

Los Propósitos de la Iniciativa de Ley de Protección Social y el Futuro de la Política Social

Manuel Canto Chac

El futuro de la Política Social (PS) de la Ciudad puede y debe de tener un punto de inflexión a partir de la Iniciativa de Ley de Sistema de Protección Social (ILSPS), toda vez que es ocasión de una profunda reflexión tanto sobre la trayectoria de la propia PS, como oportunidad para reflexionar sobre su futuro. Tres propósitos centrales son enunciados en esta iniciativa: i) la coordinación de las acciones públicas en política social; ii) la integración de la mayoría de las leyes sociales de la Ciudad; iii) el fortalecimiento de la gestión de la política social, tanto en la planificación, como en la ejecución y la evaluación de los programas sociales. Lo cual expresado en las propias palabras de la Exposición de Motivos de la ILSPS queda por demás claro.

*El Sistema de Protección Social pretende **coordinar las acciones, políticas públicas y programas sociales** que se articulen en los ejes rectores de la política de protección social, a saber: de salud y alimentación, educación, trabajo y fomento al empleo, vivienda, igualdad y no discriminación, cultura, espacio público y convivencia ciudadana, medio ambiente, servicios públicos y regularización de identidad y propiedad; **a través de la operación y funcionamiento del Consejo del Sistema de Protección Social del Distrito Federal, órgano de análisis, diseño, evaluación, supervisión, vigilancia, fiscalización y coordinación** de la Política de Protección Social del Distrito Federal. (Subrayados míos).*

Sin duda que estos propósitos podrían ser ampliamente compartidos, sin embargo la ubicación en su contexto nos plantea algunas interrogantes.

1.- Desde mayo del 2000 existe una Ley de Desarrollo Social del DF (LDSDF) que no se deroga como tal, sino sólo parcialmente, pero aún si la iniciativa así lo hiciera, la pregunta necesario es ¿qué añade a la orientación de la PS de la Ciudad hablar ahora de Protección Social en vez de Desarrollo Social, o de integrar a uno en el otro? **Esto nos conduce a la dimensión conceptual del análisis.**

2.- Lo cierto es que quedan dos leyes para lo que tal vez sea un solo ámbito de acción, como la diferencia específica entre Protección y Desarrollo Sociales no se expresa en ninguna parte de la ILSPS, entonces surge otra interrogante ¿Por qué duplicar leyes? Responderla nos conduce a la **dimensión jurídica del análisis.**

3.- Atendiendo a las preocupaciones de coordinación, operación y evaluación de la política social, para lo que se efectúa un rediseño institucional, temas ya presentes en la LDSDF, con la ILSPS ¿Sería más eficiente la política social del DF? **Esto nos lleva al nivel de Diseño Institucional y de Políticas Públicas.**

4.- En el contexto que se asume en la ILSPS se señala que la centralidad de la PS para los gobiernos democráticamente electos del DF: *“desde 1997 el Gobierno del Distrito Federal ha hecho de la política social su prioridad, la ha convertido en el centro de sus propósitos”,*

dado que se hace referencia a que son gobiernos de izquierda, sobre todo cuando se hace referencia a ponerse al día con los avances contemporáneos en la materia, lo cual implica lógicamente que esta perspectiva debiera ser el criterio para la selección de los avances contemporáneos y, como tercer elemento, se asume también que esto se realiza en un escenario de pleno respeto a los derechos humanos. La ponderación de estos tres aspectos me lleva a la **dimensión política del análisis**.

Trataré entonces de articular los diversos niveles y los aspectos de contexto de la manera como lo representa el siguiente gráfico.

Los Niveles/ Contexto	El	Perspectiva Izquierda	Desarrollos actuales	Derechos Humanos
Conceptual				
Jurídico				
Políticas Públicas				
Político				

1.- El nivel conceptual: ¿Desarrollo o Protección Sociales?

Cuál es el estatus que ambos términos tienen? La categoría desarrollo social podemos ubicarla como un derecho humano, como lo establece la declaración de la ONU sobre el derecho al desarrollo: *“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.”* (Declaración sobre el derecho al desarrollo, artículo 1º Numeral1, subrayado mío).

Para transitar hacia los orígenes contemporáneos del uso del término protección social habrá que traer a escena a una categoría frente a la cual suele definirse la protección social, ésta es la de seguridad social (no entendida solamente como sistema contributivo vinculado al trabajo).

La Declaración de Derechos Humanos habla de Seguridad Social en su artículo 22, vinculándola al cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC): *“Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”*

El Pacto Internacional de los DESC (PIDESC) a su vez establece en su: **Artículo 9:** *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.*

En el caso de Protección Social, término recurrente en los últimos años en los organismos multilaterales su definición no es suficientemente clara, es un término polisémico, ha tenido un proceso de transformación en las últimas décadas, producto de las crisis fiscales y de los criterios de asignación de recursos que cuestionan la seguridad social.

“Puede localizarse en los años ochenta un cambio en el significado de protección social cuando en los países centrales, ante los efectos de la crisis fiscal comienzan a reformar las políticas clásicas de seguridad social. Como parte de una agenda de restricción del gasto y de las políticas universalistas, un conjunto de acciones y programas para enfrentar el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad comienza a ser adoptado por varios países y difundido por las organizaciones multilaterales. La conceptualización de protección social asume cierta polisemia, pasando a ser utilizada tanto para servicios y beneficios asegurados como derechos, cuanto para una gama de programas dirigidos a enfrentar diversos niveles de privación, riesgo y vulnerabilidad, prestados por diversos tipos de instituciones, tanto públicas como privadas. Al inicio de la década de los noventa [...] las safety nets vienen a designar todo un conjunto de intervenciones y programas dirigidos a los más pobres¹”

Hay elementos en la ILSPS que permitan suponer que se ubica en esta tendencia histórica? desafortunadamente sí. En la exposición de Motivos se señala *“En materia de presupuestación y programación, el presente Proyecto de Decreto, permite que en todo momento los recursos que se destinan a los programas sociales estén fiscalizados y vigilados con la finalidad de **garantizar que los únicos beneficiarios sean aquellos habitantes de la Ciudad de México que se encuentren en condición de vulnerabilidad.**”*

Se podría decir, y es real, que la discusión sobre la Protección Social no se agotó en los noventa y que otros organismos, notoriamente los del sistema de Naciones Unidas, dadas las críticas dirigidas a los programas asistenciales focalizados y a la idea de redes de protección, intentarán conciliar entre estas acciones y la perspectiva de derechos. Veamos algunas de las propuestas últimas, como la de la CEPAL de marzo de este mismo año, intentan conciliar por medio de la expansión de la categoría de protección social:

La protección social tiene por objetivos garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas; posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente. Para lograrlos deben considerarse tres grandes componentes: la protección social no contributiva (tradicionalmente conocida como asistencia social, que puede incluir tanto medidas universales como focalizadas); la protección social contributiva (o seguridad

¹ **Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988.** Jeni Vaitsman, Gabriela Rieveres Borges de Andrade, Luis Otávio Farias.

social), y la regulación de los mercados laborales, que consiste en normativas y estándares orientados a fomentar y proteger el trabajo decente. (Lo cual apoyan con el siguiente diagrama)²

Diagrama 1
COMPONENTES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: Elaboración propia

Por su parte el *Consejo Económico y Social* de Naciones Unidas en su reunión de febrero de este año, abordó el asunto de la protección social en los siguientes términos:

La protección social se concibe como un conjunto de medidas anticrisis (así también la ubica la OIT en su iniciativa de Piso de Protección Social): “3. *Las medidas de protección social resguardan a las personas y las familias de las crisis económicas y otras contingencias de la vida*”;

Protección social implica diversos niveles: no contributivo, seguridad social y regulación del mercado laboral: “6. *La protección social pública abarca tres conjuntos principales de medidas: el seguro social; la asistencia social, incluidas las prestaciones universales financiadas mediante impuestos; y la normativa de protección del mercado de trabajo.*”

Tiene serias dudas sobre la focalización que abarca a través de redes de protección a grupos específicos, focalización: ... “14...***Se ha puesto en duda la eficacia y legitimidad de la selección de grupos específicos, que requiere una gran capacidad administrativa y puede dar lugar a errores significativos de inclusión y exclusión y a una cobertura insuficiente, especialmente en situaciones de economía no estructurada y pobreza generalizadas. Además, dado que la pobreza no es una característica particular de un grupo fijo de personas, sino una situación que todo el mundo corre el riesgo de padecer en algún momento, al prestar atención a un grupo específico de personas se pasa por alto el carácter dinámico de la pobreza, el desempleo y otras circunstancias propias del ciclo de la vida y relacionadas con el trabajo. El enfoque de la red de seguridad social no se centra, por lo general, en la prevención de la pobreza mediante inversiones en la capacidad de resistencia de las personas que viven en el umbral de pobreza o cerca de él.***”

² Protección Social Inclusiva en América Latina, una mirada integral, un enfoque de derechos. Simone Cecchini y Roberto Rodríguez. CEPAL, Santiago de Chile, Marzo de 2011. LC/G. 2499-P (pp 18 – 19)

Es aceptable de manera coyuntural la focalización, pero se debe de avanzar hacia la universalización de la seguridad social: “15. *En un primer momento, asegurar que todas las personas estén protegidas de posibles riesgos puede requerir la adopción, con carácter prioritario, de medidas especiales y selectivas concebidas para ofrecer cobertura a los más vulnerables. No obstante, el derecho a la seguridad social requiere que se avance progresivamente hacia la protección social universal...*”, “ 18... [aprovechar] *la crisis como oportunidad para examinar la inadecuación de los sistemas de protección social y establecer los componentes básicos de un sistema de seguridad social.*”

Debe de poner énfasis en la participación ciudadana: 30... *La creación de un entorno propicio para la participación de los grupos de bajos ingresos en los procesos de toma de decisiones, en particular, y la acción pública contra la discriminación son medidas importantes para equilibrar la distribución desigual del poder, promover la participación y fomentar así el desarrollo social.*”³

Veamos un diagrama con la síntesis de estos asuntos:

Criterio Ecosoc sobre Protección Social	Relación con la ILSPS
Medidas anticrisis	Carácter permanente
Componentes: seguridad social, asistencia social y regulación del mercado laboral.	Sólo contiene medidas de asistencia social. No obstante que el GDF tiene atribuciones de regulación del mercado laboral.
Tendencia a la universalización y a la seguridad social.	No es clara sobre universalización y parece referirse sólo a grupos específicos: “... <i>que los únicos beneficiarios sean aquellos habitantes de la Ciudad de México que se encuentren en condición de vulnerabilidad.</i> ” No se refiere a Seguridad social
Participación Destinatarios en las decisiones	No hace referencia y se neutralizan los instrumentos de la LDSDF: Consejo de Desarrollo Social, Consejos delegacionales, iniciativa ciudadana, etc.

En conclusión de este apartado. La evolución de la categoría de Protección Social expresa una tendencia a la sustitución de la seguridad social, derecho humano básico –tendencia de la que no se aprecia un deslinde claro de la ILSPS, pero sobre todo no demuestra porqué esta categoría sería preferible a la de Desarrollo Social. No obstante, prescindiendo de este asunto, ubicados en la arena de los desarrollos recientes sobre protección social, la iniciativa queda muy por detrás de las exigencias que esos desarrollos plantean.

³ **Comisión de Desarrollo Social; 49º período de sesiones** 9 a 18 de febrero de 2011. Tema 3 c) del programa provisional* **Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Nuevas cuestiones: la protección social. Nota de la Secretaría** (subrayados míos en las citas).

2.- La dimensión jurídica.

Por economía de espacio referiré sólo tres asuntos: i) por lo que hace a los derechos sociales ¿se disminuye o se incrementa su garantía con esta ley?; ii) ¿asigna y distribuye más claramente las funciones de los distintos órganos o las duplica?; ¿iii) acota las atribuciones de los funcionarios para su mejor control?

i) La garantía de los derechos, un ejemplo de muchos:

Ley de Adultos Mayores (se derogaría)	ILSPS
Artículo 1. Los adultos mayores de sesenta y ocho años residentes en el Distrito Federal tienen derecho a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal.	Artículo 28.- A fin de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de las personas adultas mayores de 68 años residentes en el Distrito Federal, el Gobierno del Distrito Federal otorgará una pensión económica básica diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el Distrito Federal que permita atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población.

La pregunta que necesariamente aparece es si este acto de otorgamiento es exigible por el Ciudadano a la autoridad, la que ante su negativa podría tener como argumento el que ya aparece en la iniciativa “Artículo 13. *Los Entes Públicos encargados de ejecutar los Programas deberán ajustar la operación y funcionamiento de cada programa a la suficiencia que haya sido autorizada en su presupuesto para poder mantener un sano equilibrio de las finanzas públicas.*”

ii) La asignación y distribución de funciones:

LDSDF (artículos que seguirían vigentes)	ILSPS
<p>Artículo 21.- La Comisión Interinstitucional del Desarrollo Social es el organismo encargado de la coordinación de las acciones entre los órganos que integran la Administración Pública del Distrito Federal.</p> <p>Artículo 23.- La Comisión tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>I. Establecer el marco global de planeación y operación del Desarrollo Social, precisando las políticas y lineamientos; II. Definir los criterios de coordinación operativa entre funcionarios y titulares de la Administración y las Delegaciones; III. Coordinar la implementación y las acciones derivadas de los programas; V. Valorar... con los responsables de la ejecución de los programas sociales el cumplimiento de los objetivos, metas y prioridades...</p>	Artículo 65.- Se crea el Consejo del Sistema como el órgano rector de la política de protección social de la Ciudad de México. El Consejo funcionará como un órgano colegiado de análisis, aprobación, diseño, evaluación, supervisión, vigilancia, fiscalización y coordinación de las acciones, programas, apoyos, políticas públicas y mecanismos que la Administración Pública desarrolle para promover la protección social de los habitantes de la Ciudad de México.

iii) Las atribuciones de los funcionarios

*“Artículo 7. Los apoyos económicos y/o en especie, subsidios, exenciones, condonaciones y/o cualquier otra acción que desarrolle la Administración Pública, se otorgará siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos en la presente Ley, en su reglamento y **en las Reglas de Operación que, en su caso, emitan los Entes Públicos ejecutores de los Programas**”*

En conclusión: aparece una redefinición de los contenidos de los programas en los que se elimina el reconocimiento de derechos, se duplican las atribuciones de órganos y parece incrementarse la discrecionalidad de los funcionarios, nada de esto nos habla que de la duplicación de leyes se sigan mejores condiciones para incrementar los rendimientos de la política social del DF.

3.- El rediseño institucional y las políticas públicas.

El propósito de la ILPS, que es a la vez una de las preocupaciones fundamentales de la PS de la Ciudad es el asunto de la articulación entre las diversas agencias de gobierno encargadas de la PS. Este ha sido un tema recurrente en América Latina. Son dos las estrategias seguidas: i) la concentración en una súper - agencia que coordine todas las acciones; ii) los consejos u órganos colectivos de pares.

En la LDSDF la concepción de la articulación de la política social rebasó la de la Ley de Planeación centrada en la relación Jefe de Gobierno – Secretarías, en la LDSDF se concibió la PS como la acción de diversas agencias –y no como acción de una secretaría específica, como en el caso federal- para su articulación se estableció una Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (CIDS), presidida por el Jefe de Gobierno y teniendo a la Secretaría de DS como operadora – instrumentadora de los acuerdos. En la ISPS se mantiene el mismo diseño institucional, si bien se crean organismos diversos, recayendo la operación – instrumentación en un Secretario Técnico. Para nadie es un secreto que la CIDS ha funcionado muy por debajo de sus responsabilidades. ¿Qué es lo que haría suponer que el diseño similar de la ILSPS funcionaría mejor? Responder implica analizar las causas de su bajo desempeño, los analistas de la PS social en AL han propuesto los diversos aspectos que concurren a la eficacia de la articulación de la PS⁴



⁴ LA GERENCIA SOCIAL ANTE LOS NUEVOS RETOS DEL DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA. Fabián Repetto (editor). Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Guatemala, Marzo 2005.

El asunto es que en ambos casos se descarga todo el peso de la articulación en los recursos administrativos y parcialmente en los económicos; éste último aspecto es más relevante en la ILSPS por la centralidad que adquiere la Secretaría de Finanzas. Por su parte en la LDSDF se apostó más a la importancia de los recursos políticos al hacer un diseño institucional para la participación ciudadana en cada una de las etapas de la PS.

Las especificidades de la política social del DF

Articulación	Participación
Planificación: PDSDF ↓ ↓ Programas sectoriales Programas Delegacionales	Planificación: CDS ↑ Consejos deleg. Des Soc ↑ Sistema de Inf Des Soc.
Ejecución: Lineamientos de ejecución CIDS ↓ Secretarías, Delegaciones	Ejecución: CDS – CDDS ↑ Iniciativa Ciudadana en proyectos y programas Fondos de Des. Social
Evaluación: Lineamientos evaluación interna CIDS - CEDSDF Evaluación externa vinculante CEDSDF	Evaluación: CEDSDF CDS

La eliminación de la planeación específica del desarrollo social con la neutralización del Programa de Desarrollo Social (en la ILSPS sólo aparece el Programa General de Desarrollo) y de la participación ciudadana en el diseño institucional hace que los recursos para la articulación se restrinjan aún más a los económico – administrativos. Bajo cualquier hipótesis urge fortalecer los políticos y los ideológicos, estos últimos sólo se alcanzarán vía la profundización y mediación concreta de los valores que debieran orientar a la PS del DF.

La eficacia de la participación ciudadana como mecanismo de articulación de la PS queda por demás puesta de relieve en la experiencia brasileña. Si bien el modelo que se sigue no es el de consejo de agencias concurrentes, la PS es articulada por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, la permeabilidad de toda la administración pública a la participación ciudadana genera ese efecto.

Hay dos asuntos adicionales que no quedan comprendidos en el diseño institucional de la PS del DF, el de las relaciones Intergubernamentales. No existe en la legislación ningún criterio diferenciador entre las funciones de la Administración Pública Central y las de las delegaciones, por lo que tanto la repetición como la falta ausencia de complementariedad son recurrentes. En las reformas a la LDSDF se trató de suplir por

medio de la incorporación de las delegaciones a la CIDS, en la ILSPS las delegaciones existen sólo como sujetos de demandas de autorización para sus programas.

El otro asunto que muy probablemente obstaculizará la articulación es que la ILSPS, al estar centrada en programas y acciones fundamentalmente de transferencias, no establece criterios de política y puede reforzar su segmentación. Un ejemplo claro son los programas de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, los programas que implican políticas activas de reinserción laboral quedan fuera del Sistema de Protección Social, con lo que la necesaria articulación entre políticas pasivas y activas se vería obstaculizada.

4.- La Dimensión Política.

Termine con asuntos en los que hay vacíos jurídicos tanto en la LDSDF como en la ILSPS, para plantear un asunto central: no se trata de la competencia entre diferentes posiciones políticas que generan diferentes leyes, sino en la necesidad de evaluar los logros alcanzados para rediseñar eficazmente las estrategias que permitan garantizar los derechos sociales de los ciudadanos del DF.

Lo específico de la PS del DF no se ha construido en un solo período de gobierno, ni sólo por el gobierno. No hay un momento mítico en que un solo gobernante haya formulado la política social. Cada período introdujo innovaciones de importancia a la vez que descuidó aspectos muy importantes. Pero en cada período la ciudadanía ha sido bastante activa y ha contribuido de maneras muy concretas a la estructuración de la institucionalidad para el desarrollo social, dejarla afuera sería casi un suicidio político.

Es por ello que propongo a la ALDF

I.- Que aproveche la oportunidad de abrir un profundo debate sobre el futuro de la PS en el DF y que los resultados sean los que fundamenten el fortalecimiento de la legislación.

II.- Que este debate, en el cual el propio poder Ejecutivo de la Ciudad saldrá ganando por haberlo iniciado y por –en su caso- demostrar su capacidad de diálogo con la sociedad, ganaremos todos.

III.- Que hay algunos temas que ya son centrales en la agenda de la reforma a la política social: la relación efectiva entre la normatividad y las prácticas de diseño de políticas y programas; la articulación de las políticas de agencias y ámbitos de gobierno; la participación efectiva de la ciudadanía; la recuperación de la centralidad del trabajo; la mayor garantía de los derechos humanos en una perspectiva progresiva.

Quienes de una u otra manera participamos en la PS de la Ciudad compartimos una visión de izquierda, sin embargo también habrá que reconocer que existen diversas posiciones de izquierda. No se trata de anclarse en las visiones de la socialdemocracia que pensó el desarrollo social centrado en el llamado Estado de Bienestar. Se trata de hacer oír la voz de la izquierda latinoamericana que construye desde nuestras especificidades nuevas instituciones y cuyos aspectos medulares son: La primacía de los Derechos Humanos, el Estado promotor y abierto a la participación ciudadana en las políticas y al escrutinio

público, la recuperación de la centralidad del trabajo. La construcción de la equidad y el reconocimiento de las diferencias. Derechos, Democracia, Desarrollo, Diferencia.

Se trata de una izquierda que es capaz de dialogar con los diferentes, y no sólo consigo misma, porque es capaz de proponer asuntos de manera universal.

De una izquierda que no es sólo gobierno y partido, sino fundamentalmente diversidad de grupos sociales que hoy están dispuestos a exigir sus derechos.

México, DF 23 de mayo de 2011