http://www.jornada.unam.mx/2003/11/21/026a1eco.php?origen=opinion.php&fly=1

México D.F. Viernes 21 de noviembre de 2003

ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

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

Ley General de Desarrollo Social

Se alcanza el viejo anhelo de una ley de desarrollo social

Consenso ejemplar en ambas cámaras del Congreso

ESTE MIÉRCOLES 19 de noviembre, la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados (de aquí en adelante, la comisión y la cámara) aprobó por unanimidad, y con aplausos, el dictamen de la minuta que el Senado de la República le había enviado en abril de este año, conteniendo el Proyecto de Decreto que crea la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). El dictamen será puesto a debate y votación en el pleno de la cámara el próximo martes y muy probablemente será aprobado también por unanimidad. Como el dictamen contiene algunos cambios al texto aprobado por la cámara de origen, le será devuelto a éste para su discusión y, en su caso, aprobación. Sólo una vez que esto haya ocurrido, el proyecto de decreto será enviado al Presidente de la República para su promulgación. Si todos los pasos pendientes ocurren con celeridad, es posible que la LGDS entre en vigor antes de que se apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y que, por tanto, sus implicaciones presupuestarias puedan ser tomadas en cuenta al aprobar el PEF. A lo largo de todo el proceso estuvo también involucrada la Sedeso, cuyo representante asistió a las discusiones en el Senado, y que en la fase reciente fue consultado varias veces por Beatriz Zavala, diputada del PAN y presidenta de la comisión en la cámara, por lo cual es de suponerse que el Ejecutivo la promulgará con prontitud.

LA ESTRATEGIA ADOPTADA por consenso en la mesa directiva de la comisión fue acordar con la mesa homóloga del Senado los cambios que se harían a la minuta, para garantizar que el proyecto fuese aprobado en el Senado al serle devuelto. Para tal efecto, los senadores que integran dicha mesa homóloga participaron en una reunión plenaria de la comisión, y se realizaron dos reuniones conjuntas entre ambas mesas directivas, para discutir y negociar los cambios propuestos en la cámara baja. Los cambios que se examinaron en detalle fueron todos propuestos por el PRD. Aunque el PAN había presentado algunas observaciones, decidió no mantenerlas en aras del consenso. El PRI adoptó una actitud similar. Esto facilitó el acuerdo. Con el propósito de buscar el consenso, en el PRD adoptamos también la actitud de concentrarnos sólo en lo esencial, absteniéndonos de presentar la larga lista de observaciones que teníamos sobre un proyecto lleno de problemas (de forma y fondo). Concentramos entonces nuestra atención en unos pocos artículos del proyecto legislativo. Igualmente, en la negociación (en la que participamos por el PRD Clara Brugada, coordinadora de Política Social de la fracción y yo, secretario de la comisión) adoptamos la actitud de concentrarnos en el meollo central de nuestro desacuerdo con la minuta del Senado.

EL PROYECTO CREA el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (el consejo de aquí en adelante) como un organismo público descentralizado. Tanto la iniciativa de LGDS que presentó la diputada Clara Brugada en la 57 Legislatura como en la que presentó la senadora Leticia Burgos en la 58 Legislatura, ambas del PRD, incluían una reforma constitucional para crear un organismo plenamente autónomo (como el IFE) que se encargara de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas sociales. Esta es una idea mía que ambas apoyaron políticamente y que he discutido multitud de veces en esta columna. Se necesita que estas actividades las lleve a cabo una institución autónoma para que puedan ser objetivas y neutrales. Las autoevaluaciones en cualquier actividad, pero mucho más en la esfera política, se tiñen del interés propio y de la vanidad humana. Ser bien evaluado en la actividad que ha conducido, es percibido por todo político como condición para continuar exitosamente su carrera política. Las autoevaluaciones ayudan, por tanto, muy poco a mejorar los programas sociales. La experiencia de las evaluaciones del *Progresa* y del *Oportunidades* muestran también que no basta que quien lleve a cabo la evaluación sea un organismo independiente (un centro de investigación o una universidad, por ejemplo) sino que además el cliente debe ser también un organismo independiente (y no el ejecutor del programa). De otra manera, el ejecutor y cliente impone (a través de la agenda, por ejemplo) su propio interés. Algo similar, pero a mayor escala, ocurre con la medición de la pobreza. La evolución de ésta se ha convertido, en nuestro tiempo, en la medida más importante, después del crecimiento del PIB, para normar el juicio de la opinión pública sobre la calidad de la gestión gubernamental. La tesis de la autonomía plena del organismo encargado de estas tareas tiene fundamentos sólidos.

A LOS MILITANTES del PAN y del PRI no les gusta la idea de la autonomía. A los primeros por ser su partido el que gobierna. A los segundos porque piensan que van a recuperar la Presidencia. Entre los polos de la autoevaluación y la

autonomía plena, la solución de consenso a la que llegaron en el Senado fue la de un organismo descentralizado cuyo órgano de gobierno estará integrado por el titular de Sedeso y por seis "investigadores académicos", miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Esta institución operará más cerca de la autoevaluación o de la autonomía dependiendo del procedimiento con el cual estos académicos sean designados, ya que el procedimiento puede determinar su dependencia o independencia de la Sedeso. En la minuta aprobada en el Senado se señalaba que la designación la haría la Comisión Nacional de Desarrollo Social *a propuesta de la Sedeso*. (La comisión es la instancia institucional de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y en ella están representados los gobiernos de las entidades federativas). Con ello el balance se inclinaría a la autoevaluación, al favorecer la designación de académicos "cómodos" para la secretaría. Para contrarrestar este sesgo, y el peligro de que la designación se degradase como ocurrió con la de los consejeros del IFE, propuse un procedimiento que incluía un concurso de oposición mediante convocatoria pública y que la selección entre los candidatos la hiciese el Comité de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Con ello se garantizaba que fuesen los más capaces los elegidos (y su neutralidad respecto a la Sedeso). También propuse que los académicos se denominasen consejeros, que fuesen de dedicación exclusiva y que pudieran ser reelectos. Por último, propuse que se precisaran los integrantes de la comisión por parte del gobierno federal, lo que en la minuta quedaba indefinido. Sólo una parte de estas sugerencias fueron aceptadas en el consenso final entre diputados y senadores. Naturalmente, estas sugerencias generaron resistencia.

SE LOGRO UN consenso en torno a la convocatoria pública y a la designación por parte de la comisión, eliminando la frase "a propuesta de la Sedeso". En cuanto a la relección, se acordó que hasta la mitad de los académicos podrían ser relegidos. El resultado final es ambiguo. No garantiza la independencia del consejo porque la responsabilidad de la convocatoria queda en manos del secretario ejecutivo del consejo, que es un funcionario designado por el Ejecutivo federal de acuerdo con la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Queda para el reglamento de la LGDS precisar algunos de estos aspectos. Esperemos que la Sedeso cumpla su promesa de consultar con el Legislativo el reglamento antes de publicarlo. A pesar del riesgo involucrado, los diputados y diputadas del PRD decidimos respaldar este dictamen por todos los avances que significa.

TODOS LOS PROCEDIMIENTOS de consulta y negociación fueron adoptados en el seno de la institucionalidad que el Congreso se ha dado para su funcionamiento: las comisiones y las mesas directivas de las mismas. Incluso la presidenta de la comisión, Beatriz Zavala, diputada por el PAN, informó a la mesa directiva cuando iba a hacer consultas con la Sedeso antes de acordar algún punto. No hubo diálogos en lo oscurito ni exclusión de ningún partido. Todo el procedimiento (incluido el realizado en el Senado a principios del año) mostró que sí es posible llegar a acuerdos entre todos los partidos, incluso cuando se parte de posturas conceptuales e ideológicas distantes y en algunos aspectos antagónicas. Debemos recordar que el camino que ha llevado a este proyecto de ley ha sido *sui generis*. Después de la iniciativa presentada por Clara Brugada al final de la 57 Legislatura (abril de 2000), durante la 58 se presentaron dos iniciativas del PAN y dos del PRD (en ambos casos una en el Senado y una en la cámara) y una del PRI. En este espacio comenté, en su momento, las enormes diferencias que mediaban entre los proyectos. Mientras los del PAN, particularmente el presentado por el diputado Francisco Cantú, partían de la doctrina social cristiana referida a la subsidiariedad del Estado (que sostiene que éste sólo debe intervenir cuando el individuo y la familia fallan), los del PRD partían de los derechos sociales que la Constitución y los instrumentos internacionales suscritos por México le conceden al individuo y de la obligación del Estado de asegurar el cumplimiento de esos derechos. Estas son tesis antagónicas. Sin embargo, se encontraron los denominadores comunes, cada parte cedió en algo y se alcanzó un consenso. No es extraño que este consenso no satisfaga plenamente a ninguna de las partes. El PRD en particular, dos de cuyas iniciativas (Brugada y Burgos) eran las más ambiciosas y detalladas, tuvo que sacrificar en algunos casos capítulos enteros (como el referido a las aportaciones federales para el desarrollo social que se asignan a estados y municipios) y en otros casos conformarse con un capítulo muy breve en lugar de las normas más detalladas que había propuesto (como en medición de la pobreza y fomento del sector social de la economía), y desde luego el ya mencionado caso del consejo autónomo de evaluación, sustituido por un organismo descentralizado. Pero el PAN hubo de ceder también. Por ejemplo, entre los principios que la LGDS enumera en su artículo 3, no se incluyó el de subsidiariedad, mientras tuvo que aceptar que en el objeto de la ley quedara, en primer lugar, la de "garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales".

LA LGDS ESTABLECE varios principios y crea un amplio esquema institucional para las tareas de desarrollo social. En algunos aspectos se avanza sustancialmente. Adelanto sólo uno de los logros al análisis de contenido de la misma que me propongo presentar en la próxima entrega. En los artículos 18 y 20 se establece que los programas, fondos y recursos para el desarrollo social no "podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales"; que "el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior", y que se tendrá que "incrementar cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento" del PIB. Además de limitar las reducciones y los recortes, también limita las transferencias al establecer (artículo 22) que las partidas para los programas de desarrollo social en el presupuesto no podrán destinarse a fines distintos. Estos *candados* reflejan la lucha del sector social por protegerse de las arbitrariedades que le impone el todopoderoso sector económico.

jbolt@colmex.mx