

Revista de Administración Pública

CONEVAL como órgano autónomo en los hechos

Gonzalo Hernández Licona*

Introducción

- “¿Cuál es el nivel de pobreza en el país?”, preguntó el Presidente.
- “El que usted diga Señor”, contestó el fiel asesor.

Este diálogo ha sido común en América Latina por varias décadas. No sólo en la medición de pobreza, pero también en referencia a cifras de inflación¹, desempleo, reservas internacionales, delitos, etc. Este tipo de diálogos es más común en regímenes poco democráticos.

Para evitar lo anterior, el Congreso de la Unión tuvo un acierto significativo cuando todos los partidos políticos aprobaron la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), la cual plantea la creación de una instancia con autonomía técnica y de gestión para medir pobreza en el país de manera objetiva, así como para evaluar la política de desarrollo social: el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La relación entre esta iniciativa y el desarrollo democrático del país es directa. Desde principios de este siglo se presentaron cambios institucionales que favorecieron la evaluación de programas y acciones

* Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Doctor en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra, es Maestro en Economía por la Universidad de Essex, Inglaterra y licenciado en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Fue Director General de Evaluación y Monitoreo de SEDESOL (2002-2005). Ha sido: catedrático del Departamento de Economía del ITAM (1991-1992, 1996-2002); Director de Economía en la misma institución entre 1998 y 1999; Representante Académico ante la Comisión de Cooperación Laboral del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte. Obtuvo el Premio de Liderazgo y Rendición de Cuentas otorgado por la Alianza Global para la Auditoría Social (GPSA), 2015. En 2013 fue galardonado con el Premio Mérito Profesional-Sector Público, como egresado del ITAM. Desde 1997 ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ Ver la problemática de la medición de la inflación en Argentina <http://www.economist.com/blogs/americasview/2014/09/statistics-argentina>

de desarrollo social derivado de una mayor democracia política: el Poder Legislativo realizó cambios para fortalecer la evaluación de los programas que implementaba el Poder Ejecutivo a través del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2000. En este año el Congreso de la Unión estableció que todos los programas federales sujetos a reglas de operación debían tener evaluaciones externas. Si bien, en este periodo empiezan a generarse capacidades de monitoreo y evaluación y ejercicios rigurosos de evaluación de programas prioritarios del gobierno federal, éstos eran aislados y las evaluaciones, aunque externas, eran supervisadas por las dependencias ejecutoras de los programas, lo que restaba credibilidad a los resultados.²

De igual forma, a principios del año 2000 dos de los principales temas en los que se ha centrado la discusión de la política social a nivel internacional han sido, por un lado, la adopción de una medición de la pobreza mediante un enfoque de derechos que permita la identificación de las privaciones que experimentan las personas y, por otro, la búsqueda de otras herramientas para conocer los resultados y el efecto de la política y programas de desarrollo social sobre la población que recibe los apoyos.³

En el caso mexicano, la discusión para la adopción de una metodología para la medición de la pobreza se concretó en el año 2001 ante el hecho de que el país no contaba con una cifra oficial. Lo anterior, condujo a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a conformar un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza con el fin de establecer una medición oficial que sirviera como referencia para el diseño y ejecución de los programas a cargo de esta Secretaría, así como una forma de evaluar el impacto de la política social.

En ese momento se diseñó una metodología de pobreza medida por ingresos y, a partir del 2002, por primera vez existió una fuente oficial de las cifras de pobreza a nivel nacional. Sin embargo, debido a que la estimación de estas cifras derivaba de la misma SEDESOL, es decir, del gobierno, había una percepción de poca credibilidad ante los resultados. Adicionalmente el Comité Técnico reconocía que la pobreza debería considerar otras dimensiones no monetarias que implicaban la apertura de una agenda de investigación, además que esa medición no permitía desagregar el resultado por entidad federativa ni por municipios.⁴

² SEDESOL fue una de las Secretarías pioneras en advertir el papel principal que la evaluación debía jugar en la modernización de la política social e inició el camino hacia la introducción de su sistema de monitoreo y evaluación, por lo que a partir del 2004 comisionó una serie de diagnósticos sobre sus capacidades de monitoreo y evaluación.

³ La discusión del enfoque multidimensional de la pobreza fue considerada por el Banco Mundial en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000/2001.

⁴ Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP), 2002.

CONEVAL como modelo institucional

En un contexto caracterizado por una mayor competencia partidario en el Congreso de la Unión, en 2004 los partidos políticos acordaron crear, por unanimidad, la LGDS que tiene por objetivo impulsar la coordinación de la política social entre los gobiernos de los tres órdenes: municipal, estatal y federal para garantizar el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución Política.⁵ Para lograr este objetivo, en la LGDS se estableció la creación de diferentes mecanismos de coordinación y de competencia para los diferentes actores que participan en el ciclo de la política de desarrollo social, puesto que vertió disposiciones específicas para conformar un marco de acción que incluye normatividad, metodología técnica, planeación, apertura a la participación social, y especialmente, la evaluación (Oropeza, 2005).

En este sentido, la LGDS supuso un avance significativo en México debido a que, a través de ella, se establecieron las pautas para promover una serie de mecanismos e instituciones para que la sociedad participe en el diseño, seguimiento y evaluación, lo cual supone una nueva relación entre gobierno y sociedad (Valverde, Palma, Erika Andrea, 2006). Asimismo, la LGDS constituyó un cambio de la política social en México puesto que permitió elevar la política social al rango de precepto legal, lo que constituyó un paso importante para convertirla en una política social de Estado trascendiendo a las administraciones sexenales. Además, el hecho de que la LGDS haya sido aprobada por todos los partidos políticos animó a establecer, en un principio, la premisa de que la política social en México puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas (Acosta Félix, 2010).

Bajo este contexto, uno de los mecanismos que impulsó la LGDS fue la implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento de la política de desarrollo social, para lo cual, se creó una institución que exclusivamente tiene como atribuciones la evaluación de la política y programas de desarrollo social. Esta institución es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En el Cuadro 1, se presentan los aspectos normativos de la naturaleza y organización del CONEVAL.

⁵ *Vid.* Composición política inicial por tipo de elección de la LIX Legislatura: http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_INICIAL.pdf

Cuadro 1

Aspectos normativos vigentes de la naturaleza y organización del CONEVAL

Ley General de Desarrollo Social

- Se crea el CONEVAL como un organismo público descentralizado, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión. *Art. 81.*
- EL CONEVAL tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza. *Art. 81.*
- El CONEVAL está integrado por el titular de la SEDESOL, seis investigadores académicos y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. *Art. 82.*
- Los investigadores académicos son elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública por un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos la mitad de ellos. *Art. 83.*

Fuente: Ley General de Desarrollo Social.

Esta nueva institución fue creada como un modelo único dentro de la Administración Pública Federal en México debido a varios aspectos que la caracterizan desde su creación. Con este modelo el Congreso de la Unión, además de formalizar como uno de los componentes del ciclo de las políticas públicas a la evaluación, dotó de credibilidad a la acción de evaluar la política y programas de desarrollo social mediante la creación del CONEVAL como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP).

De acuerdo con la LFEP, los organismos descentralizados son personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y su administración está a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General. La integración de dicho Órgano debe constar, según la LFEP, de no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes, y será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe. De este modo, como organismo descentralizado, el Congreso dotó de una forma jurídico-administrativa en que la administración centralizada delegó al CONEVAL facultades jurídicas y administrativas con patrimonio y personalidad jurídica propias, para el desarrollo de sus funciones y prestación de servicios de forma objetiva, independiente, autónoma y transparente.

En cuanto a la concepción de la “autonomía técnica” otorgada al Consejo, si bien, no existe en la legislación y tampoco en la interpretación

judicial una definición precisa, la concepción etimológica sugiere que la autonomía técnica implica la capacidad de reconocer a un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización, sin depender de criterios de comportamiento de otro órgano.⁶ En este sentido, la autonomía técnica implica que el CONEVAL tiene facultad para emitir sus propias disposiciones normativas que regulan los procedimientos encaminados a cumplir con sus atribuciones.

De la misma forma, no existe una definición precisa del contenido de la “autonomía de gestión” que la que la legislación le confiere al CONEVAL, sin embargo, de conformidad con *el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*, gestión significa “Acción y efecto de gestionar” y “acción y efecto de administrar”.⁷ Desde este punto de vista, la actividad de gestión implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.⁸ Así, la autonomía de gestión significa que el Consejo tiene la facultad para administrar, de manera independiente, su estructura orgánica, sus recursos humanos y económicos.

Como se observa, bajo esta naturaleza jurídica el Congreso de la Unión buscó que el CONEVAL no estuviera sujeto a las decisiones y normativa de otros órganos, ya que las decisiones relacionadas con las atribuciones que le da la LGDS se derivan de lo acordado en su órgano de gobierno: el Comité Directivo.

Como se indica en el Cuadro 1, el Comité Directivo (Órgano de Gobierno) del CONEVAL está formado por los ocho miembros que menciona el artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social. Con ello, y aun cuando el CONEVAL forma parte del Poder Ejecutivo, el Congreso favoreció una estructura interna para garantizar la objetividad, independencia, autonomía y transparencia en el cumplimiento de su objetivo debido a lo siguiente:

- La LFEP establece que la administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno. Otros organismos públicos descentralizados como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) o Aeropuertos y

⁶ Vid. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

⁷ Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una **administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley** y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

⁸ *Ídem*.

Servicios Auxiliares (ASA) consideran en su órgano de gobierno sólo a funcionarios públicos como Consejeros. El hecho de que el órgano de gobierno del CONEVAL, en específico, esté constituido por seis investigadores académicos ligados a investigación y educación superior que no forman parte del aparato gubernamental, le aporta mayor autonomía al Consejo al no ser funcionarios públicos ni al ser elegidos directamente por algún funcionario;

- Los investigadores académicos son los que determinan las líneas estratégicas del Consejo, las metodologías para la medición de pobreza y las evaluaciones de programas y políticas de desarrollo social, ya que en la representación del máximo órgano de gobierno del CONEVAL son mayoría;
- La elección de los investigadores académicos se realiza por medio de la Comisión Nacional de Desarrollo Social, la cual está constituida por los Secretarios de Desarrollo Social de las entidades federativas, representantes de las asociaciones de autoridades municipales, los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y los Secretarios de las Dependencias Federales que ejecutan acciones de desarrollo social. Son en total 44 votos, de los cuales el gobierno federal sólo tiene 6;
- Los candidatos a ser consejeros deben satisfacer varios requisitos técnicos que buscan garantizar que sean académicos en activo, dedicados a los temas de evaluación de programas sociales y al estudio y medición de la pobreza y con un perfil apartidista⁹,y
- Ni el Presidente de la República ni ninguna persona o institución pueden quitar de su puesto a los investigadores académicos, y por tanto servirán como investigadores académicos 4 años, con la posibilidad de reelegirse 4 años más. Asimismo, debido a que fueron electos por 44 votos, ninguno de los investigadores sabe qué partido político o entidad federativa o institución votó por ellos. Es decir, a diferencia de otros órganos autónomos, en los cuales los consejeros saben qué partido los postuló, los consejeros del CONEVAL tienen en los hechos más independencia para tomar las decisiones en materia de medición de pobreza o evaluación debido a que no están ligados a un partido político o alguna institución.

Así, en gran medida la autonomía de hecho que ha gozado el CONEVAL se explica porque los investigadores académicos, que son mayoría en el Comité Directivo, no son funcionarios del gobierno. El Reglamento de la LGDS establece que los seis consejeros académicos deben continuar

⁹ Los requisitos que establece la LGDS son: que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (hoy Programa Nacional de Posgrados de Calidad).

formalmente adscritos a las instituciones de investigación superior a la que pertenecen, lo cual tiene una serie de consecuencias de importancia para el buen funcionamiento y la autonomía de hecho de que ha gozado el organismo por lo siguiente:

- i. Los derechos y obligaciones de los consejeros están enmarcados por las estructuras organizativas de las instituciones de educación superior en que laboran. El vínculo legal con el CONEVAL lo establece un contrato de prestación de servicios; en consecuencia quedan fuera de la estructura de obligaciones y derechos del personal de la SEDESOL;
- ii. Los consejeros académicos, en su calidad de profesores e investigadores, y con el respaldo de estar o haber pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores (SNI), siguen de cerca los avances del conocimiento en los ámbitos de desarrollo social, pobreza y evaluación en los medios académicos, lo que permite a la Institución estar en la frontera del conocimiento;
- iii. Hasta ahora, los Consejeros del CONEVAL han sido académicos con amplia experiencia en la problemática social y con formación altamente plural. Han provenido de distintas disciplinas con diversas posiciones teórico-metodológicas y escuelas de pensamiento. Las y los consejeros son mujeres y hombres que laboran en instituciones académicas no sólo del Distrito Federal sino también de otras entidades federativas del país, así como de instituciones académicas del sector privado y del sector público, y
- iv. Debido a que su actividad principal, de la cual deriva la fuente principal de sus ingresos, es la academia y no el CONEVAL, los consejeros académicos tienen más autonomía en las decisiones de medición de pobreza y de evaluación, que si pertenecieran a la institución de tiempo completo. Tienen libertad de dar a conocer información objetiva de pobreza o de los programas sociales, sin el temor de perder su fuente principal de ingresos.

La primera característica constituye la piedra angular para entender la autonomía de hecho con que ha funcionado el CONEVAL: los consejeros académicos juegan un rol central en la conducción del CONEVAL, especialmente en el Órgano de Gobierno debido a que están fuera de la línea de mando de la SEDESOL.

La participación de los investigadores académicos en el CONEVAL y en sus labores académicas regulares explica las contribuciones que ha hecho el Consejo al avance de la medición multidimensional de la pobreza y en materia de evaluación de programas y políticas sociales no sólo en México sino a nivel mundial.

El *ethos* académico es un elemento fundamental para entender el funcionamiento del CONEVAL. A pesar de su pluralidad, en general las

decisiones han contado con el apoyo unánime de sus miembros. En esencia el *ethos* académico exige que las discusiones se enmarquen dentro de los límites científicos y el mejor análisis empírico posible.

Otro de los principios que caracterizan a la ciencia es que sus procedimientos y resultados son públicos. El académico tiene la obligación de poner a disposición de la comunidad los datos, el método y los procedimientos empleados en cualquier contribución, de modo que quien se interese pueda replicar los hallazgos. Sobre la base de esta norma, el CONEVAL ha adoptado el principio de transparencia en su proceder. Por ejemplo, en el cálculo de la pobreza, el CONEVAL publica los programas de cómputo de modo que los interesados estén en condiciones de reproducir las cifras oficiales.

Otro elemento que ha fortalecido la autonomía del CONEVAL se refiere a la credibilidad y el rigor técnico de la información que genera. Los resultados de las mediciones de pobreza y las evaluaciones que el CONEVAL ha llevado a cabo, todas ellas públicas, muestran que la institución es independiente. La información de la institución ha mostrado que la pobreza ha subido en varios periodos, ha señalado las áreas de oportunidad de diversos programas sociales, así como la falta de resultados y transparencia de los fondos que se destinan a estados y municipios. El CONEVAL ha hecho patente también los aciertos de los programas sociales, los buenos resultados que el país ha tenido en el incremento sistemático de la cobertura de servicios básicos en todas las entidades federativas, así como dar a conocer que la pobreza extrema ha disminuido.

Asimismo, la información generada en materia de pobreza, por mandato de la LGDS, debe considerar la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), órgano constitucional autónomo que no depende del Poder Ejecutivo, con lo cual se cuenta con una fuente de información estadística y geográfica de alta calidad (pertinente, veraz y oportuna) para la generación de información¹⁰. Así, las estimaciones de pobreza se calculan a partir de las bases de datos del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) que realiza el INEGI, sin que su resultado esté sujeto a discrecionalidad.

El CONEVAL ha hecho un énfasis especial para medir la pobreza de manera transparente. Como se dijo anteriormente, para obtener las cifras de pobreza se utilizan dos herramientas que son públicas: a) El Módulo de Condiciones Socioeconómicas es la encuesta de hogares que lleva a cabo el INEGI y a la que tiene acceso cualquier persona; b) Los programas de

¹⁰ Para mayor información sobre la autonomía del INEGI *vid.* Sojo, Eduardo y Leyva, Gerardo, 2012.

cálculo con los que CONEVAL estima la pobreza (en paquetes estadísticos STATA, SPSS, R), a partir de la encuesta del INEGI. Debido a que ambas herramientas son públicas, cualquier persona en México o en cualquier país, podría replicar las cifras de pobreza y deberían de obtener las mismas cifras que publica el CONEVAL.

Esta forma de transparentar la medición de pobreza no sólo garantiza que la población en general tenga certeza de que las cifras de pobreza no provienen de un proceso obscuro, también evita la tentación de querer modificar las cifras de pobreza a través de alterar el procedimiento y los programas de cálculo.

En cuanto al tema de la evaluación de los programas sociales, el CONEVAL determina y difunde las metodologías y términos de referencia usadas para especificar las técnicas, objetivos y estructura de cómo ejecutar cada tipo de evaluación.¹¹ Dichas metodologías están fundamentadas en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y son aprobadas por el órgano de gobierno del Consejo, con lo cual se garantiza contar con un instrumento homogéneo, y con rigor técnico, para la realización de la evaluación. Con estos instrumentos, por ejemplo, en el ciclo 2014-2015 se identificaron cambios en la política programática de desarrollo social en 63 programas, de los cuales 17 corrigieron sus actividades o procesos del programa; 4 modificaron apoyos del programa; 41 reorientaron sustancialmente el programa, y 1 programa fue reubicado.¹²

De este modo, se podría pensar que las razones que han permitido al CONEVAL gozar de una autonomía de hecho son el compromiso y desempeño de sus consejeros; el carácter democrático de los gobiernos desde 2006; el respeto de los presidentes de la República, secretarios de desarrollo social y miembros del Congreso durante este periodo; la capacidad técnica de la institución y el alto grado de responsabilidad de sus funcionarios. Aunque es probable que todos estos factores se hayan conjugado para dar sustento a la autonomía de hecho, la creación del CONEVAL significó un logro del Estado Mexicano, ya que fue el Congreso en 2004 quien tuvo la visión de crear el CONEVAL bajo un diseño y peculiar estructura organizativa que garantiza en los hechos la existencia de una institución autónoma respecto del Ejecutivo, respecto del Congreso y respecto de los partidos políticos, con lo cual se ha convertido en un referente internacional.

¹¹ Disponibles en la página del CONEVAL www.coneval.gob.mx

¹² Para mayor información *Vid.* Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014-2015.

El proceso de reforma política que impulsó la autonomía al CONEVAL

Con la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social en 2004 se dio un paso sustancial en la institucionalización de la Política de Desarrollo Social. Si bien la aprobación de la Ley con la cual se originó el CONEVAL contó con el consenso de todas las fuerzas políticas del Congreso, con el paso del tiempo diversos actores políticos se han pronunciado por un fortalecimiento del CONEVAL en tres vertientes:

- i. **Fortalecimiento de las actividades del CONEVAL.** Las propuestas de este grupo buscaba impulsar nuevas atribuciones para el CONEVAL como la coordinación de la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social en los tres ámbitos de gobierno, la coordinación de un Sistema Nacional de Indicadores y la obligatoriedad de las recomendaciones. Las principales propuestas fueron presentadas por los Senadores Graco Ramírez Garrido Abreu del Partido de la Revolución Democrática; Ricardo Fidel Pacheco Rodríguez del Partido Revolucionario Institucional, y José Rosas Aispuro Torres del Partido Acción Nacional; así como los Diputados Joel González Díaz y José Francisco Yunes Zorrilla del Partido Revolucionario Institucional, en su momento presentaron iniciativas encaminadas a dar mayores facultades al CONEVAL;
- ii. **Eliminación de la sectorialización del CONEVAL.** Este tipo de propuestas consideró una serie de reformas a la Ley General de Desarrollo Social para darle mayor autonomía al CONEVAL, en términos generales, mediante la eliminación de la sectorialización del CONEVAL a la Secretaría de Desarrollo Social. Entre las principales propuestas presentadas se encuentran las del Senador Rogelio Rueda Sánchez, el Diputado Carlos Flores Rico, ambos del Partido Revolucionario Institucional, así como el Diputado Raúl Paz Alonzo y la Senadora Lorena Cuéllar Cisneros del Partido Acción Nacional, y
- iii. **Autonomía constitucional.** En este tipo de propuestas se buscó la autonomía del CONEVAL mediante la reforma al artículo 26 de la Constitución, y entre las principales propuestas se identificó la de los Senadores Ernesto Cordero Arroyo y Adriana Dávila Fernández del Grupo Parlamentario del PAN y la de la Senadora Lorena Cuéllar Cisneros del Grupo Parlamentario del PRD.

Ante estas propuestas de reforma, el CONEVAL emitió una opinión institucional con el fin de enriquecer la discusión de cada una de las propuestas enviadas por el Congreso.

En este sentido, en primer lugar se consideró positivo tener autonomía financiera y presupuestaria, ya que esto contribuiría a institucionalizar el monitoreo y la evaluación en el país. Además, el Consejo consideró que no

sectorizar al CONEVAL contribuiría a fortalecer la legitimidad de las tareas que lleva a cabo, ya que al otorgarle independencia, sus observaciones y recomendaciones continuarían sumando objetividad ante los ojos de la ciudadanía.

En segundo lugar, se ve positivo que el CONEVAL puede coordinar mejor la evaluación en estados y municipios. Si bien no se trata de “castigar” por el mal uso y desempeño de los programas sociales, el CONEVAL consideró importante tener la apertura para señalar los aciertos y deficiencias en las estrategias de política pública para cada localidad.

En tercer lugar, el CONEVAL puntualizó la importancia de no hacer vinculatorias las recomendaciones de las evaluaciones con la ejecución de la política de desarrollo social, es decir, no debe formar parte de la ejecución de la política ya que la objetividad de las evaluaciones se puede ver comprometida. Además, se precisó que dicha atribución duplicaría actividades con dependencias como la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de la Función Pública. El seguimiento a las recomendaciones es una decisión y responsabilidad del Ejecutivo y no del ente evaluador.

Con respecto a la integración del Consejo, en cuarto lugar se consideró que para garantizar la autonomía del CONEVAL, la elección y re-elección de los Consejeros Académicos y del Presidente de la institución se debía tener especial cuidado que no fuera partidista. En el momento en que los partidos políticos vean a la institución como una fuente de poder o de equilibrios partidarios, la razón de ser de la institución, la credibilidad, deja de tener sentido. Hasta el momento, el CONEVAL ha podido ser independiente respecto del Ejecutivo, del Congreso y de los partidos políticos.

Finalmente, es importante reconocer que la institución ha actuado, en los hechos, con autonomía y transparencia absolutas, lo cual le ha dado credibilidad a la información que proporciona. Es por esto, que la reforma constitucional y la ley secundaria que de ella se derive, debe preservar esta característica fundamental. En caso contrario, se podría tener la paradoja de contar con mayor autonomía formal, pero menor credibilidad de la institución si se plantean las leyes secundarias equivocadas.

La reforma política que establece autonomía al CONEVAL y los retos de la Ley del CONEVAL

El diez de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral (Decreto de reforma), en el que se adiciona

el apartado C al artículo 26 constitucional y se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un Órgano Constitucional Autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Con dicha reforma, y con base en el artículo VIGÉSIMO del Decreto de reforma, los integrantes de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados presentaron sus propuestas de Ley del CONEVAL en el siguiente orden:

- Con fecha 4 de junio de 2014, la Diputada Beatriz Zavala Peniche y los Senadores Luisa María Calderón Hinojosa y Juan Carlos Romero Hicks del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social;
- El 16 de julio del 2014 los Diputados Miguel Alonso Raya, Silvano Aureoles Conejo, Fernando Zárata Salgado, Fernando Belaunzarán Méndez, Carol Antonio Altamirano, Alliet Bautista Bravo y Jéssica Salazar Trejo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentaron ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Iniciativa con Proyecto de Decreto que expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, se reforma el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y se derogan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social, y
- El 9 de octubre de 2014, el Diputado José Antonio Montano Guzmán del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Desarrollo Social.

En este contexto, el 28 de octubre de 2014, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LGDS considerando, en su mayoría, la propuesta presentada por el Diputado José Alejandro Montano Guzmán.

El dictamen aprobado por la Cámara de Diputados tuvo algunos logros que vale la pena destacar. Por ejemplo, a partir de ese dictamen:

- El CONEVAL deja de estar sectorizado en la SEDESOL y ahora será una instancia autónoma;
- El CONEVAL tendrá ahora mayor responsabilidad en la evaluación de la política social en los estados y municipios;

- El CONEVAL medirá el acceso efectivo a derechos sociales, y
- La institución tendrá patrimonio e identidad jurídica propios.

No obstante, el dictamen actual tiene algunos elementos que es pertinente que el Senado considere con el fin de mantener el diseño del CONEVAL que le ha dado buenos resultados, entre los que destacan:

1. La reforma plantea ahora que es el Congreso (en concreto la Cámara de Diputados), la institución que va a elegir a los consejeros académicos y esto podría partidizar la elección. Si eso sucediera y la elección de los consejeros se hiciera a partir de cuotas partidistas, la credibilidad del CONEVAL se vería severamente dañada. Con la reforma política se pasó de una elección de consejeros académicos a partir de los votos conjuntos de las entidades federativas, los municipios, el Congreso y el Ejecutivo, a una en la que sólo participa el Congreso. Para fortalecer la independencia, es necesario que el CONEVAL sea también autónomo respecto del Congreso y de los partidos políticos.
2. Que los requisitos de los nuevos consejeros se alejen de lo académico. La LGDS pide que los consejeros pertenezcan o hayan pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT y que también estén ligados a centros universitarios o de investigación que cuenten con programas académicos adscritos al Padrón de Programas de Calidad del CONACYT. Esto son dos requisitos que deben permanecer en la nueva ley secundaria para garantizar el rigor técnico que ha distinguido al CONEVAL.
3. El que los consejeros académicos participaran de tiempo completo en las actividades del Consejo, a partir de la reforma, sería un gran desafío que plantea desventajas respecto al modelo con el cual ha venido trabajando. Hoy en día los Consejeros tienen como actividad principal la academia y por tanto es factible contar con los mejores académicos para que sean consejeros del CONEVAL. Si fueran consejeros de tiempo completo en el CONEVAL, es muy probable que los mejores académicos no quisieran dejar sus instituciones de educación superior o bien, no estarían en condiciones de retroalimentar al Consejo con las actividades laborales que desarrollan, y el CONEVAL se perdería de contar con los mejores perfiles.

Asimismo Consejeros de tiempo completo sabrían que su carrera estaría sujeta a los propósitos del Congreso y empezarían a pensar como funcionarios y no como evaluadores independientes. La participación de tiempo completo de los consejeros también aumentaría de manera considerable la nómina de la institución.

4. Sería delicado que la Cámara de Diputados eligiera a los consejeros sin existir la aprobación de la ley secundaria, pues es ahí en donde deben estar las reglas para la elección. La sospecha de una elección partidista se podría alimentar con una elección de consejeros sin reglas claras.
5. Parecería que la reforma política que se propone tiene un énfasis en que la información que se genere sea para identificar deficiencias. Una evaluación que sólo muestra fallas y no tiene como objetivo el perfeccionamiento continuo de los programas y estrategias será siempre una evaluación sesgada. Para aplicar las mejoras necesarias es importante dialogar productivamente con los funcionarios responsables y contar con su apoyo. Un ánimo punitivo de la evaluación llevaría a que se esconda evidencia y se resistan o posponga la implementación de las mejoras.
6. Finalmente un tema relativamente menor, pero con posibles repercusiones para los trabajadores actuales del CONEVAL. Hoy el personal se rige por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123. Es importante que este régimen sea el mismo en el instituto autónomo.

Quizás la mejor ruta para plantear las leyes secundarias que van a respaldar la reforma que le otorga autonomía de derecho al CONEVAL, sea retomar directamente los elementos que ya están planteados en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y que han mostrado ser efectivos para que el CONEVAL haya tenido la autonomía que en los hechos cuenta. Será especialmente importante retomar de la LGDS los requisitos que se piden para ser investigadores académicos de la institución y la forma de elección de los mismos.

A raíz de la reforma política reciente, el CONEVAL pasará a gozar de autonomía garantizada por la Carta Magna, por lo que es importante que en el tránsito no se pierda la autonomía de hecho ni el carácter académico en la conducción. La autonomía de derecho que se intenta debería entenderse como el conjunto de normas que garanticen e institucionalicen la autonomía de hecho con la que cuenta actualmente el CONEVAL.

Conclusiones

Si bien el CONEVAL cuenta con autonomía constitucional, actualmente continúa en funciones bajo los supuestos que establece el Artículo Vigésimo Transitorio del Decreto de reforma, esto es, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal.

Bajo la naturaleza jurídica que le otorgó la LGDS en 2004, el CONEVAL ha sido, en los hechos, una institución autónoma e independiente del Ejecutivo Federal, lo cual es producto de lo siguiente:

- Fue creado como un modelo único dentro de la Administración Pública Federal en México, con facultades jurídicas y administrativas, con patrimonio y personalidad jurídica propios para el desarrollo de sus funciones y prestación de servicios de forma objetiva, independiente, autónoma y transparente;
- La integración del órgano de gobierno, en su mayoría por investigadores académicos, ha impulsado la autonomía de hecho que ha gozado el CONEVAL dado el rigor técnico que aportan sus investigadores a la información que genera, además de la independencia que tienen para la toma de decisiones en materia de medición de pobreza o evaluación, y
- La credibilidad y el rigor técnico de la información que el CONEVAL genera y pone a disposición del público muestra que la institución es independiente y no trabaja para ninguna institución en específico.

De esta forma, el primer aspecto que requiere ser abordado por la reforma política es reconocer que el CONEVAL ha actuado, en los hechos, con autonomía y transparencia absolutas, lo cual le ha dado credibilidad a la información que proporciona.

Como ya se señaló, la configuración del CONEVAL en la LGDS obedeció a un consenso entre las fuerzas políticas del Congreso en 2004 con el fin de crear una institución independiente y con rigor técnico que genera información útil, objetiva y que apoya la rendición de cuentas. Al igual que hace doce años, hoy en día el Congreso tiene la oportunidad de que la autonomía de derecho que se busca, sea la norma que garantice e institucionalice la autonomía de hecho con la que cuenta actualmente el CONEVAL.

Bibliografía

- Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP). *Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar*. Serie: *Documentos de Investigación 1*. Secretaría de Desarrollo Social, 2002.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Informe de Seguimiento a los Aspectos Susceptibles de Mejora de los Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2014-2015*. México, DF: CONEVAL, 2015.
- Félix, Acosta. *La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes. Papeles de población*, 2010.
- Oropeza, Alejandro. *La evaluación de la función pública en México*. Plaza y Valdés, 2005.
- Valverde, Karla; Delgado, Palma y Andrea, Erika. *Ley General de Desarrollo Social: Un nuevo papel para las organizaciones sociales en México*, 2006.

Sojo, Eduardo y Leyva, Gerardo. Flexibilidad y credibilidad: reflexiones sobre la autonomía de las oficinas nacionales de estadística a partir de la experiencia mexicana. Realidad, datos y espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*. Vol. 3, Núm. 3, septiembre-diciembre 2012. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE_07/RDE_07_Art13.html

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Aproximación al concepto de autonomía técnica y de gestión, 2007*. Disponible en www.asf.gob.mx.

Legislación

- Estatuto Orgánico de Aeropuertos y Servicios Auxiliares, DOF viernes 23 de diciembre del 2011.
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, última reforma publicada DOF 09-04-2012.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, últimas reformas publicadas DOF 12-11-2015.
- Ley del Seguro Social, última reforma publicada DOF 12-11-2015.
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, última reforma publicada DOF 18-12-2015.
- Ley General de Desarrollo Social, última reforma publicada DOF 07-11-2013.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada DOF 26-12-2013.
- Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, última reforma publicada DOF 23-11-2010.