

Viernes 7 de octubre de 2005

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

Acuerdos entre Sedeso y el Legislativo

● Se selló un pacto y se abrió el camino a otro

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

EL MIÉRCOLES 5 DE octubre compareció Josefina Vázquez Mota (JVM) ante la Cámara de Diputados (CdeD). En las dos semanas previas, como analicé en las entregas de Economía Moral del 23 y 30 de septiembre, la Junta de Coordinación Política (JCP) de la CdeD adoptó el acuerdo de interponer controversia constitucional contra el decreto que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado por el Ejecutivo federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de agosto pasado. Como relaté en la entrega del 30 de septiembre, se abrió un espacio de negociación con la Sedeso, antes de someter dicho acuerdo al pleno de la CdeD, espacio en el que logramos el acuerdo con la Sedeso sobre las reformas necesarias al decreto. Faltaba el compromiso de JVM para sellarlo. Al iniciar su comparecencia dijo:

"Ya se publicó el decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (sic). *Quiero expresar mi compromiso para impulsar con absoluta seriedad las nuevas propuestas que hemos construido conjuntamente con esta legislatura. Honrando este compromiso he enviado a las dependencias del Ejecutivo federal involucradas el documento acordado para su refrendo.*" (Versión estenográfica de la comparecencia.)

CON ESTE COMPROMISO público quedó sellado el acuerdo para reformar dicho decreto entre el Ejecutivo y la CdeD. La declaración de JVM, sin embargo, en la medida que no fue suficientemente explícita, no fue entendida por los medios de difusión. Ninguno de los cinco diarios que publicaron notas sobre la comparecencia notó o comentó este compromiso (en gran medida porque muy pocos reporteros estaban enterados del decreto y de la postura de la JCP sobre su inconstitucionalidad). Rodolfo Tuirán, subsecretario de Sedesol, me comentó antes de la comparecencia que las reformas al decreto habían sido enviadas ya a la Secretaría de Hacienda y a la de la Función Pública.

EN MI INTERVENCION me congratulé del compromiso asumido por JVM y le pedí que asumiera dos compromisos adicionales: 1) El incluido en el acuerdo de la JCP que señala que "La secretaria se compromete, en tanto no se publiquen en el *Diario Oficial de la Federación* las reformas al decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, a no realizar ningún acto relacionado con dicho Consejo"; y 2) A que el Reglamento de la LGDS fuese discutido, en un proceso similar al utilizado para acordar las reformas al decreto, de tal manera que Sedeso y la CdeD pudiésemos llegar a un texto de consenso del reglamento en pocos días. Le dije que lo hiciéramos esta vez sin que tuviese que mediar el amago de una controversia constitucional como ocurrió con el decreto. Hice estas solicitudes con plena seguridad de que JVM aceptaría y así podríamos hacer realidad lo que ella dijo al inicio de su primera intervención: "la divisa con la que hemos trabajado desde la Secretaría de Desarrollo Social es una: nada fuera de la permanente búsqueda de consensos".

LA PRIMERA SOLICITUD probablemente la entendió mal. Por lo que dijo, pensó que se le pedía suspender cualquier tarea de evaluación, cuando en realidad el acuerdo de la JCP se refiere sólo a suspender las acciones relacionadas con el Consejo, que en este momento no pueden ser otras que el nombramiento del secretario ejecutivo, la publicación de la convocatoria para la elección de los seis investigadores académicos que conforman su comité directivo, y la instalación misma del Consejo. *De cualquier manera JVM aceptó que la*

*instalación del mismo ocurrirá una vez que se haya reformado el decreto*, accediendo así a mi primera petición. En cuanto al diálogo para revisar el reglamento, pareció decir que ya no era posible cuando afirmó que éste "está esperando la publicación en el *Diario Oficial*". Esta frase se me quedó fijada y en mi réplica me apoyé sólo en ella. Ahora, releendo la versión estenográfica, veo que efectivamente añadió después: "y, sin embargo, volvería a reiterar que por encima de todo está la disposición al acuerdo". Celebro que así sea. Quedaron así satisfechas ambas peticiones, lo que celebro.

CONCENTREMOS EN EL Proyecto de Reglamento (PR) de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). En mi réplica señalé que el PR, en los temas de medición de la pobreza y evaluación, tiene algunas contradicciones con el decreto publicado, que se agudizan al contrastarlo con el texto reformado del decreto. Pero además tiene muchos problemas adicionales en otras partes del reglamento, lo que no señalé en dicha réplica. Comencemos con lo referido a medición y a evaluación.

EN EL ARTICULO 36 de la LGDS se establece que los lineamientos y criterios que el Consejo "establezca para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades públicas que *participen en la ejecución de los programas* de desarrollo social". Dicho esto, el artículo citado añade una lista de ocho indicadores que, como mínimo, el Consejo deberá utilizar para la medición de la pobreza. Esto se complementa en el artículo 37 en el cual se le fija al Consejo la tarea de medir la pobreza cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a nivel municipal. Con estas dos disposiciones se establece el siguiente modelo para la medición de la pobreza: el Consejo determina, en el marco de los ocho indicadores, la definición de la pobreza y el método para su medición ("lineamientos y criterios") y mide la pobreza en el país, desagregándola cada dos años por entidad federativa y cada cuatro años por municipio. El método establecido deberá ser aplicado, cuando proceda, por los ejecutores de los programas (por ejemplo el Oportunidades) para identificar a su población beneficiaria. Este modelo queda ratificado, por lo que se refiere a las funciones del Consejo, en el decreto, de manera más plena en el reformado, que le otorga la atribución de "establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza..., y realizar los estudios correspondientes con la periodicidad y desagregación geográfica que establece el artículo 37" de la LGDS.

EN EL PR , sin embargo, se insinúa de manera vaga un modelo en el cual es más bien la *Secretaría de Desarrollo Social* que el Consejo, o ambos, los que miden la pobreza. Para ello, el capítulo referido a medición en el PR comienza diciendo que el Consejo "establecerá los lineamientos para la definición y medición de la pobreza" y añade insólitamente: "para tales efectos" (se entiende que para establecer tales lineamientos y criterios) "deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley". Independientemente del error lógico de suponer que una tarea de recopilación o cálculo estadístico es un requisito para definir una metodología de medición, está claro que se desdibuja con ello casi totalmente la atribución del Consejo de medir la pobreza, al reducirla a mantener actualizados unos indicadores. La medición de la pobreza es mucho más que mantener actualizados indicadores; entre otras cosas hay que combinarlos y ponderarlos. El PR omite toda referencia al artículo 37 de la Ley, que especifica la tarea de medición de la pobreza a cargo del Consejo.

AUNQUE EL ARTICULO 48 recoge la obligatoriedad que tienen los lineamientos definidos por el Consejo, se busca abrir la puerta para que sea la secretaria la que mida (o también mida) la pobreza: "las *dependencias* y entidades públicas que participen en los programas de desarrollo social, deberán apegarse a los lineamientos y criterios del Consejo Nacional de Evaluación, para la definición, identificación y medición de la pobreza". Nótese que esta redacción conlleva dos cambios respecto a la redacción del artículo 36 de la LGDS; por una parte, se elimina la palabra "ejecución": en vez de "participen en la ejecución de los programas", queda reducido a "participen en los programas"; por otra parte, el final de la frase, sobre todo por la coma que precede a la palabra "para", deja ambiguo si los criterios son para tal identificación, etcétera, o si las entidades y dependencias al definir, identificar y medir la pobreza deben apegarse a los lineamientos fijados por el Consejo. Con ambas modificaciones se abre la puerta -sobre todo si tomamos en cuenta, ante estas ambigüedades, que en el artículo 2 señala que corresponde al Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, "la interpretación de este Reglamento para efectos administrativos"-, para que sea la Sedeso la que mida la pobreza y reducir al Consejo a tarea normativa.

LA DIFERENCIA DE modelos se repite en materia de evaluación. La Ley establece (y el decreto reformado no lo contradice) un sistema de evaluación en el cual el Consejo 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.

EL PR NO OBEDECE, en contraste, a un *modelo de evaluaciones múltiples del mismo programa*, cuando en el artículo 89 se 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". Se añaden así las autoevaluaciones 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) Para tales evaluaciones "deberá observar los criterios, normas y lineamientos que establezca" el Consejo. 2) Una vez concluidas, estas evaluaciones deberán ser enviadas al Consejo "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 mediante 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 establece la Ley.

PUESTO QUE LA SEDESO y la Cámara de Diputados llegaron a un acuerdo para reformar el Decreto, deben ahora asegurar que el Reglamento sea consistente con dicho acuerdo y con la LGDS. Las inconsistencias o violaciones del PR a la LGDS en otros capítulos las analizaré en próximas entregas.

[jbolt@colmex.mx](mailto:jbolt@colmex.mx)