

Viernes 20 de enero de 2006

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: crisis e ilegalidad

Herencia de Vázquez Mota: un reglamento deficiente que viola la ley

EL MIÉRCOLES 18 de enero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (de aquí en adelante LGDS). Se publica a destiempo en doble sentido. En primer lugar, porque la LGDS estableció en su artículo segundo transitorio un plazo no mayor de 90 días para que el Poder Ejecutivo expediera dicho reglamento. Ese plazo venció el 21 de abril de 2004, hace casi dos años. En segundo lugar, porque la publicación se hace el 18 de enero, cuando Josefina Vázquez Mota (JVM) ya no era secretaria de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedeso), sino Ana Teresa Aranda (ATA) y, sin embargo, lo firma como secretaria la primera.

EL REGLAMENTO PUBLICADO no difiere, en lo esencial, de los proyectos de reglamento y del decreto que regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Decreto) que en múltiples ocasiones comenté en esta columna el año pasado (26/8/05, 02/9/05, 23/9/05, 30/9/05, 07/10/05, 14/10/05). Por tanto, como mostraré más adelante, se confirma lo asentado en tales entregas: con el Reglamento y el Decreto el Ejecutivo federal viola la Constitución, ya que invade, en ambos, la esfera del Legislativo, al modificar, menoscabar y añadir a la LGDS en lugar de proveer a su estricto cumplimiento. Esto debería dar lugar a una controversia constitucional del Congreso contra este reglamento.

TODO ESTO OCURRE en medio de la crisis que se vive en la Sedeso a partir de la salida de JVM y su remplazo por ATA. A los hechos insólitos de la renuncia de los tres subsecretarios de la dependencia y de las críticas que dos de éstos esbozaron tanto a la secretaria saliente como a la entrante¹, ha venido a sumarse la amenaza de desmantelamiento de la Sedeso. Según ha trascendido en la prensa, Fox mismo hubo de intervenir para pedir a Rogelio Gómez Hermosillo que permaneciese en su puesto de coordinador nacional del programa Oportunidades e impedir que se sumase a la estampida que, además de los subsecretarios, involucraba ya a Cecilia Loría, titular de Indeso, y a Daniel Hernández, coordinador de asesores. Una estampida así genera problemas de continuidad en la operación, lo cual puede ser muy grave cuando quedan 10 meses a la administración, dada la curva de aprendizaje, necesariamente lenta.

PERO LA AMENAZA MAYOR a la integridad de la Sedeso viene de la idea, que ha estado circulando en los medios periodísticos, de quitarle el control del Oportunidades, que pasaría a integrarse, con otros programas, en la Coordinación Nacional de Protección Social, que, se dice, ha decidido crear Fox. (Véase al respecto la nota de Alma Muñoz en *La Jornada*, 17/01/06.) Aunque las versiones periodísticas indican que en esta coordinación estaría incluido también el llamado Seguro Popular de salud (protección social en salud), me parece que para ello se tendría que reformar la Ley General de Salud (lo cual no está en las manos de Fox), pues en ella se establece (Título Tercero Bis, "De la Protección Social en Salud") que corresponde a la Secretaría de Salud la coordinación de las "acciones de los Regímenes Estatales de Protección Social en Salud".

LA SEDESO APOSTO todo (o casi todo) a Oportunidades, que creció durante el quinquenio transcurrido desde diciembre de 2000 a gran velocidad en su cobertura y presupuesto, de manera que representa, cada vez más, una proporción creciente del presupuesto de Sedeso (de 36.4 por ciento en 2001 a 42.2 por ciento en 2006), y si se toman en cuenta los montos operados a través de la Ssa y de la SEP, un monto más grande que todo el

presupuesto de Sedeso (33.8 contra 26.6 miles de millones de pesos). Debe hacerse notar que el presupuesto total de Oportunidades creció de manera espectacular, pasando de 13 mil a casi 34 mil millones entre 2001 y 2006, siendo su componente educativo el que más rápidamente se expandió. Para todo ello, la Sedeso debió limitar otros programas. Por ejemplo, fue reduciendo sistemáticamente los programas de empleo temporal y de jornaleros rurales, así como los programas productivos en general. Amputarle ahora al programa consentido, dejaría a la Sedeso como una secretaría "con capacidades diferentes", para usar el eufemismo de moda.

VAYAMOS AHORA A aspectos del reglamento de la LGDS (RLGDS) que ameritarían que el Congreso interpusiera controversia constitucional. La LGDS estipula en el artículo 36 las facultades normativas que en materia de medición de la pobreza tiene el Consejo, y en el artículo 37 sus facultades de ejecutor de la medición son estipuladas, al disponer que debe hacerlo como mínimo cada dos años a nivel de entidad federativa y cada cinco a escala municipal. El RLGDS niega la segunda facultad y establece (artículo 37) que "las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la secretaría (Sedeso), con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación". En esta primera frase del artículo el texto es muy claro y niega, rotundamente, lo establecido en la LGDS, ya que convierte al Consejo en puramente normativo, dejando a la Secretaría la función de decidir quiénes y cuántos son los pobres. Pero hay una segunda frase enigmática que parece contradecir la primera: "Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el INEGI, independientemente de otros datos que estime convenientes". Esta frase, aislada, sin la primera, podría ser una manera de señalar la facultad de medir la pobreza del Consejo. Sin embargo, la frase inicial es contundente: quien identifica a los pobres es la secretaría, dejando al Consejo sólo un papel normativo y, al parecer, de calculista.

POR SI FUESE POCO, en un segundo párrafo el artículo de plano otorga las facultades normativas a la propia Sedeso: "La secretaría, tomando en consideración la opinión y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación, determinará los criterios y lineamientos para la medición de los índices de marginación y la identificación de los grupos vulnerables". Si bien es cierto que la LGDS es confusa porque, además del papel central que le otorga al concepto de pobreza introduce los de marginación y vulnerabilidad, el camino correcto para salir de tal confusión, aparte de una reforma de la LGDS, sería otorgar también al Consejo la facultad normativa y de medición de estos dos conceptos.

LO SEÑALADO EN los dos párrafos precedentes, por sí solo ameritaría recurrir a controversia constitucional porque resta facultades al Consejo. Resulta absurdo que el RLGDS regatee esta facultad al Consejo, puesto que la fracción XXIV del artículo 5° del Decreto que regula al Consejo, emitido por el propio Ejecutivo federal y publicado el 24 de agosto de 2005 en el *Diario Oficial*, la ratifica de manera contundente, cuando le otorga la siguiente atribución: "Establecer los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, tomando en cuenta los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley y realizar los estudios correspondientes..."

PARA SEGUIR CON el Consejo, la LGDS (artículo 72) establece tajantemente que: "La evaluación estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa..." Establece con ello un modelo de evaluación externa a las dependencias y entidades ejecutoras, normada y gestionada desde un organismo con garantías de independencia (ya que seis de los siete integrantes de su órgano de dirección son investigadores académicos, elegidos no por la Sedeso, sino por la Comisión Nacional de Desarrollo Social en la que la mayoría está formada por los secretarios de desarrollo social de las entidades federativas). Las autoevaluaciones, si bien no están explícitamente prohibidas, están excluidas de este modelo.

EN CAMBIO, EL RLGDS introduce las autoevaluaciones en el artículo 77: "Las dependencias o entidades de la administración pública federal podrán realizar evaluaciones de los programas, acciones y recursos específicamente destinados al desarrollo social que tengan a su cargo, para lo cual deberán observar los criterios, normas y lineamientos que establezca el Consejo Nacional de Evaluación". Con esto, en el mejor de los casos, se establece un modelo dual en el que conviven las evaluaciones internas (autoevaluaciones) y las externas encargadas o realizadas directamente por el Consejo. En el peor, ya que el texto omite cualquier mención de la tarea de evaluar del Consejo, sólo habría evaluaciones internas y el Consejo tendría funciones puramente normativas y de revisión. Otra vez, violación tajante de la Ley e invasión de funciones del Legislativo, ya que el RLGDS disminuye las funciones que la LGDS define para el Consejo. Otra razón adicional para la controversia constitucional. En esta materia, el RLGDS es similar al Decreto que regula el Consejo. Sin embargo, en las reformas acordadas al Decreto por la Sedeso y la Cámara de Diputados², aún no publicadas,

se establece con claridad la facultad del Consejo de evaluar la política de desarrollo social y se eliminan las evaluaciones internas.

UNA TERCERA RAZON para interponer una controversia constitucional es que el RLGDS pasa por encima de la facultad que la LGDS (artículo 50, fracción IX) otorga a la Comisión Nacional de Desarrollo Social de "aprobar la propuesta de reglas que deban regir la participación social que haga la secretaria". Ello es así porque las secciones del RLGDS referidas a: los Convenios de Concertación (artículos 44 a 49), a la difusión y promoción (artículo 57), a las consultas públicas (artículos 58 y 59), a las convocatorias (artículos 60 a 62) y a la coinversión (artículos 63 a 65) son reglas que rigen la participación social que no fueron aprobadas por la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

EL RLGDS TIENE MUCHAS y muy graves deficiencias; algunas tienen que ver con lo omitido. Por ejemplo, no se reglamentaron las tareas relacionadas con la formulación de reglas de operación de los programas ni se definieron conceptos críticos para la aplicación de la LGDS, como gasto social. Está lleno de errores. Por ejemplo, el artículo 72 atribuye al Consejo Nacional de Evaluación la obligación de informar sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales, lo que claramente es un disparate. JVM no debe estar orgullosa de su última actividad (*post-mortem*) como secretaria de Fox.

¹ Enrique Méndez y Alma Muñoz relatan en *La Jornada* del 7 de enero: "Los principales operadores técnicos de la dependencia presentaron su renuncia a Josefina Vázquez Mota el jueves por la noche, molestos por el nombramiento de una funcionaria con un nivel académico que, alegaron, es apenas de preparatoria abierta". En otro diario leí que los subsecretarios expresaron que se sienten traicionados porque JVM abandonó el proyecto en el que estaban comprometidos.

² JVM declaró en su comparecencia en la Cámara de Diputados el 5 de octubre de 2005: "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). A pesar de esta declaración y del punto de acuerdo aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2005, por el que se exhorta al titular del Poder Ejecutivo federal a publicar las modificaciones del decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social antes de que concluya el periodo de la convocatoria para elegir a las y los investigadores académicos que integran el Consejo Nacional de Evaluación (que concluyó el 13 de enero pasado), *no se han publicado tales modificaciones*.

jbolt@colmex.mx