

<http://www.jornada.unam.mx/2005/09/02/033o1eco.php>

Viernes 2 de septiembre 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

Evaluación, dos modelos

● Uno en la Ley de Desarrollo Social, otro en su reglamentación

EN LA ENTREGA anterior de *Economía Moral* (27/08/05) analicé el Decreto que crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Decreto y Consejo en lo sucesivo), publicado el miércoles 25, así como el proyecto de convocatoria para integrar a los seis académicos que conforman el Comité Directivo del Consejo. Anoté que la Comisión Nacional de Desarrollo Social todavía podía frenar lo referido a la convocatoria. El Consejo y la Comisión son los dos organismos más importantes que creó la Ley General de Desarrollo Social (la Ley en lo sucesivo). La Comisión (donde están representados los tres órdenes de gobierno y el Poder Legislativo), elige a los seis académicos (entre quienes se inscriban a la Convocatoria) que, junto con el titular de Sedeso, integran el Comité Directivo del Consejo. En la reunión de la Comisión, este lunes 29, la Convocatoria (que introducía facultades al secretario ejecutivo del Consejo para filtrar expedientes y determinaba, asumiendo funciones legislativas, que los académicos trabajarían de tiempo parcial) no se sometió a aprobación como esperaba la Sedeso, ya que en una reunión previa se acordó constituir un grupo de trabajo al respecto. Esperemos que en ese grupo se imponga la sensatez y se respete la letra y el espíritu de la ley. El Decreto tiene que ser modificado y también debe ocurrir lo mismo con el Proyecto de Reglamento de la Ley (PR). En la entrega anterior me centré en una de las dos tareas del Consejo, la medición de la pobreza. Hoy añado una cuestión sobre ésta y me centro en la evaluación.

EL PR OMITE toda referencia a los estudios que, sobre el tema, debe llevar a cabo periódicamente el Consejo (cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal) (artículo 37 de la Ley). Aunque en el Decreto se rescata la obligación del Consejo de llevar a cabo dichos estudios, sólo se hace referencia a la periodicidad, pero no a su grado de desagregación geográfica. No me había percatado; sin embargo, que esta omisión está ligada con el artículo sexto del mismo PR que señala que "las personas o grupos sociales en situación de pobreza *serán aquellos que identifique la Secretaría*, con sujeción a los lineamientos y criterios que al efecto establezca el Consejo". Se le pretende reducir así a tareas normativas en contradicción con lo dispuesto en la Ley. Además, se establece la intervención de un organismo ajeno a la Ley: "los lineamientos y criterios para la medición de la marginación serán determinados conjuntamente por el Consejo Nacional de Evaluación y la *Secretaría General del Consejo Nacional de Población*" (Conapo). El artículo sexto el PR deja en claro: 1) que la Sedeso quiere establecer un modelo duplicatorio, en el cual la Subsecretaría de Prospección, Planeación y Evaluación conserve sus funciones de medición y de evaluación *al lado del Consejo*; 2) que quiere aprovechar las contradicciones de la Ley para llevar a cabo no sólo mediciones de pobreza sino también de vulnerabilidad y de marginación. En este último caso, quiere aprovechar para dejar estipulado por escrito la responsabilidad del Conapo que no está en ninguna disposición legal.

EN LA LEY, *la evaluación de la política de desarrollo social* está "a cargo del Consejo", que "podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos *independientes del ejecutor* del programa", y tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social..." (artículo 72). Tres cuestiones resaltan: 1) Es el Consejo el responsable y el que hace la evaluación; 2) Si decide realizarla a través de organismos, éstos tienen que ser independientes del ejecutor del programa; 3) las "dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar", *no tienen atribuciones para llevar a cabo evaluaciones o para contratarlas con organismos independientes*. Su única responsabilidad es "incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto" y proporcionar "toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación" (artículo 74). Por último, la Ley establece que el consejo podrá emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público".

LA LEY ESTABLECE, pues, un sistema de evaluación en el cual el Consejo, con relativa autonomía (véase párrafo siguiente) define las normas y criterios para la evaluación, las dependencias y entidades compilan sus indicadores de resultados, de gestión y de servicios, proporcionan toda la información y facilidades requeridas, y el Consejo por sí, o a través de instituciones independientes del ejecutor, lleva a cabo las evaluaciones, emite las recomendaciones correspondientes y hace públicos tanto los resultados como las recomendaciones. Si la Sedeso no estaba de acuerdo con este modelo, el Ejecutivo tendría que haber observado la Ley, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 72 de la Constitución. No lo hizo. Puesto que promulgó y publicó la Ley, debe acatarla.

PARA PONER EN práctica este modelo de evaluación, la Ley estableció que el Consejo se integrara con seis académicos y el titular de Sedeso, y que los primeros fuesen designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, configurando así *un modelo de autonomía (acotada, pero autonomía) para la evaluación y la medición de la pobreza*, condición indispensable para que estas actividades sean útiles. De ahí la abrumadora mayoría académica en el Comité Directivo, y el sistema de votación de mayoría, sin votos de calidad.

EL PR DE la Ley y el Decreto no obedecen al mismo modelo. Empecemos por el PR. En el artículo 87 (el primero del capítulo dedicado a la evaluación) se introduce un cambio fundamental en el modelo de evaluación. Después de reiterar las facultades del Consejo de realizar evaluación por sí mismo o a través de organismos independientes del ejecutor del programa, y de reiterar la facultad del Consejo de establecer los requisitos mínimos que deberán cumplir estos organismos independientes, filtra la esencia del modelo que propone, al señalar que estos requisitos se refieren a los organismos que participen en las convocatorias que "emita el Consejo o en las que *emitan las dependencias y entidades responsables de la operación de los programas, acciones y recursos federales* destinados al desarrollo social, *sujetos a evaluación*". Este *modelo de evaluaciones múltiples del mismo programa*, se precisa y complica en el artículo 89 que señala que "las dependencias o entidades podrán realizar evaluaciones de sus programas, acciones y recursos específicos destinados al desarrollo social que tengan a su cargo". Ahora tenemos al menos cuatro formas "autorizadas" de evaluaciones, ya que a las dos únicas dispuestas en la Ley (las que realiza el Consejo directamente y las que lleva a cabo a través de organismos independientes), se han añadido las auto-evaluaciones realizadas internamente por los organismos ejecutores del programa, y las encargadas por éstos a organismos externos (que también son una forma de autoevaluación, porque el evaluador quiere quedar bien con el cliente y, por tanto, tiende a exagerar lo positivo y minimizar lo negativo). Sin embargo, les pone dos candados (uno *a priori* y otro *a posteriori*) a estos dos tipos de autoevaluaciones: 1) En el mismo artículo añade que para tales evaluaciones "deberá observar los criterios, normas y lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Evaluación" y en el siguiente artículo (90), le otorga la facultad al Consejo para verificar que se cumplan estos criterios, normas y lineamientos, dándole un instrumento poderoso para ello: "para lo cual podrá otorgar el acompañamiento que considere necesario en los procedimientos de contratación correspondientes". 2) En el artículo 89 se añade que, "una vez concluidas (estas evaluaciones) deberán ser enviadas al Consejo Nacional de Evaluación para su consideración y, en su caso, revisión". Ambas son facultades fuertes, pero forman parte de un modelo de evaluación diferente al establecido por la Ley. Al margen del hecho que al hacerlo a través de un reglamento, el Ejecutivo violaría (una vez que publique el reglamento) la división de poderes, ya que lejos de la observancia exacta de la Ley, se le está modificando a fondo, el asunto no parece tener mayor sentido. *¿Para qué han de mantenerse las dobles evaluaciones, de por sí costosas, si de todas maneras las autoevaluaciones (por cuenta propia o de terceros) están tan intervenidas por el Consejo? ¿Tiene sentido que el Oportunidades, por ejemplo, contrate o realice directamente evaluaciones de su actividad (intensamente supervisadas, a priori y a posteriori) por el Consejo y, al mismo tiempo, el Consejo lleve a cabo otras en paralelo?* Tendría mucho más sentido si la coordinación se hiciese para llevar a cabo una evaluación única, a cargo del Consejo, como lo establece la Ley.

EN EL ARTICULO 92, el PR vuelve a violar la Ley. En lugar del texto del artículo 78 de la Ley, que establece que "la evaluación será anual definiendo como periodo del primero de mayo al 30 de abril", le otorga la facultad de definir estos periodos al Consejo: "El informe de impacto de los programas de desarrollo social se presentará en los periodos que determine el Consejo Nacional de Evaluación". Otra vez, si no estaban de acuerdo con la Ley podrían haberla observado o, *a posteriori*, presentar iniciativas de Ley para reformarla. Pero en el Estado de derecho, el no estar de acuerdo con una Ley, no autoriza al Ejecutivo a violarla estableciendo disposiciones opuestas a su letra en el reglamento. Esto, y el cambio de modelo en la evaluación, pueden ser materia de una controversia constitucional interpuesta por cualquiera de las cámaras del Congreso, o por ambas.

VEAMOS AHORA LO que el Decreto establece sobre la evaluación. En primer lugar, al establecer el objeto del Consejo, en lugar de reiterar lo que dice la Ley, que éste tiene a su cargo la evaluación, minimiza esta función

reduciéndola a su dimensión normativa: "normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social". El tema vuelve a aparecer en muchas de las 28 atribuciones que el artículo quinto le otorga al Consejo. Aparece con ambigüedad de inmediato en la primera fracción: "revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social". Con esto se sustituye la atribución de evaluar, definida en el texto del artículo 72 de la Ley, por lo que la Ley define como *el objeto de la evaluación* ("revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social..."). Independientemente de esta confusión, al revisar las facultades subsecuentes del Consejo en materia de evaluación, resulta que en ninguna de ellas se establece que *debe llevar a cabo las evaluaciones de los programas* y, en general, de la PNDS, por lo cual o interpretamos el galimatías de la fracción primera como otra manera de decir lo mismo, o como que el Consejo habría sido despojado de su atribución básica.

SIGUE UNA LARGA y caótica lista de atribuciones relacionadas con la evaluación, que incluye *siete atribuciones que no están en la Ley*, yendo más allá de ella y, por tanto, invadiendo funciones del Poder Legislativo. Algunas son atribuciones menores y otras quizás consecuencia lógica de atribuciones definidas en la Ley. Sin embargo, las más graves son las asociadas con el modelo de evaluaciones múltiples, como las de las fracciones octava y novena (referidas a las evaluaciones internas de dependencias y entidades), y las de las fracciones décima y decimosegunda que pueden interpretarse como un anuncio de que la Sedeso planea mantener intacta la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, cuyas áreas y atribuciones de evaluación serán duplicatorias de las del Consejo (al igual que se pretende mantener la duplicidad en las áreas de medición, como se apuntó antes). Así, la fracción décima sólo cobra sentido si la facultad que se le otorga de "establecer lineamientos para realizar estudios y diagnósticos relacionados con la conveniencia, viabilidad y eficiencia de todo programa nuevo de evaluación del desarrollo social", va acompañada de la facultad de la Subsecretaría para aplicar dichos lineamientos y decidir si los pone en marcha o no. Igualmente la fracción decimosegunda sólo tiene sentido si es la subsecretaría la que formula el informe sobre la política y programas de desarrollo social que el Consejo aprueba.

jbolt@colmex.mx