historia de la humanidad.

Se trata de un proceso más bien inconcluso que consolidado, muy incierto, en extremo contradictorio y con resultados marcadamente desiguales entre las naciones. Frecuentemente somos testigos y víctimas de fenómenos macroeconómicos críticos que generan inestabilidad en los procesos de desarrollo y profundizan los grados de iniquidad social y nos exhiben realidades que son incompatibles con el grado de capacidad acumulada y de desarrollo científico-tecnológico de la humanidad en los amaneceres del siglo XXI.

Como es sabido, a grandes rasgos el análisis teórico tiene como punto de partida la inviabilidad histórica —o el agotamiento— de un modelo de desarrollo que debía ser sustituido por otro. El supuesto era que la superación de una realidad agotada por otra nueva y vigorosa conduciría a la nación —como en otras latitudes del mundo— por senderos de mayor prosperidad,

justicia y equidad en los frutos del desarrollo con crecimiento sostenido.

Sustancialmente podría decirse que, para algunos, dicho proceso está en vías de consolidación y que, por tanto, sus frutos están a punto de madurar; mientras que otros consideramos todavía muy lejana, sino es que inviable, dicha posibilidad después de dos décadas de accidentados cambios y transformaciones.

La indispensable y legítima contradicción ideológico-política que genera el debate y la puesta en práctica de las ideas, debe sustentarse sin embargo en elementos de objetividad para que tanto la inteligencia como la experiencia aporten frutos positivos.

Así, para los mexicanos resulta inobjetable que, de veinte años a la fecha, hemos transitado por un sinnúmero de crisis macroeconómico-financieras recurrentes y articuladas de largo aliento en el tiempo con periodos cortos de recuperación. Tal es el hecho que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina, hemos crecido a un promedio de 3% durante la última década, indicador notoriamente insuficiente para las necesidades del país.

* Diputada Federal, miembro del grupo parlamentario del PRD. Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Más aún, la crisis de 1994-1995 costó al país 70 mil millones de dólares, al tiempo que significó la pérdida de 3 millones de empleos y de miles y miles de patrimonios acumulados al través del tiempo. "En México —dice la CEPAL— el brusco menoscabo del ingreso por habitante de 1994 a 1996 (-6.5%) contribuyó a que el índice de pobreza se elevara en ese periodo en siete puntos porcentuales." La concentración de la riqueza es tal que "...en 1996, un 10 por ciento de los hogares más pobres... recibió un 1.79 por ciento del ingreso nacional, mientras que en el decil de mayores ingresos fue de 36.60 por ciento". Además, todo mundo reconoce que la caída del poder adquisitivo del salario ha sido constante y sostenida, al grado de valer menos de la tercera parte que hace veinte años.

Más recientemente, nuestro país ha tenido problemas de magnitudes tales que resultaría improbable demostrar que nuestra macroeconomía y, en general, nuestro proceso de desarrollo es sano, fuerte y consolidado, menos aún cuando arrastra el pesado lastre de más de la mitad de su población en estado de pobreza. Por tanto, resulta igualmente difícil argumentar que con estas realidades macroeconómicas se pueda impulsar una política social y de erradicación de la pobreza estratégicamente sostenible.

A este respecto, cabe decir que el producto interno bruto orientado al gasto social es hoy menor que en 1994.¹ La relación del gasto social respecto del programable se redujo recientemente, lo mismo que el PIB asignado a programas contra la pobreza. Igualmente, el gasto social per cápita es actualmente menor que hace cinco años, ubicándose entre los más bajos en América Latina, tanto como la proporción del gasto social respecto del PIB.

En los últimos años se redujo en dos millones y medio el universo de beneficiarios del

programa de leche y se redujeron en 900 mil las familias que reciben tortilla subsidiada. Mientras que los indicadores arrojaron un rezago sin precedentes de 6 millones de unidades en la construcción de vivienda.

Naturalmente, habrá quienes encuentren en el proceso dimensiones distintas y las contrasten con las antes descritas y probablemente obtengan conclusiones diferentes. En todo caso, como decía anteriormente, para unos habría que demostrar que los frutos están por madurar y, por tanto, que habría que persistir y acelerar la estrategia vigente; mientras que otros habrán de convencer que tal posibilidad es inviable y, por ende, que debe cambiarse de estrategia, pero en ambos casos es imperativo sustentarse en el análisis objetivo.

Independientemente del enfoque diagnóstico y de la inclinación ideológico-política de cada quien, existe la plena conciencia de que las transformaciones señaladas han superado en general el marco legislativo vigente de la política social —aun y cuando en esta materia también han habido cambios normativos sustanciales como sería el de la seguridad social, entre otros.

Por tanto, desde hace tiempo, pero en particular durante la presente legislatura de nuestro país, ha existido y existe la inquietud por actualizar y fortalecer las leyes que están relacionadas con la política de desarrollo social. En consecuencia, en el seno de la Comisión de Desarrollo Social que tengo la oportunidad de presidir, los partidos representados en el Congreso de la Unión desde el principio arribamos al acuerdo —que yo considero trascendente— de impulsar un proceso de análisis y de hechos que nos condujera a lograr ese necesario, pero muy difícil propósito; sobre todo porque en nuestro país la raíz sui generis del capítulo social de nuestra Constitución encuentra su origen en una revolución social igualmente sui generis

que propició un rico marco normativo secundario que, a través del tiempo, se hizo muy complejo hasta llegar incluso a la contradicción que se suma al cambio de tendencias al que nos hemos referido.

A decir verdad, el principio fue un tanto incierto, pues relativa e informalmente se hablaba de la probabilidad de generar una iniciativa de Ley de Desarrollo Social; es decir, de una ley marco o general; de una ley madre que ubicara las normas secundarias sectoriales y las de los ámbitos federal, estatal y municipal de gobierno. El proceso empezó a cobrar forma cuando los partidos consensaron un método y las acciones para acercarse al objetivo. El método fue heterodoxo en el sentido de no partir de una iniciativa redactada por uno o más partidos para llegar al consenso, sino que se habilitó al grupo de apoyo profesional de la Comisión para que investigara y produjera elementos, impulsara una serie de acciones y presentara avances al respecto. No obstante, realizaría su tarea a partir de un indicador sustancial: la meta era ahora diseñar una iniciativa de Ley de Coordinación para el Desarrollo Social; es decir, un ordenamiento que regulara la acción de los actores involucrados en la gestión y aplicación de la política social.

A partir de ese principio general se iniciaron los análisis y la generación de elementos, pero sobre todo los actos de convocatoria al debate de aquellos actores calificados que a la vez tuvieran un reconocimiento y una representación de peso en la opinión pública del país. La acción de investigación de los diputados se amplió posteriormente a las experiencias de países de América Latina y, finalmente, al de otras latitudes, precisamente con la realización de este Coloquio. El propósito es que entre el actual y el próximo periodo ordinario de sesiones —que será en marzo del año que entra— el objetivo pueda idealmente ser cumplido.

A decir verdad, la misión no resulta nada fácil teniendo el tiempo en contra, considerando la complejidad del problema y atendiendo al especial periodo política por el que atraviesa el país, toda vez que el año 2000 habrá elecciones generales en un contexto por demás caliente y álgido.

Me voy a permitir reseñar a grandes rasgos los que han sido los lineamientos más generales del análisis y los principales elementos que contiene el producto que hasta ahora se ha logrado, no sin antes precisar que todavía no ha entrado a la fase definitiva de estudio y de toma de decisiones por parte de las fracciones parlamentarias representadas en la Cámara de Diputados. También es importante decir que recientemente el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, ha generado su propia iniciativa que se inscribe también en la tendencia de una Ley de Coordinación para el Desarrollo Social. Ello significa, por supuesto, el análisis y el contraste de ambas, así como la consolidación del diálogo entre poderes de la República con el objetivo de alcanzar acuerdos y consenso generales.

Sin dejar de considerar que existen voces que se expresan en el sentido de nada más modificar las leyes ya existentes para adecuarlas a la nueva realidad, el primer rasgo general de la polémica gira en torno del objeto, la estructura y los contenidos definitivos de la iniciativa de ley, aun y cuando haya pronunciamientos inicialmente sólidos en torno de que sea una ley de coordinación, en vez de una ley general o una ley particular de asistencia social y combate a la pobreza o de un híbrido de posibilidades, siempre que no se transgreda la coherencia normativa.

El segundo rasgo general que está a debate es si antes de proceder a la redacción de una iniciativa de estas características, procede una

reforma constitucional que explicita la facultad de la Cámara de Diputados para legislar en materia de coordinación para el desarrollo social. Si así fuere, entonces el proceso en el tiempo se torna más complejo, toda vez que para que el producto se realice en la presente legislatura, resulta imperativo que dicha reforma constitucional tenga lugar en el presente periodo legislativo ordinario que concluye el próximo 15 de diciembre.

En cuanto al objeto, la estructura y los contenidos del producto que hasta ahora se ha logrado y que en el futuro inmediato analizarán los partidos para su toma de posición, a reserva de que puedan estudiarlos con más detenimiento en el ejemplar que le será proporcionado, en términos generales podríamos decir lo siguiente:

Su estructura contiene sólo tres títulos:

El primero es sobre el objeto de la ley que se define en tres apartados:

- I. Establecer las normas y procedimientos para la coordinación democrática entre niveles de gobierno para la planeación, programación, ejecución y control de la política de desarrollo social.
- II. Fijar los principios, criterios, objetivos, prioridades, instrumentos y responsabilidades generales que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y programación de la política social, así como los lineamientos presupuestales correspondientes.
- III. Establecer las bases para impulsar la participación democrática de los sectores social y privado en la planeación, evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social.

En el mismo título se crea la Comisión Nacional de Planeación del Desarrollo Social, constituida por la representación de los estados de la república y por la administración pública federal, cuyas funciones son las siguientes: proponer y adoptar medidas y procedimientos para diseñar y ejecutar la política de desarrollo social; aportar los criterios y lineamientos generales para definir las prioridades, estrategias, objetivos y metas; así como coordinar la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento del Programa Nacional de Desarrollo Social

Enseguida se establecen las atribuciones y competencias del gobierno federal que conduce la coordinación para la planeación y la programación; mientras que a los estados y municipios compete participar en la formulación de los programas federales de desarrollo social; formular, coordinar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento a los programas de desarrollo social cuyo financiamiento se realice con recursos propios; coordinar, ejecutar, administrar los presupuestos, evaluar y dar seguimiento a los programas de desarrollo social de carácter federal; definir las zonas, grado, tipo y condición de pobreza y pobreza extrema, así como las necesidades de los grupos prioritarios en el área de su competencia.

El título segundo se refiere a la política de desarrollo social, estableciendo sus principios y criterios generales de aplicación obligatoria que están inspirados en la Cumbre de Desarrollo Social realizada en Copenhague, e incluyen la dimensión presupuestal, tal que se pretende que el gasto social per cápita del año vigente no pueda ser menor que el año antecedente, así como la necesidad de una metodología de su distribución entre entidades y municipios de acuerdo con la equidad y criterios de eficiencia en la prestación de los servicios sociales.

Se establece asimismo la existencia de un Programa Nacional de Desarrollo Social, consti-

tuido de programas sectoriales, incluido el de Equidad Social que pretende ser algo más que un programa de asistencia social y combate a la pobreza.

La ley tiene un tercer título que se refiere a la participación social en donde se definen los organismos y las reglas a través de las cuales pueden participar en la definición y aplicación de la política social los organismos sociales y civiles, tales como los Consejos Estatales y Municipales de Planeación del Desarrollo Social. De una iniciativa de ley que los grupos civiles organizados turnaron a la Comisión de Participación Ciudadana, se retomaron los capítulos del registro, derecho y obligaciones de los organismos civiles; finalmente la ley establece el

derecho a la información así como el de denuncia popular en materia de desarrollo social.

Este es en síntesis el objeto, la estructura y los contenidos que se encuentran examinando los diversos grupos parlamentarios representados en la Cámara de Diputados. La concreción de este proyecto de ley, sin duda será un importante punto de partida para avanzar en la construcción de una política social integral y de largo plazo.

Nota

¹ En 1999 fue de 8.81%, mientras que en 1994 fue 9.05%.



Collage y técnica mixta
Rafael Barajas Durán