

<http://www.jornada.unam.mx/2006/05/19/040o1eco.php>

Viernes 19 de mayo de 2006

## ECONOMIA MORAL

Julio Boltvinik

La Ley de Desarrollo Social a debate/III

### ● El Ejecutivo federal insiste en autoevaluaciones apologéticas

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.

LOS ARTICULOS 77 a 81 del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que comprenden casi todo el capítulo de evaluación, introducen una figura ajena a la LGDS, la de las autoevaluaciones (Art. 77) y, en cambio, ignoran completamente la disposición central de la LGDS en la materia (Art.72) que pone al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Conapodes) a cargo de esta tarea. A pesar de que entre las facultades genéricas del gobierno federal, por conducto de la Sedeso, la fracción IX del artículo 43 de la LGDS establece la de "Realizar evaluaciones de la Política Nacional de Desarrollo Social e informar a la sociedad sobre las acciones en torno al desarrollo social", el texto del Art. 72 no deja duda, al señalar que *la evaluación estará a cargo del Conapodes*. Para dilucidar esta aparente contradicción es necesario entender que *la facultad genérica que le otorga a la secretaría el Artículo 43 se inscribe en el contexto de la definición de competencias entre los tres órdenes de gobierno*. En este contexto, cada uno de dichos órdenes se toma como un todo y no caben las distinciones al interior de ellos, por lo cual se asignan a la Sedeso todas las funciones enumeradas. Pero el Conapodes es un organismo descentralizado sectorizado en la Sedeso (por ello el titular de Sedeso preside el Conapodes) y, por tanto, *cuando el artículo 72 establece que la evaluación estará a cargo del Consejo, se entiende que es a través de éste que el gobierno federal ejerce la función evaluadora*.

EL CONSEJERO JURIDICO de la Presidencia de la República, en su respuesta a la demanda de Controversia Constitucional contra el Reglamento de la LGDS interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por la Cámara de Diputados (que analicé en las entregas de *Economía Moral* del 5 y 12 de mayo ) hace una lectura distinta de estos artículos y del 81 que define el objeto del Conapodes:

"De una interpretación armónica de los preceptos citados se desprende que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social tiene como *finalidad sustantiva*, en lo que aquí interesa, *la evaluación de la política de desarrollo social y la de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo que ejecuten las dependencias públicas*, con base en los criterios que establezca el propio consejo".

EL CONSEJERO INTENTA aquí adjudicar al Conapodes dos tareas: *la de evaluar la política, concebida como algo distinto de los programas, y la de normar y coordinar la evaluación de ambas (políticas y programas)*. En una lectura sesgada de la frase que he marcado con cursivas (tomada del Art.81) sostiene que la frase "ejecuten las dependencias públicas" se refiere a la evaluación, y no a las políticas y programas (esto lo hace añadiendo la frase, que no está en la LGDS: "con base en los criterios que establezca el propio consejo"). Es claro que la elección del verbo ejecutar por el legislador establece, sin lugar a dudas, que la frase se refiere a las políticas y los programas y no a la evaluación. Ejecutar es un verbo inadecuado para la evaluación (que se realiza) pero sí lo es para políticas y programas (que se formulan y después se ejecutan). Las tareas de normar y de coordinar son tareas que surgen de la facultad, que le otorga el Art. 72 de la Ley, de realizar la evaluación a través de organismos independientes del ejecutor del programa (léase contratarlos para que la lleven a cabo). La evaluación que realizarán estos organismos tiene que ser coordinada y normada. La presencia de "normar y coordinar" en el Art. 81 nada tiene que ver, por tanto, con autoevaluaciones a cargo de los ejecutores de los programas. La "interpretación" del consejero, centrada en la distinción entre política y programas, *pierde todo sentido porque el Art. 72 de la LGDS niega abiertamente esta distinción al definir que el objeto de la evaluación de la política de desarrollo social consiste en revisar el cumplimiento de los objetivos de los programas*:

"La evaluación de la Política de Desarrollo Social 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 y *tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente*".

EL CONSEJERO, CONSCIENTE que el Art. 72 le atribuye al Conapodes *la evaluación de los programas*, atribución que ha dejado fuera de la *finalidad sustantiva* del Conapodes, busca minimizar su importancia calificándola como *atribución adjetiva*:

"Como una *atribución adjetiva* (evidentemente muy relacionada con *su función sustantiva*), la ley previene que la evaluación de la política de desarrollo social *podrá* realizarla el citado Consejo Nacional de Evaluación por sí mismo o a través de organismos independientes y *comprende la revisión del cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social*".

SI BIEN RECONOCE así que los programas son materia de la evaluación que debe llevar a cabo el Conapodes, no parece percatarse que *en la LGDS la evaluación de los programas no puede separarse de la evaluación de la política de desarrollo social, porque ésta consiste centralmente en la revisión del cumplimiento del objetivo social de los programas*. La distinción entre finalidad sustantiva y atribución adjetiva es falsa. La LGDS no subdivide la evaluación; la adjudica entera al Conapodes. El consejero parece avalar parcialmente esta conclusión cuando identifica la finalidad sustantiva con una evaluación integrada:

"De lo anterior se desprende que la función sustantiva, por lo que hace a evaluación, radica en la Política de Desarrollo Social, como el propio nombre del organismo lo indica; es decir, *en la evaluación de la Política integrada por todos los elementos que la componen, entre los que se encuentran los objetivos, programas, metas, acciones, presupuestos, sectores, grupos de beneficiarios, impactos sociales, etcétera*."

LA REPLICA DEL Ejecutivo Federal continúa describiendo otros artículos del capítulo de evaluación de la LGDS sin darse cuenta que abonan en contra de su tesis y fortalecen la postura de la Cámara de Diputados, que ha sostenido que la LGDS establece un modelo de evaluación en el cual el Conapodes lleva a cabo todas las evaluaciones (por sí o a través de organismos independientes). El consejero no puede explicar por qué el artículo 80 de la LGDS le otorga al Conapodes la facultad de emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal de acuerdo con los resultados de las evaluaciones. *Si el modelo de evaluación establecido en la LGDS fuese el que se quiere imponer con el reglamento* (centrado en las autoevaluaciones de las dependencias y entidades) *uno esperaría encontrar en el capítulo de evaluación de la LGDS, las medidas de corrección que los propios ejecutores de los programas tendrían que llevar a cabo con base en sus autoevaluaciones*.

EL CONSEJERO ALUDE a los artículos 74 a 76 de la LGDS, pero al hacerlo *omite cualquier mención de la segunda frase del Art. 74 que prueba que los ejecutores de los programas no llevan a cabo la evaluación*: "Las dependencias del Ejecutivo federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, *proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación*". Se establecen aquí dos sujetos diferentes: los que proporcionan la información para la evaluación (las ejecutoras de los programas) y un segundo sujeto (el Conapodes) que la recibe y hace la evaluación. A contrapelo, el consejero deriva de esa alusión, la conclusión largamente anunciada: que la evaluación a cargo del Conapodes es, "como su nombre lo indica, *la Política de Desarrollo Social en su conjunto*". Lo que ha querido desde el principio argumentar el consejero es que debe establecerse una división del trabajo entre el Conapodes y las entidades y dependencias, el primero evaluando de conjunto la política y las segundas evaluando los programas. A pesar de las evidencias contrarias a lo largo del capítulo de evaluación de la LGDS, el consejero persiste:

"Lo anterior *en nada impide que pueda evaluarse o analizarse por parte de las dependencias y entidades que tienen a su cargo los programas de desarrollo social, las acciones, metas, procesos, requisitos, reglas, o cualquier otro aspecto de los mismos*, con el objeto de conocer sus resultados particulares o las áreas de oportunidad en su operación y, en su caso mejorarlos" (p.78).

*LO QUE IMPIDE que lo hagan es justamente que la LGDS le encarga esta tarea a la institución que creó con tal fin: el Conapodes*. El consejero niega que la atribución por el reglamento de la facultad de autoevaluarse a las

dependencias ejecutoras vulnere el principio de subordinación jerárquica del reglamento a la ley, alegando que se trata de un *mero complemento*:

"Como se ve, de lo anterior no se desprende que el consejo tenga a su cargo la atribución exclusiva de evaluar en lo particular cada programa de desarrollo social del país, sus acciones, procesos, reglas, requisitos, sectores beneficiarios, metas, recursos, resultados, impactos, etcétera, como tampoco se desprende que la facultad de evaluar la Política de Desarrollo Social y de normar dicha evaluación impida a las dependencias y entidades revisar, analizar o evaluar los actos propios en lo particular".

EL CONSEJERO REITERA en éste y sucesivos párrafos el modelo de evaluación que el Ejecutivo Federal quiere imponer y que se expresa en el reglamento: *un conjunto de autoevaluaciones normadas y revisadas por el consejo, al lado de la facultad discrecional de éste de realizar, además evaluaciones complementarias*. Al margen de que éste no es el modelo definido en la LGDS y que el Ejecutivo federal no tiene atribuciones para modificarlo, sería un modelo muy ineficaz e ineficiente. Si cada escuela primaria y secundaria midiese el nivel de conocimientos de sus alumnos con cuestionarios diseñados por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) se elevarían los rendimientos (medidos) de todas las escuelas (sería ineficaz, no permitiría conocer la realidad). Si el INEE desconfiara de los resultados, duplicaría el esfuerzo haciendo sus propias mediciones (sería ineficiente). La evaluación es similar en muchos aspectos a las auditorías: así como no son aceptables las autoauditorías, la LGDS estableció que tampoco lo sean las autoevaluaciones. Recientemente he escuchado el *testimonio de un evaluador (independiente) de cómo el ejecutor del programa los obliga a recortar toda conclusión crítica en sus informes de evaluación*.

EL CONSEJERO PASA a justificar el reglamento con base en otras disposiciones: el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la Ley de Planeación y el Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 (PEF). Pero dos de estos tres ordenamientos son de carácter temporal: el Plan y el PEF. Por tanto, sus disposiciones no pueden ser la base para definir el reglamento de la LGDS que tiene vigencia indefinida. El plan, además, es una disposición de menor jerarquía que la LGDS. Por último, la fracción VIII del artículo 16 de la Ley de Planeación, única ley permanente citada, *no establece ninguna facultad u obligación de las dependencias y entidades para autoevaluar sus programas*; sólo aborda la facultad de las dependencias para verificar la relación que guarden los resultados de la ejecución de programas y presupuestos *de las entidades paraestatales del sector que coordinen*, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales". Es falso, por tanto, que el reglamento sólo haga explícita la "facultad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (de) realizar evaluaciones de los programas de desarrollo social". No se puede hacer expresa una facultad que el consejero no demuestra que esté expresada en una ley de vigencia indefinida. Lo que hace el reglamento, por tanto, es legislar, violando la Constitución y la LGDS. Que el Ejecutivo federal esté en desacuerdo con las facultades que se le otorgan al Conapodes en la LGDS es legítimo, pero la vía legal para expresarlo no es la vía reglamentaria, sino la establecida en el artículo 72, párrafo A, de la Constitución que le otorga facultades para devolver los proyectos de Ley al Legislativo con observaciones. El momento para ejercer esta facultad se dio al comienzo de 2004. En el reglamento, el Ejecutivo está obligado a procurar la exacta observancia de la ley (Art. 89, fracción I de la Constitución).

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