

Viernes 26 de agosto de 2005

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

Sedeso boicotea la Ley de Desarrollo Social

● Pretende evitar evaluaciones y mediciones independientes de pobreza

ACEPTAR EL DICTADO de la mayoría y el imperio de la ley son normas esenciales de la democracia. La división de poderes en materia legislativa está expresada sintéticamente en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, que estipula que al Presidente de la República corresponde "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, *proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia*". La frase en cursivas funda la facultad del Ejecutivo federal de expedir los reglamentos de las leyes, pero deja muy claro que se trata, con tales reglamentos, de proveer a su exacta observancia. Una vez promulgada la Ley es obligación del Ejecutivo hacer que ésta se cumpla de manera exacta. Esta disposición ha sido reforzada por la Suprema Corte de Justicia (SCJ) cuando resolvió a favor del Congreso de la Unión la controversia constitucional que éste interpuso en contra del reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica. La SCJ expresó que "el decreto impugnado implica una violación al límite de la facultad reglamentaria consistente en que *las disposiciones reglamentarias deben estar subordinadas a la ley que reglamentan, la cual debe ser su justificación y su medida*". El Congreso había dicho, en su demanda de controversia, que "con las modificaciones y adiciones al Reglamento de la Ley de Servicio Público de Energía eléctrica, el C. Presidente de la República se aparta y se excede de lo que debe contener un reglamento federal, *invadiendo con ello la esfera de competencia que la Ley Suprema le otorga en forma exclusiva al Congreso de la Unión*".

EN ECONOMIA MORAL (9/7/04) describí esta intentona foxista de no acatar la división de poderes y relaté el peligro de que algo similar ocurriese con el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (la Ley en lo sucesivo), ya que la versión del borrador del mismo que la Sedeso había circulado *violaba flagrantemente la división de poderes*. Señalé entonces que se trataba apenas de un borrador y que Josefina Vásquez Mota estaba a tiempo de rectificar.

HOY, A PESAR de que no se ha expedido el reglamento de la Ley, al haberse publicado el día de ayer el Decreto (Decreto en lo sucesivo) que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Consejo en lo sucesivo), parece acercarse la hora de la verdad. Está convocada para el próximo lunes 29 de agosto, por primera vez desde que se creó, hace ya casi un año, la Comisión Nacional de Desarrollo Social (Comisión). La Comisión es una especie de *república del desarrollo social*, ya que reúne a representantes de los tres órdenes de gobierno y del Congreso de la Unión. Entre sus atribuciones, el artículo 83 de la Ley le otorga la de designar a los seis investigadores académicos que integran, junto con el titular de Sedeso, el comité directivo del Consejo. En el orden del día se encuentran: 1) Dos puntos informativos sobre el estado de los trabajos sobre el reglamento de la Ley y sobre el decreto que crea el Consejo, y 2) la convocatoria para elegir a los investigadores académicos que integrarán el Consejo. En la carpeta para el evento se anexan *versiones finales* del proyecto de reglamento (PR en lo sucesivo) de la Ley y del Decreto que crea el Consejo (circulada antes de la publicación, este miércoles 25 de agosto, del Decreto). Sobre el primero se informa que se encuentra en trámite de aprobación en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. El Consejo es el encargado de normar y llevar a cabo tanto la medición de la pobreza (artículos 36 y 37 de la Ley), como la evaluación de la política de desarrollo social (artículo 72 y siguientes).

AUNQUE ES MUY IMPORTANTE el análisis del PR en su conjunto, por la urgencia me concentraré en lo que en éste se relaciona con el Consejo, en el Decreto que lo crea, y en la convocatoria para elegir a los académicos. Esta se presenta para discusión en la Comisión, lo que resulta apropiado, ya que si es la que tiene

la facultad de designar a los investigadores, es también la que debe aprobar las reglas del juego para que los interesados participen en el concurso.

EN LO RELACIONADO con el Consejo, una vez aprobado el PR y la convocatoria se *contará con cuatro "disposiciones" en la materia*: la Ley, el reglamento, el decreto que crea el Consejo, y la convocatoria (la cual no debería incluir disposiciones, pero ésa, como veremos, no es la opinión de la Sedeso). Las probabilidades de que no se contradigan entre sí son, como supondrá el lector, cercanas a cero. La Ley es muy clara: se crea un organismo descentralizado, con autonomía relativa, muy lejana a la autonomía total, tipo la del IFE, que buscaron crear las iniciativas del PRD de 1997 y 2002, y muy frágil porque es una autonomía que depende del papel y de la forma de selección de los seis investigadores que son mayoría en el Consejo. En algunos organismos el grado de autonomía puede no ser crítico porque sus tareas son técnicas o administrativas. Pero tanto la medición de la pobreza como la evaluación están cargadas de valores, de juicios. Quien piense lo contrario y crea que hay evaluaciones totalmente objetivas es un positivista o un iluso o las dos cosas. Pero a mayor autonomía, a mayor distancia, aumentan las probabilidades de alcanzar un equilibrio valorativo que permita apreciar los logros, identificar las deficiencias y sugerir modificaciones útiles en los programas y políticas. En un trabajo sobre la Ley me refiero al Consejo y al tramo final de su historia, en los siguientes términos:

"Operará más cerca de la autoevaluación o de la autonomía dependiendo del procedimiento con el cual se designen los académicos. En la minuta del Senado, la designación la haría la Comisión Nacional de Desarrollo Social a *propuesta de la Sedeso*. Con ello el balance se inclinaría a la autoevaluación, al favorecer la designación de académicos "cómodos" para ésta. Para garantizar que fuesen los más capaces los elegidos y su neutralidad respecto a la Sedeso, como secretario de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados propuse 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, que se denominasen consejeros y que pudiesen ser relectos. Sólo una parte de estas sugerencias fueron aceptadas. El acuerdo final incluyó: la convocatoria pública y la eliminación de la frase 'a propuesta de la Sedeso', la selección por parte de la Comisión, y la elección de la mitad de los académicos. Esto acerca un poco más al Consejo hacia la autonomía, pero no garantiza su independencia plena porque la responsabilidad de la convocatoria queda en manos del secretario ejecutivo del Consejo, que designa el Ejecutivo federal, y porque es muy probable que éste busque minar su autonomía en el reglamento."

EN LA VERSION actual del proyecto de reglamento (PR) de la Ley, el capítulo VI se refiere a la medición de la pobreza. El texto repite (con otra redacción) lo señalado en la Ley respecto a los indicadores mínimos que deberán utilizarse para la medición, y el carácter de aplicación obligatoria para las dependencias y entidades públicas que participen en los programas de desarrollo social, de los lineamientos y criterios que para la medición de la pobreza establezca el Consejo. Esto significa, y es por ello muy importante que la Sedeso lo haya aceptado, que se pondrá fin a la situación en la cual cada programa define sus propios métodos de identificación de los pobres que constituyen su población objetivo. Significa la homogenización de los criterios de medición de la pobreza. Omite, sin embargo, toda referencia a los estudios que sobre el tema deberá llevar a cabo periódicamente el Consejo (cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a escala municipal) y a la obligación del INEGI de proveer la información necesaria para tal fin (artículo 37 de la Ley). Los estudios quedan reducidos a "mantener actualizados los indicadores", sin periodicidad alguna y sin especificar desagregación geográfica. Se especifica que el INEGI debe generar información suficiente respecto a los indicadores listados en el artículo 36 de la Ley, y sólo sobre ellos, quedando fuera los otros que decida utilizar el Consejo; pero no se establece que la información debe tener la periodicidad y desagregación geográficas estipuladas en el artículo 37 de la Ley. Es evidente que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (cabeza de sector del INEGI) no le gustó que en la Ley se le definieran responsabilidades tan específicas, y que, por tanto, en el PR el Ejecutivo intenta eludir lo marcado en la Ley.

SIGAMOS CON EL TEXTO referido a medición de la pobreza en el Decreto. En el artículo 3°, que establece el objeto del Consejo, se frasea así lo referido a medición: "establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza...", omitiendo lo referido a la realización de estudios. Al listar las atribuciones del Consejo en el artículo 5°, en la fracción XXIV se añade a la función de establecer los lineamientos y criterios, la de "realizar los estudios correspondientes con la periodicidad que establece el artículo 37", con lo cual enmienda parcialmente el PR, pero omite la desagregación geográfica estipulada en la Ley. En la fracción XXVI se añade la atribución de "dar a conocer los resultados de la medición de la pobreza". Salvo el asunto de la desagregación, quedan aquí, pero no en el PR, rescatados los demás aspectos de la Ley en el tema de medición.

EN EL ARTICULO 12 del Decreto se establecen, sin embargo, los requisitos que deberán cumplir los investigadores académicos que deseen integrar el Consejo. Por una parte se repiten los requisitos establecidos en la Ley respecto a la pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores y a colaborar en instituciones de educación superior y de investigación. Por otra se interpreta inadecuadamente la frase "con amplia experiencia en la materia" del artículo 82 de la Ley, como si la materia del Consejo fuese sólo la de evaluación, y se añade, en consecuencia, el requisito de "demostrar amplia experiencia en evaluación o metodologías de evaluación de programas de desarrollo social y en temas relacionados con el desarrollo social", dejando fuera la experiencia y conocimientos en materia de medición de la pobreza. Además, se añade la facultad, que no está ni en la Ley ni en ninguno de los dos instrumentos reglamentarios del Consejo (el PR y el Decreto), del secretario Ejecutivo del Consejo (que es un empleado del titular de Sedeso que lo nombra) de decidir unilateralmente qué solicitudes cumplen los requisitos, de tal manera que la selección que la Ley faculta a la Comisión a llevar a cabo sería sólo entre las solicitudes no cribadas por el secretario ejecutivo. No se necesita mucho *sospechosismo* para darse cuenta de que habría de todo, menos objetividad en esta criba. Pero no es todo. En la base novena, la convocatoria, como si fuese una Ley, decide que los investigadores integrantes del Consejo no serán funcionarios de tiempo completo, sino que "podrán seguir realizando sus actividades docentes y de investigación en las instituciones en las que colaboren, debiendo asistir a las sesiones del Comité Directivo del Consejo..." Esto, que no está estipulado en la Ley ni en el PR ni en el Decreto, no puede ser colado mediante una convocatoria que invade, de manera ingeniosa, las facultades legislativas del Congreso.

ESTO MAS LAS AMPLISIMAS atribuciones que se otorgan al secretario ejecutivo y la imposibilidad de que los investigadores (en abierta violación de la Ley) convoquen a reuniones del Comité Directivo válidas (se estipula en el artículo 8 que pueden convocar cuatro de ellos, pero que las sesiones no son válidas si no asiste el Presidente). Más obvio no puede ser. Queda, pues, desarmada toda posibilidad de lograr un Consejo con un poco de autonomía. Como oí narrar, la Sedeso siempre afirmó que "los goles que nos metieron en la Ley los desarmaremos al reglamentarla". Boicot a la Ley por la autoridad responsable de aplicarla. La Comisión Nacional de Desarrollo Social todavía puede frenar lo que se refiere a la Convocatoria. El Congreso debe exigir que se reponga el Decreto.

jbolt@colmex.mx