

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Para democratizar las políticas públicas¹

- 🔗 Reglamentar el Informe presidencial
- 🔗 Autonomía al INEGI
- 🔗 Crear el instituto de evaluaciones de políticas públicas

La economía moral es convocada a existir como resistencia a la economía del "libre mercado": el alza del precio del pan puede equilibrar la oferta y la demanda de pan, pero no resuelve el hambre de la gente

EN LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA los gobernantes mantienen la obligación de informar, de rendir cuentas. Qué hicieron, con qué resultados, en particular con qué consecuencias para el bienestar de la población, qué no pudieron hacer y por qué, son algunos de los elementos mínimos de la rendición de cuentas. Esta debe reglamentarse estableciendo agendas mínimas sobre las que hay que informar y reglas básicas para el manejo de la información. No es deseable que el Presidente, los gobernadores y otros funcionarios sigan presentando informes como quieran. Omitir temas incómodos, problemas y acciones no realizadas (como hizo Fox en su mensaje a la nación), manejar cifras de la manera más conveniente para el informante, ocultando los fracasos o los programas cuya cobertura viene disminuyendo (como hizo Fox en su Informe 2002, donde omite dar datos de años anteriores del programa de tortilla², cuya cobertura se recortó dramáticamente), son algunos de los rasgos de un sistema de rendición de cuentas totalmente desgastado, inservible. Además, el mensaje político se ha vuelto un documento totalmente distinto del informe propiamente dicho. Este, en 2002, es un texto muy voluminoso, difícil de conseguir (y de leer), inaccesible para la inmensa mayoría de los mexicanos. Por tanto, el ciudadano común sólo tiene acceso al mensaje político, que no rinde cuentas.

ASI COMO AL INFORMAR al Banco Mundial, al FMI, a la OCDE, el gobierno tiene que ceñirse a los formatos y contenidos estipulados por estos organismos, algo similar debe ocurrir con el Informe presidencial. Esto debería estar estipulado en la *ley sobre el Informe presidencial*, que reglamentaría el artículo 69 constitucional. Para avanzar en la rendición de cuentas, necesitamos: 1. Reglamentar los informes de: el presidente, los gobernadores, del jefe de Gobierno del DF, de los presidentes municipales, del Congreso de la Unión y del Poder Judicial. 2. Transformar el INEGI en un organismo autónomo, completando los instrumentos de información económica que maneja, incluyendo diversos índices de precios y la balanza de pagos del país, que todavía están en manos del Banco de México. 3. Reglamentar la rendición de todas las demás instituciones financiadas con recursos públicos (Banco de México, IFE, el INEGI autónomo, las universidades públicas, etcétera).

LA OTRA PIEZA CLAVE en la rendición de cuentas vigente, la cuenta de la hacienda pública federal, es un instrumento de control y fiscalización aún menos accesible. El Informe presidencial debería constituirse en un complemento analítico-cualitativo de la cuenta de la hacienda pública federal, cubriendo todos los aspectos de la actuación pública que no se reflejan en gasto, así como el aspecto cualitativo de éste. Por tanto, deberían presentarse juntos y referirse al mismo periodo. Actualmente el Informe presidencial tiene una cobertura temporal ambigua. Formalmente cubre el periodo septiembre-agosto, pero el texto y los cuadros se refieren casi siempre al año fiscal que está en marcha (con cifras estimadas al cierre del año).

UNIFICAR LA TEMPORALIDAD de ambos supondría introducir cambios fundamentales en el calendario nacional. La ley podría establecer como año fiscal el que va del primero de septiembre al 31 de agosto del año siguiente. Los informes presidenciales se entregarían el mismo día que la cuenta de la hacienda pública federal, el 30 de noviembre, de tal manera que el Ejecutivo tuviese tres meses para armar la cuenta pública una vez concluido el año fiscal. El paquete integrado cuenta pública-Informe presidencial, debidamente normado, constituiría un avance sustancial en la rendición de cuentas. El Presidente de la República dirigiría, ese mismo día, un mensaje a la nación con contenidos mínimos y reglas sobre el manejo de cifras, también reglamentados.

LA GLOSA DEL INFORME ocupa al Congreso en otro ritual, igualmente anticuado e inútil, que incluye la comparecencia de secretarios de Estado. Esto debe transformarse en un debate sistemático entre los dos

poderes. Es vital que el Legislativo fortalezca sus capacidades analíticas, ya que actualmente se enfrenta, en ese terreno, en condiciones de desventaja con el Ejecutivo. La Cámara de Diputados creó hace pocos años el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Propongo que se le fortalezca y que se le asigne la tarea de analizar el paquete cuenta pública-Informe presidencial sistemáticamente. Apoyados en este análisis, los legisladores llegarían mucho mejor preparados a un debate anual con el Ejecutivo, que podría realizarse en una gran convención nacional sobre el estado de la nación y sus perspectivas, en febrero. En marzo empezaría el periodo de formulación del presupuesto para el siguiente periodo, que culminaría en agosto.

LA RENDICION DE CUENTAS reglamentada seguiría generando autoevaluaciones, que son inevitablemente sesgadas y triunfalistas. Es necesario complementarla con evaluaciones sustantivas de todas las políticas públicas, a cargo de un agente independiente. En el país ha empezado a surgir la práctica de la evaluación de los programas sociales, pero no ha permeado a la política económica, donde se actúa como si no fuese necesaria ninguna evaluación. Necesitamos encontrar la mejor arquitectura institucional para la evaluación. Si la autoevaluación tiende siempre al autoelogio, las evaluaciones que se llevan a cabo desde la oposición tienden a la descalificación de (casi todo) lo realizado. Ninguno de estos extremos, interesados ambos, es adecuado. Se requiere distancia, independencia y des-interés³ para poder llevar a cabo una evaluación neutral.

LA INDEPENDENCIA Y EL DES-INTERÉS no lo tiene tampoco un agente contratado directamente por el organismo ejecutor, ya que el proveedor tiende a dejar contento al cliente para conservarlo, lo que lleva a evaluaciones poco críticas. Tanto en la evaluación del Progreso por parte del IFPRI (International Food Policy Research Institute) como en las evaluaciones de los programas sociales que se está contratando Sedeso ha sido ésta la que define la agenda de la evaluación, omitiendo las preguntas más interesantes para la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, las orientadas a verificar si tienen lugar las distorsiones que suelen introducir los programas dirigidos (focalizados) a hogares individuales, o los problemas de diseño del programa. En las evaluaciones en marcha la Sedeso no sólo está definiendo la agenda, sino también el método con el que han de llevarse a cabo (ambas de machote, iguales para todos los programas).

UNA EXPERIENCIA SIMILAR es la que ha ocurrido en la relación entre la Sedeso y el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza que aquélla reclutó. Como el comité no es autónomo, no es extraño que Sedeso haya dispuesto libremente de las recomendaciones que aquél formuló, adoptando sólo las que le parecieron pertinentes, sin mayor explicación.

LA EVALUACION Y LA MEDICION de la pobreza y de otros fenómenos sociales importantes, cuestiones técnicas delicadas, tienen que ser realizadas directamente (o contratadas con terceros) por organismos autónomos. Por eso el INEGI debe ser autónomo. He venido proponiendo, desde 1999, la creación de un instituto autónomo responsable de la evaluación de la política social del desarrollo de criterios para la asignación de recursos para la política social, y de la medición de la pobreza y del desarrollo social. Uno de sus productos más importantes sería un informe anual sobre el desarrollo social en el país. Sería la voz independiente que sería escuchada porque tendría autoridad moral y facultades legales. Esta idea ha quedado plasmada en las iniciativas de Ley de Desarrollo Social (y de reformas a la Constitución) de Clara Brugada y de Leticia Burgos. En la iniciativa Burgos el modelo institucional sigue muy de cerca el del IFE. Llamémosle instituto nacional de evaluación de las políticas públicas (INEPP).

TENGO DOS DUDAS que me gustaría compartir. Una es si en las tareas del INEPP conviene incluir la evaluación de la política económica. La otra duda es cómo incorporar en el INEPP elementos de retroalimentación social para evitar que se convierta en un ente tecnocrático alejado de las necesidades de la población. Cómo hacer que el instituto escuche la voz de la gente. Es cierto que en las evaluaciones de los programas sociales el Instituto estaría observando la conducta y escuchando lo que piensa la población, pero me pregunto si el instituto debiera tener un mecanismo más amplio, en el que escuchara la opinión articulada de movimientos sociales, sindicatos, gremios, otras organizaciones de base y de la población en general.

LA INCLUSION DE LA política económica en las actividades del instituto haría posible la visión integrada del desarrollo social, entendiéndolo como un proceso de desarrollo que persigue centralmente el bienestar de la población. Igualmente le permitiría analizar la articulación entre la política económica y la social, que constituye un elemento central del desarrollo. Pero esta ampliación podría complicar demasiado las tareas del instituto y aumentar mucho el riesgo de que quedara dominado por economistas de miras estrechas, que actualmente dominan el escenario de diseño y discusión de la política económica. Esto me lleva al elemento positivo de la estructura institucional propuesta por Leticia Burgos: un consejo general (encabezado por un consejero

presidente) es un mecanismo de dirección más plural que el de un director general y aminoraría, aunque no eliminaría, el riesgo anterior.

CON LAS PROPUESTAS que he hecho hoy: reglamentar el Informe presidencial y vincularlo estrechamente con la cuenta pública; dotar al Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de facultades de análisis sistemático del producto integrado cuenta pública-Informe presidencial, como base para un debate estructurado entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en torno al producto integrado; la transformación del INEGI en un organismo autónomo y la creación del instituto de evaluación de las políticas públicas se fortalecerían los contrapesos democráticos entre poderes y se elevaría el nivel y la sistematicidad del debate nacional sobre las políticas públicas. El Ejecutivo dejaría de ser el juez único de sus propias políticas, que serían evaluadas sistemáticamente por el instituto y, de una manera más general, también por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. El Informe presidencial dejaría de ser un ritual y se volvería parte de un debate intenso entre poderes con capacidades analíticas menos desequilibradas. Los productos del instituto, particularmente su informe anual, servirían a ambas partes para dicho debate. En paralelo, esto desataría grandes debates en los medios, en las universidades, en las organizaciones políticas y de base. Es evidente que estas ideas son apenas un embrión, que necesita trabajarse más.

¹ Versión abreviada de la ponencia presentada el 2 de octubre en el ciclo de mesas de debate y propuestas: "Política económica, democracia y equidad social", organizado por Causa Ciudadana.

² Para encontrar estos datos hay que ir al anexo estadístico del propio Informe.

³ En el sentido de ausencia de intereses propios en juego. Interés intelectual es un requisito indispensable.

jbolt@colmex.mx