




LXII LEGISLATURA
CÁMARA DE DIPUTADOS

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública



Elementos para el análisis de la evaluación de la administración pública

Marzo de 2015

Evaluación de la administración pública del país

Antecedentes

En el Título Segundo, Capítulo 1 De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno, la Constitución mexicana establece en los artículos 39 y 40, el fundamento del Estado. La soberanía reside en el pueblo y en el 40:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

En el Título Tercero de la Constitución se establece:

Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Ahora bien, el Constituyente Permanente es el único ente capaz de reformar la Constitución donde se establece el pacto del Estado Mexicano entre personas con derechos que acuerdan convivir en un territorio. Dada la relevancia de la Constitución, el proceso de su reforma garantiza una mayoría calificada de la soberanía popular, es decir la mayoría calificada de los diputados federales, de los senadores y de la mayoría de los Congresos Locales, así como la mayoría de los cabildos en cada estado. Dicho Constituyente ha considerado necesaria la creación de Organismos Constitucionales Autónomos dentro del Estado mexicano, a la par de los poderes primarios, con funciones específicas y limitadas por la misma Constitución.

La Constitución, de diversas formas, establece la obligación de que cada uno de las partes del Estado, sea supervisado en el ejercicio de su gasto por ser producto éste de los impuestos recaudados a los habitantes, e informe acerca de la situación específica de su ramo de control administrativo. El caso emblemático de este proceso es la obligación del presidente, titular del ejecutivo de presentar un informe anual ante el Congreso de la Unión y de que la cuenta pública sea revisada.

Artículo 69.- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

De igual manera el resto de los Organismos de Estado son obligados de una u otra forma a informar acerca de sus funciones ante el Congreso, en el artículo 93 de la Constitución queda plasmada dicha obligación inmutable.

Artículo 93.- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.

Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Ahora bien, La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos reglamenta el 93 Constitucional.

ARTICULO 39. 1. Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

En dicha lógica, por ejemplo en la materia crucial de Desarrollo Social, el Constituyente Permanente consideró la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), organismo autónomo de Estado, el titular del cual debe comparecer cada año y sin embargo su informe no necesariamente tiene un seguimiento formal y se vuelve simplemente informativo.

Artículo 26

C. El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

.....

El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

Órgano evaluador de la Política de Desarrollo Social

Aspectos legales

Como resultado de la evolución en la sociedad contemporánea mexicana y en el marco de nuestra Constitución General, han ido surgiendo nuevas instituciones responsables de la ejecución de tareas realizadas junto a las que tradicionalmente habían desempeñado los Poderes de la Unión.

El diseño y la implementación de las políticas públicas en materia de desarrollo social en nuestro país, fue adquiriendo un nivel de especialización que hizo necesaria la creación de instancias técnicas abocadas de forma exclusiva a la evaluación de tales actividades.

Con el tiempo, se consideró necesario que tales instancias fueran adquiriendo mayores niveles de independencia frente a los poderes, argumentando que se trataba esencialmente de órganos vigilantes del cumplimiento de las tareas que constitucionalmente se asignaban al Poder Ejecutivo.

Se ha señalado que la naturaleza de tales órganos tiene una característica dual: por un lado, son independientes de los denominados “poderes primarios” y por la otra, siguen formando parte del estado Mexicano y que por ello son ejemplo del dinamismo del mundo jurídico y de la realidad cambiante de la distribución del poder público en nuestro país. A esos entes se les ha otorgado la denominación de *órganos constitucionales autónomos*.

Los órganos constitucionalmente autónomos son definidos en la teoría como aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado.¹

Los especialistas han sostenido que los órganos constitucionalmente autónomos tienen las siguientes características: a) autonomía de tipo político-jurídica, administrativa y financiera; b) el órgano debe tener personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria; c) se deben establecer de forma precisa las competencias propias y exclusivas de los entes y órganos; d) deben contar con capacidad para organizarse, incluyendo la selección de su personal, establecimiento de las medidas disciplinarias y

¹ Jaime Cárdenas Gracia, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. UNAM, México, 1996. p. 244

designación de sus autoridades; e) gozar de autonomía financiera o de gasto; f) no tener influencia proveniente de las fuerzas políticas; g) sus titulares tienen un estatuto jurídico especial que los resguarda de la presión o influencia de otros órganos; h) sus integrantes son personas de reconocido prestigio y experiencia en la materia; i) sus integrantes están sujetos a un marco de incompatibilidades; j) la remuneración de sus titulares debe ser la misma que la otorgada a los Secretarios de Estado; k) debe tener derecho de iniciativa legislativa en las leyes de su competencia; l) el órgano debe tener facultad para reglamentar la ley que le da competencia; m) las decisiones más importantes son tomadas de forma colegiada; n) deben prestar informes y comparecer ante el Congreso; y ñ) el órgano no debe estar sujeto a cualquiera de los tres Poderes de la Unión.²

Por su parte, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que son cuatro las características de los órganos autónomos: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Aunque son diversas las características materiales que al órgano constitucional autónomo le son atribuidas desde la perspectiva doctrinaria, las peculiaridades formales han sido determinadas por el máximo tribunal de control constitucional en México, el cual define en la jurisprudencia la esencia jurídica del mismo.

Para sustentar lo anterior, es oportuno tener presente la siguiente jurisprudencia, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1871, que al tenor literal reza:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin

² Susana Thalía Pedroza de la Llave, *Los Órganos Constitucionales Autónomos*, en José María Serna de la Garza *et. al.*, “Estado de Derecho y Transición Jurídica”, Serie Doctrina Jurídica, número 95, UNAM, México, 2002, págs. 179-181.

que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

En coincidencia con lo anterior, es menester destacar las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sustentan la existencia de diversos órganos autónomos en nuestro sistema institucional, mismas que se anotan en el siguiente cuadro.

Órgano constitucional autónomo	Artículo constitucional
<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación</i>	3 fracción IX
<i>Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos</i>	6 apartado A) fracción VIII
<i>Instituto Federal de Telecomunicaciones</i>	28
<i>Instituto Nacional de Estadística y Geografía</i>	26 apartado B)
<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</i>	26 apartado C)
<i>Banco de México</i>	28
<i>Comisión Federal de Competencia Económica</i>	28
<i>Instituto Nacional Electoral</i>	41 fracción V apartado A)
<i>Fiscalía General de la República</i>	102 apartado A)
<i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i>	102 apartado B)

Como se aprecia en el cuadro anterior, los órganos constitucionalmente autónomos están encargados de funciones muy relevantes para el Estado y los cuales se consideran deben estar dotados de independencia respecto a los Poderes de la Unión, para desarrollar sus labores de forma imparcial, de ahí la dualidad: su labor es tan determinante para la función

gubernamental que deben estar plasmados en el texto constitucional, dotados de autonomía pero al mismo tiempo, ser parte del orden jurídico nacional a efecto de que sus determinaciones trasciendan y tengan relevancia.³

La esencia de que los órganos constitucionales autónomos son parte de la función estatal se materializa en el hecho de que los servidores públicos de los referidos no se encuentran exentos del régimen de responsabilidades que establece el Título Cuarto de la Constitución General, por lo cual los mismos cuentan con Contralorías, en ocasiones denominadas “Generales” y en otras “Internas”, encargadas de las funciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para todos los entes públicos de la Federación.⁴

La reforma constitucional que otorga autonomía al CONEVAL

La reforma constitucional en materia político-electoral que fuera publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, incluyó entre otras cosas una modificación al marco institucional para la evaluación y el monitoreo de programas sociales en México. La reforma cambia el estatus jurídico, la integración y las facultades del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con implicaciones relevantes para la función evaluativa en México y su vínculo con la rendición de cuentas y la mejora continua de los programas. Esta modificación constitucional establece que el CONEVAL tendrá carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios; que mantendrá sus atribuciones en materia de medición de la pobreza y que tendrá a su cargo la evaluación de programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social. Igualmente, señala un nuevo modelo de integración del Consejo (un presidente y seis consejeros), así como atribuciones vagamente definidas para la coordinación con autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.⁵

Argumentos contenidos en el Dictamen de la reforma constitucional que otorga autonomía al CONEVAL

³ Iniciativa que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión el 30 de septiembre de 2014.

⁴ *Idem*

⁵ *CONEVAL, en riesgo de perder autonomía técnica*, Red por la Rendición de Cuentas, *Boletín*, 20 de marzo de 2014.

Los razonamientos esgrimidos por las comisiones senatoriales que dictaminaron la iniciativa de reforma constitucional que otorgara autonomía al CONEVAL giran en torno a dos argumentaciones centrales. En primer término, el dictamen señala la pertinencia de fortalecer la estructura interna de dicha institución y posteriormente se enfatiza la necesidad de contar con organismos públicos que funcionen a manera de contrapesos. Los argumentos de los senadores que dictaminaron la propuesta en referencia se incluyen a continuación.⁶

En lo que se refiere a la propuesta de otorgar autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), las Comisiones Dictaminadoras concordamos con la necesidad de fortalecer a la instancia que se encarga de esta importante tarea. Uno de los temas que mayor debate genera en torno a las políticas públicas, está relacionado con la institucionalidad de la evaluación basada en criterios de objetividad, transparencia e independencia.

La evaluación de los programas y las políticas públicas tiene como objetivo principal brindar una descripción detallada del diseño, la operación, la gestión, los resultados y el desempeño de dichos programas y políticas. Evaluar un programa social o una política cualquiera, hace referencia a una etapa fundamental dentro de una parte del proceso de gestión gubernamental, proporcionando insumos útiles para tomar decisiones presupuestales, así como para juzgar la eficacia y, por ende, la permanencia o la necesidad de cambio o remoción de un programa gubernamental o de una política pública.⁷

La evaluación de los programas sociales presenta grandes ventajas: permite a los tomadores de decisiones saber si se están alcanzando los objetivos planteados, muestra las ventajas y desventajas de las acciones, se da seguimiento puntual a los avances que se presentan, lo que sin duda auxilia para la corrección de lo que no está dando los resultados esperados, y favorece la transparencia y la rendición de cuentas: todo ello en pro de la sociedad y de la nación en su conjunto.

La rendición de cuentas y los límites y contrapesos se refieren a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones,

⁶ Senado de la República, “Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, primera; de Estudios Legislativos segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral”, Gaceta del Senado, 4 de diciembre de 2013.

⁷ Tonatiuh Guillén López y José Castelazo R. en la presentación del libro, “La evaluación de Políticas Públicas en México”, Colegio de la Frontera Norte y el Instituto Nacional de Administración Pública, COLEF-INAP, México, 2011.

lo cual no sólo requiere de acciones legales que lo hagan posible sino de instituciones independientes con el poder suficiente para obligarla a hacerlo.⁸

Actualmente el CONEVAL es un organismo público descentralizado, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social en México, sectorizado en la Secretaría de Desarrollo Social de la Administración Pública Federal; es decir, evalúa los programas y políticas públicas en materia de desarrollo social que esta dependencia y otras realizan en beneficio de la sociedad. Al respecto, diversos especialistas en esta materia han señalado que sería deseable contar con un órgano que tenga mayor autonomía para la realización de sus funciones.

Argumentan que si la evaluación de un programa gubernamental es obligatoria y se lleva a cabo por un tercero, dentro de un marco de criterios de evaluación claros, por lo menos se puede discernir acerca de la conveniencia de continuar con el programa o suspenderlo, y se pueden calificar o descalificar la actuación de las autoridades que lo decidieron y ejecutaron. De esta manera, la evaluación obliga a los servidores públicos a mejorar su desempeño en sus actuaciones y en la utilización de los recursos escasos. Sin embargo, para que la evaluación funcione como un medio efectivo de control de las acciones públicas, deben cumplirse tres condiciones: 1) que el proceso de evaluación esté implantado en forma institucional y que sea vigilado por lo menos por una instancia del Estado distinta al organismo ejecutor; 2) que las conclusiones de la evaluación del desempeño de la unidad gubernamental queden al alcance de los ciudadanos, y 3) que el orden jurídico existente garantice los mecanismos de verificación, control y juicio para que, en caso necesario, se sancione al responsable de los excesos y las fallas.⁹

Para cumplir con eficiencia y eficacia sus importantes tareas, el CONEVAL requiere de autonomía y recursos suficientes para desarrollar sus funciones, además del respaldo jurídico para que los resultados de su trabajo sean efectivamente incorporados en la toma de decisiones. Por ello, es necesario dotarlo de las características necesarias para que ejerza su función con autonomía, en un ámbito distinto a la esfera de la Administración Pública.

La transición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de un organismo público centralizado, encabezado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, a un órgano autónomo permitirá ampliar de manera sustancial el objeto y la competencia que actualmente le corresponde en términos de la Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.

⁸ Juan Pablo Guerrero Amparán, “La evaluación de las políticas públicas enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. 4 núm 1 1995, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, 1995.

⁹ *Idem.* p. 112

Se propone en consecuencia reformar el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política en la materia.

Estas Comisiones Unidas estiman necesario que, con el fin de abonar a la nueva naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, las propuestas de nombramiento de los seis consejeros se presenten por instituciones de educación superior y no por el Presidente de la República, con la posibilidad de que el titular del Ejecutivo Federal pueda objetar la designación que, de entre esas propuestas, realice el Senado de la República.

Es importante tener presente que el desarrollo social comprende derechos tales como la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social, así como los relativos a la no discriminación. Son sin duda prerrogativas respecto de las cuales se deben implementar medidas con un alto grado de profesionalización, alejadas por completo de cualquier motivación política, de ahí que fortalecer a la institución encargada de la evaluación en estas áreas sea una acción que estas Comisiones dictaminadoras compartimos a plenitud.

Por lo anterior, las Comisiones Dictaminadoras consideramos que el CONEVAL bajo su nueva naturaleza de órgano autónomo debe ser adicionado en un Apartado e, al artículo 26 constitucional, y que dicha adición entre en vigor de manera inmediata. En tal virtud, el régimen transitorio propuesto contempla

a) Que el Consejo General del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social deba integrarse dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto. Para dicho efecto, se deberán elegir dos consejeros por un periodo de dos años, dos por un periodo de tres años, dos por un periodo de cuatro años y un consejero presidente por un periodo de cuatro años. En caso de que en el plazo referido no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración, continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

b) Con excepción del Secretario de Desarrollo Social, los integrantes del Comité Directivo del organismo descentralizado referido en el párrafo anterior, que se encuentren en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto, podrán ser considerados para integrar el nuevo órgano autónomo que se crea.

Motivaciones de la reforma que otorga autonomía al CONEVAL

Diversos posicionamientos se han esgrimido sobre las razones que animaron a la reforma constitucional de febrero de 2014 en la materia y que llevaron al otorgamiento de un régimen autonómico al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Entre las posturas que se han pronunciado al respecto, destaca la que sostiene que previamente a la modificación constitucional en referencia, el CONEVAL había logrado un arreglo institucional que le permitía conducirse con autonomía técnica y que en ese contexto la pregunta obligada consistía en reflexionar sobre cuál era la necesidad de impulsar una reforma a la Carta Magna en ese sentido.

La respuesta ante esta interrogante va encaminada a señalar que la idea que parece sustentar tal iniciativa, es la de evitar que los criterios utilizados por el CONEVAL sean influenciados o sesgados por intervenciones políticas. Sin embargo, esta razón ha sido calificada como insuficiente ya que según algunos estudiosos del tema, no se cuenta con evidencia acreditable que demuestre intervenciones o sesgos políticos en dicho consejo, sino que por el contrario, el reconocimiento de organizaciones tanto nacionales como internacionales del carácter primordialmente técnico con el que se conduce la institución ha sido un pilar de su reputación y desempeño.¹⁰

De acuerdo con el posicionamiento anterior, los cambios promovidos en el Congreso no necesariamente se sustentan en una decisión de política pública articulada, lo cual -a decir quienes sustentan esa argumentación- puede propiciar que las consecuencias de una reforma carente de un ejercicio previo de análisis y planeación, enfrenten al sistema de evaluación de la política social en México a un escenario en el que se abre “una caja de pandora”, que si bien posibilita la implementación de mejoras sustantivas, también pone en riesgo de retroceso e incluso de parálisis a una de las instituciones más admiradas y analizadas como es el CONEVAL y llegando a afirmar que de llegarse a ese extremo, México parecería deseoso de dejar de ser un ejemplo a seguir en materia de evaluación de las políticas públicas en materia social. Igualmente, se asevera que la reforma constitucional anotada implica un cambio sustancial, pero que dicho cambio no sugiere necesariamente un CONEVAL más grande, sino que provoca de facto el nacimiento de una nueva institución, en donde las directrices que condicionarán el desenvolvimiento de este

¹⁰ *Las implicaciones de la autonomía del CONEVAL, síntesis de temas y argumentos*, Foro de discusión coordinado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F. 20 de marzo de 2014, México, CIDE, 2014.

nuevo ente autónomo estarían por definirse y que el futuro del CONEVAL y del sistema de evaluación en su conjunto dependerán de decisiones que se tomarán en un muy corto plazo.¹¹

Los estudiosos del tema, han propuesto de manera específica diversos planteamientos para fortalecer al CONEVAL frente el nuevo escenario derivado de las reformas constitucionales en que éste se inscribe. Entre las ideas al respecto destacan las siguientes:¹²

a) Remarcar el carácter autónomo de CONEVAL, que le otorga nuevas responsabilidades y la necesidad de relacionarse con otros actores y frente a ello debe reflexionarse sobre ¿Cómo se coordinará ahora con las otras autoridades evaluatorias?

b) Es de subrayarse que la función del consejo seguirá siendo dual, es decir deberá continuar con su tarea de medición de la pobreza y de evaluación de la política social.

c) Con la reforma constitucional aludida, el mandato de CONEVAL se amplía pues es de preverse que haya necesidad de evaluar también un eventual Programa Nacional de Política Social que parece perfilarse en el futuro.

d) Se hace necesario que el perfil de los integrantes del consejo de CONEVAL continúe siendo académico ya que el riesgo es que por alcanzar la autonomía, se pierda la independencia intelectual y capacidad técnica.

e) Debe tenerse como un error de cálculo político, el hecho de que los nombramientos de los miembros del consejo ocurran antes que se llegue a promulgar la ley secundaria.

f) El nuevo marco normativo necesario para acompañar al nuevo órgano autónomo, obliga a que las leyes inherentes a la evaluación de la política social en México, deben ser actualizadas también.

En torno a la integración del órgano directivo del CONEVAL

El segundo párrafo del inciso c) del artículo 26 constitucional, establece diversas disposiciones generales en torno a la integración de la instancia directiva del CONEVAL y

¹¹ Para examinar la totalidad de las posturas sobre el particular, véase “Las implicaciones de la...” *ibid.*

¹² Guillermo Cejudo, secretario académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, “Foro de discusión de las implicaciones de la autonomía del Coneval”, 20 de marzo de 2014, México.

entre otras cosas señala que los integrantes del Consejo serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y que esa designación podrá ser objetada por el titular del Poder Ejecutivo.

En torno al proceso de designación anterior y los criterios de integración del órgano rector del CONEVAL, existen al menos dos tendencias: una enfocada a conservar la esencia de las reglas con las que dicha instancia había operado hasta antes de la reforma constitucional, es decir, con un consejo formado por académicos, miembros del Sistema Nacional de Investigadores, que dan cátedra en instituciones reconocidas en el padrón del Conacyt como instituciones de calidad y en donde quede garantizado que las carreras y el prestigio de los consejeros no dependerán de los vaivenes políticos, al tiempo que se asegura su actualización en los temas de evaluación y de medición de la pobreza y les permite gozar de un mayor grado de autonomía. Lo anterior es importante porque un consejero que dedique al CONEVAL solamente medio tiempo de su espacio laboral, tendrá la posibilidad de conservar su nivel de independencia, además de que esta práctica ha probado su eficiencia en el pasado y es respaldada por un número importante de expertos en el tema.¹³

Sin embargo, la misma fuente sostiene que existen también argumentos sólidos para sostener la postura de que no sólo en la academia se encuentran a los perfiles óptimos para conformar este consejo. Sobre el tema, se ha señalado la importancia de aprovechar la experiencia de ex-funcionarios públicos que han implementado las políticas de evaluación por muchos años y cuentan con conocimientos prácticos y están cercanos a la realidad de la gestión pública, situación que les permite proponer mecanismos de evaluación que puedan ser útiles para la toma de decisiones en cada etapa del ciclo de políticas públicas.

Los estudios al respecto han sostenido que en la definición del perfil de los integrantes del Consejo es deseable procurar una combinación de conocimiento útil y conocimiento pertinente, siendo indispensable mantener al conocimiento como puerta de entrada, igualmente han señalado que el apego a este principio protege la labor de la institución y que el reto más relevante al respecto es diseñar mecanismos objetivos que permitan defender la independencia técnica de los consejeros y evitar que su actuación se guíe por cálculos políticos.¹⁴

¹³ “Las implicaciones de la...” *op. cit.* p. 4

¹⁴ *Idem*

*Comentarios acerca de las Implicaciones de la autonomía constitucional del CONEVAL en la evolución de la política social del Estado.*¹⁵

Se han identificado al menos cuatro implicaciones centrales que la reforma al marco constitucional que otorga autonomía al CONEVAL tendrá en la función evaluativa del gobierno federal con relación a los programas sociales. Entre esas implicaciones los especialistas mencionan las siguientes:

a) Sobre el carácter de órgano constitucional autónomo del CONEVAL.

Quizá el cambio más drástico efectuado sea la transformación del CONEVAL a un órgano constitucionalmente autónomo. Este cambio desembocará en nuevas responsabilidades, nuevos instrumentos y una nueva forma de articulación del Consejo con el Ejecutivo Federal, el Congreso, estados y municipios.

Al respecto, es necesario cuestionarse cuáles serán los mecanismos que permitirán la colaboración entre los distintos actores del sistema de evaluación, procurando que la cercanía operativa con la que se conducía el CONEVAL no se pierda. Empero, la posibilidad de que el poder ejecutivo esté dispuesto a continuar trabajando de manera cercana con un ente autónomo es remota.

En ese contexto, las dos funciones básicas del CONEVAL están sujetas a una tensión constante. La medición de la magnitud de la pobreza mediante un dato concreto y no debatible es una función que -en teoría- se verá favorecida, por el modelo centrado en un CONEVAL con autonomía constitucional, modelo que pretende blindar a la institución de influencias políticas. La evaluación formativa, (es decir, la evaluación de programas sociales que generan evidencia relevante para mejorar el diseño de programas y la asignación presupuestaria) era privilegiada cuando el CONEVAL formaba parte del Ejecutivo Federal, porque fomentaba la coordinación con la SFP y la SHCP y daba cabida a los arreglos necesarios para incentivar el uso de las evaluaciones. Por lo tanto, la ley secundaria tendría que hacerse cargo de que la capacidad de evaluación formativa no se desdibuje.

b). Sobre la ampliación de su mandato y emitir recomendaciones.

¹⁵ Para examinar la totalidad de las posturas sobre el particular, véase “Las implicaciones de la...” *op. cit.*

A la función dual de CONEVAL (medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales) se agregó un elemento importante pero ambiguo, la emisión de recomendaciones. Las recomendaciones podrían tomar diversas formas: ser puntuales, esto es, referirse al diseño de programas concretos o bien generales, orientadas a marcar las directrices para la política social. Tales recomendaciones podrían tener un carácter vinculante, similar al que hoy en día tienen las recomendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos o ser enfocadas como sugerencias de mejora. Podrían circunscribirse al ámbito federal, estatal e incluso llegar al Poder Legislativo. Dentro de este mandato, queda también preguntarse sobre el objeto y alcance de la emisión de recomendaciones. Tampoco se menciona si los mecanismos contenidos en los *Aspectos Susceptibles de Mejora* permanece o no y si será encabezado por la SHCP y la SFP.

c) Coordinación con autoridades federales, locales y municipales

La Constitución prevé que la ley establezca las formas en las que habrá de coordinarse el CONEVAL con autoridades federales, locales y municipales. De entrada, el reto será conciliar lo plasmado en el reformado artículo 26 con lo señalado en el 134 del mismo ordenamiento que indica que cada estado deberá tener una instancia técnica dedicada a la evaluación.

Por otra parte, el avance en materia de evaluación a nivel estatal es incipiente. Es importante que estas discusiones salgan de la capital y lleguen a los estados.

d) Un marco jurídico integral.

El nuevo marco normativo para la política de evaluación no se restringe a la ley secundaria. La Ley General de Desarrollo y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria tendrán que ser actualizadas para reflejar las determinaciones de política pública que se hayan tomado respecto a los puntos anteriormente expuestos. A partir de este marco se generarán las nuevas dinámicas institucionales entre el CONEVAL y los Poderes de la Unión.