

<http://www.jornada.unam.mx/2005/09/30/028o1eco.php>

Viernes 30 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

¿Controversia constitucional o acuerdo?

● Legislativo y Ejecutivo pueden acordar a pesar de la desconfianza prevaleciente

EL PASADO LUNES 26 de septiembre la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados (JCP) aprobó, con cinco votos a favor y sólo uno en contra (del coordinador de la fracción parlamentaria del PAN), un acuerdo (planteado por los diputados del PRD Clara Brugada y Julio Boltvinik) para "interponer controversia constitucional (ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación) contra el Poder Ejecutivo federal por el decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado el 24 de agosto de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*". La secretaría responsable de este decreto es la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso).

LA FIRMA DEL ACUERDO de la JCP y, por tanto, la puesta del mismo a votación del pleno de la Cámara (al día siguiente), fueron frenados a consecuencia de llamadas telefónicas recibidas por Emilio Chuayffet, coordinador de la fracción parlamentaria del PRI, cuyo voto es casi siempre decisivo porque representa más de 44.8 por ciento del total.

EL DIPUTADO CHUAYFFET decidió mantener el sentido de su voto, pero abrir un espacio de negociación con la Sedeso, que culminó el miércoles 28 con un acuerdo total sobre las reformas necesarias a dicho decreto. Hoy relato el problema original y el acuerdo logrado entre ambas partes.

EN PRIMER LUGAR, veamos los argumentos centrales de la Cámara para plantear la necesidad de la controversia, mismos que quedaron expresados en el acuerdo de la JCP. El texto votado empieza recordando que la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), en su artículo 81, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, define la creación del Consejo Nacional de Evaluación (Consejo) y le otorga dos tareas centrales: la evaluación de la política y programas de desarrollo social y la medición de la pobreza. En ambos casos le otorga atribuciones tanto normativas como de llevar a cabo directamente ambas tareas. Destaca que la conformación del Consejo fue uno de los logros de la LGDS.

NARRA QUE EL 24 de agosto de 2005 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se regula el Consejo y sostiene que éste contraviene el artículo 89 fracción I de la Constitución, que otorga al Ejecutivo de la Unión facultades para proveer en la esfera administrativa a la *exacta observancia de las leyes*, y que puede ser ejercida sin más límite que el de *no rebasar ni contravenir las disposiciones que se reglamenten*. Pero hace notar que, en este caso, se "limitan y socavan las disposiciones de la LGDS", ya que el decreto excede a la facultad consagrada en la fracción I del artículo 89 constitucional. Extendiéndose en los argumentos jurídicos, señala que el decreto "debió desarrollar, complementar o pormenorizar las disposiciones de la LGDS y no limitarlas o socavarlas, ya que en ésta, encuentra su justificación y medida".

PASANDO A LOS ARGUMENTOS sustantivos, el acuerdo de la JCP enumera los siguientes agravios del decreto a la LGDS:

1. ELIMINA LA FUNCION sustantiva del Consejo de evaluar "por sí mismo" la política de desarrollo social, al reducir sus atribuciones ejecutivas a: "revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas" (artículo 5, fracción I).

2. ESTABLECE UN TIPO de evaluación que la Ley no prevé: las "evaluaciones internas" a cargo de los responsables de la operación de los programas, en relación con las cuales al Consejo sólo le otorga funciones normativas (artículo 5, fracción VIII).

3. SOCAVA EL ARTICULO 37 de la LGDS (que establece que el Consejo debe hacer estudios de medición de la pobreza cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal) al retomar sólo el criterio de *periodicidad*, pero no el de *desagregación geográfica* (artículo 5, fracción XXIV).

4. ADICIONA REQUISITOS (no establecidos en la LGDS) para la toma de decisiones del comité directivo del Consejo, al establecer que "el órgano de gobierno sesionará válidamente con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y el *presidente del mismo*" (artículo 8), lo que viola también la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP).

5. EL DECRETO OTORGA al secretario ejecutivo atribuciones no previstas en la LGDS ni en el artículo 59 de la LFEP, las cuales le dan un margen de discrecionalidad enorme a su labor (artículo 11).

6. MINA UNO DE los objetos del Consejo, al definir que los investigadores académicos candidatos a integrarlo deberán demostrar amplia experiencia en materia de evaluación (artículo 12), pero no la exige en materia de medición de la pobreza, que junto con la evaluación son los dos objetos del Consejo.

7. TRANSFORMA AL COMITE directivo, cuyo carácter es exclusivamente administrativo, en el único espacio en el que se encuentra considerada la participación de los investigadores académicos. Esto ocurre porque no establece en la estructura orgánica un órgano responsable de ejercer las atribuciones que la Ley le confiere al Consejo, desviándolas implícitamente al secretario ejecutivo, desvirtuando así la LGDS.

TODO LO ANTERIOR muestra que la controversia constitucional está ampliamente justificada. Para tratar de evitarla, y como resultado de la conversación de Chuayfett con Josefina Vázquez Mota, en la Cámara de Diputados se llevaron a cabo arduas negociaciones entre los responsables de este tema en la Sedeso, el subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Rodolfo Tuirán, y el abogado general de dicha dependencia, y la representación del PRI y el PRD en la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara (Sonia Rincón por el Revolucionario Institucional y Clara Brugada y Julio Boltvinik por el Partido de la Revolución Democrática). Se llegó a un acuerdo pleno de las reformas necesarias al Decreto para sintonizarlo con la LGDS.

LOS ACUERDOS PERMITEN superar los siete agravios citados de la siguiente manera:

1) SE REDACTA LA FRACCION I del artículo 5 para que señale "evaluar la política de desarrollo social en los términos previstos en el artículo 72 de la LGDS".

2) SE ELIMINA DE la fracción VIII del artículo 5 la referencia a "evaluaciones internas".

3) SE AÑADEN LAS palabras "desagregación geográfica" en la fracc. XXIV del artículo 5).

4) SE ELIMINA DEL ARTICULO 8 las palabras: "y el presidente del mismo".

5) SE REVISAN LAS atribuciones del secretario ejecutivo, añadiendo, en el caso de formular planes y programas, la frase "para someterlos a la aprobación del órgano de gobierno", y se eliminan dos atribuciones.

6) SE AÑADEN, entre los requerimientos de los investigadores académicos que aspiran a integrar el Consejo, el de "amplia experiencia en medición de la pobreza".

7) SE CREA UNA INSTANCIA administrativa adicional llamada Consejo en el artículo 6, integrada en los términos de la LGDS por los seis investigadores académicos, el titular del ramo y el secretario ejecutivo, con lo cual las atribuciones otorgadas al Consejo en el artículo 5 del decreto quedan atribuidas a esta instancia administrativa, resolviéndose así el principal problema del decreto vigente.

SE TRATA DE UN acuerdo ejemplar en mi opinión. No fue fácil llegar al mismo. Hubo, en palabras de Tuirán, "gritos y sombrerazos", pero ambas partes quedaron satisfechas con lo logrado. Quedó pendiente, sin embargo, cómo sellar el acuerdo alcanzado. El abogado general de la Sedeso estimó de seis a siete semanas el periodo necesario para realizar los trámites administrativos para publicar las reformas acordadas al decreto. Esto nos lleva a mediados o fines de noviembre. El plazo con el que cuenta el Congreso de la Unión para interponer el recurso de controversia constitucional vence el 6 de octubre próximo. ¿Qué procede?

LA POSTURA ADOPTADA por el grupo negociador de la Cámara fue la de innovar. Donde no hay previsiones legislativas para establecer estos acuerdos entre el Legislativo y el Ejecutivo, no queda más que buscar mecanismos inéditos.

UN ACUERDO, O UNA carta de intención entre las partes, nos pareció el camino más viable. Redactamos un proyecto para la firma de la Secretaría de Desarrollo Social y de los integrantes de la Junta de Coordinación Política. Pero en el grupo negociador acordamos que esta firma correspondía llevarla a cabo a la JCP. Al escribir estas líneas parece que no se ha logrado un avance al respecto. Desconozco también si Vázquez Mota estaría dispuesta a firmar un acuerdo o carta de intención de este tipo. Evidentemente, los protagonistas sólo pueden comprometerse a firmar lo que corresponde a sus atribuciones legales, por lo que la redacción de un acuerdo de este tipo debe corresponder con ellas.

DEBO REITERAR LO dicho en entregas anteriores de Economía Moral: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es una institución potencialmente muy importante. La evaluación de los programas sociales, a los cuales se dedica la mayor parte del gasto público federal, es una tarea vital. No tenemos otra manera de conocer qué logros se están alcanzando con los programas sociales. Por eso le he llamado al Consejo *el IFE social*. Hay muy poca conciencia al respecto, incluso entre personas involucradas con el desarrollo social. La evaluación es una tarea muy difícil y delicada, sobre la cual hay muy poca experiencia en el país.

CUANDO JOSE LOPEZ PORTILLO (1976) asumió la Presidencia de la República, tomó la decisión de dividir la Secretaría de Hacienda en dos y crear la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Como parte de la estructura orgánica de la SPP estableció la Subsecretaría de Evaluación. Hasta donde estoy enterado, ése fue el primer intento de impulsar esta tarea, que debería ser central en toda institución. Sin embargo, quizás por la persona a la que se la encargó, se convirtió en un tribunal inquisitorio respecto del cual los funcionarios públicos se sintieron amenazados. Es probable que este desastre haya atrasado muchos decenios el avance de la evaluación en el país. Al desaparecer la SPP, o quizás antes, no lo recuerdo, desapareció la Subsecretaría de Evaluación y con ella la promoción fuerte de esta tarea.

POR ELLO LA CREACION del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social debe ser saludada con beneplácito. Pero, por lo mismo, debe ser creada en las mejores condiciones posibles. Cualquier error en su concepción y diseño puede significar un revés severo y, por tanto, presagiar un retroceso similar al generado por la Subsecretaría de Evaluación. En mi opinión, no debe nacer con una controversia constitucional, sino con un acuerdo ejemplar al cual *casi* llegamos esta semana entre el grupo negociador de la Sedeso y la Cámara de Diputados.

EL PASO FALTANTE, la firma de un acuerdo, si falta la voluntad política para hacerlo, puede dar al traste con el avance logrado. Lamentablemente, no están dadas las condiciones para un pacto basado exclusivamente en la palabra de las partes. Está en el aire el conflicto cañero, en el cual los cañeros acusan al gobierno federal de haber faltado a su palabra.