

Cuaderno de Investigación

La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México y la autonomía del Coneval.

Dr. Alejandro Navarro Arredondo

Cuaderno no. 8 - junio de 2014

Dirección General de Análisis Legislativo

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República
LXII Legislatura



Resumen

Este documento analiza la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México, tanto en el ámbito teórico como en el normativo. Asimismo, examina la gestación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y los cambios en su institucionalidad a partir de la reforma que le otorgará mayor autonomía. En una aproximación deductiva, de lo contextual a lo específico, el documento se divide en tres partes completamente relacionadas y dependientes. La primera de ellas expone y detalla conceptos centrales, tales como auditoría, control y evaluación de políticas públicas, así como su institucionalización. La segunda toma como referencia dichos conceptos para analizar el contexto mexicano. La tercera expone el tema central de análisis: la autonomía del Coneval. Para ello, se establece una pequeña descripción de esta entidad; un análisis de sus características que la hacen un referente en la evaluación de políticas públicas; y, por último, se revisan las aportaciones, potencialidades, dificultades y retos de su nuevo modelo de organización producto de la reforma constitucional. Dentro de los hallazgos más importantes del documento se encuentran los siguientes:

- El Poder Legislativo aparece como un pilar esencial en el sistema de evaluación. En el mismo sentido, surgen otros actores de la evaluación de políticas públicas como los tribunales de cuentas y las unidades auditoras.
- En la mayoría de los países las oficinas de evaluación de políticas públicas se consideran como instituciones de apoyo al Poder Legislativo. Por ejemplo, en Alemania, la *General Accounting Office* ha estado históricamente vinculada al Congreso y al reducido comité auditor parlamentario. De forma similar, la *Cour des Comptes* francesa tiene una tendencia a informar al Parlamento, aunque también al Ejecutivo debido a la formación profesional de sus miembros.
- En México, el Coneval tiene por misión la medición de la pobreza, así como la evaluación de programas y política de desarrollo social con la finalidad de obtener mejores resultados, además de favorecer la rendición de cuentas.
- El Coneval es un organismo público encargado de establecer el marco regulatorio de la evaluación de programas sociales, pero no es el ejecutor de la evaluación. Para solventar lo anterior, se optó por delegar la práctica de la evaluación a organizaciones públicas y civiles que demuestren la capacidad para evaluar los programas sociales basados en criterios previamente establecidos.

- Las funciones del Coneval se reducen a supervisar estos procesos de evaluación. Por ello, sus integrantes son expertos en cada una de las áreas sociales para asegurar que los organismos externos cumplan cabalmente su función.
- El Coneval ha cumplido los fines para los que fue creado. Sin embargo, hay quienes opinan que sigue siendo necesario favorecer una mayor cultura de la evaluación, así como la formación de recursos humanos especializados que contribuyan a crear un sistema nacional de evaluación más integrado.
- La reciente reforma política a nivel constitucional establece que el Coneval mantendrá sus atribuciones de medición de la pobreza y de evaluación de programas, objetivos, metas y acciones de la política social. Pero, a diferencia de su status jurídico anterior (ser un órgano descentralizado sectorizado a Sedesol), ahora tendrá carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- De acuerdo con la reforma, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular.
- Estos consejeros serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.
- Algunos opinan que, paradójicamente, la reforma que le otorga autonomía constitucional al Coneval amenaza con destruir su credibilidad e independencia. Los que defienden este argumento, consideran que la contribución de los investigadores académicos otorga al Coneval una legitimidad que constituye un ejemplo de buena práctica sobre la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México.
- Al respecto, los funcionarios del propio Coneval consideran que la razón principal de que esta institución haya contado con autonomía en los hechos, proviene especialmente de la estructura interna que el Congreso le confirió y del desempeño apartidista de sus integrantes.

- Otro elemento que explica en gran medida la autonomía que ha gozado a la fecha radica en que los investigadores académicos, que son mayoría en el Órgano de Gobierno, no son funcionarios del gobierno.
- Los investigadores 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 la pobreza y la evaluación en los medios académicos, lo que permite a la Institución estar en la frontera del conocimiento.
- Todos estos elementos ayudan a entender la autonomía de gestión con que ha funcionado el Coneval por casi ocho años, pues los investigadores académicos juegan un rol central en su conducción, especialmente desde el Órgano de Gobierno.
- La reforma pareciera abrir un frente de riesgo innecesario para la consolidación de la función evaluativa en México, ya que los legisladores establecieron términos imprecisos y plazos muy apretados para definir la integración del Consejo, concretar su modelo interno de gestión y normar sus nuevas atribuciones.
- La preocupación más obvia es que se abre un espacio para la politización y la captura partidaria del Consejo Directivo del Coneval. La reforma plantea ahora que la Cámara de Diputados será la institución que va a elegir a los investigadores académicos y esto podría partidizar la elección.
- Según el CIDE, la consecuencia de una reforma del Coneval poco argumentada y carente de un ejercicio previo de análisis y planeación es abrir "una caja de pandora". Por ello, consideran que la mejor ruta para plantear las leyes secundarias que van a respaldar la reforma que le otorga autonomía institucional al Coneval, sea retomar directamente los elementos que ya están planteados en la LGDS y que han mostrado ser efectivos para que el Coneval haya gozado de la autonomía técnica con que cuenta.
- Finalmente, el Coneval advierte que 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.

Introducción

La motivación de los gobiernos por conocer los resultados de sus actuaciones y difundirlos ante la ciudadanía puso en marcha mecanismos de evaluación de políticas públicas. Además, la evaluación se posicionó como un elemento clave de la gestión pública para mejorar la calidad del gasto y aumentar la legitimidad de las actuaciones gubernamentales. Así, la evaluación de políticas públicas se convirtió en un instrumento de una nueva gobernanza que supone una gestión pública orientada a resultados, que desarrolla indicadores que permitan medir su eficacia, eficiencia y calidad, así como el fortalecimiento de los mecanismos de control financiero y programático.

La evaluación de las políticas públicas forma parte de la caja de herramientas de la gestión pública. Con la evaluación se realiza un ejercicio de transparencia democrática que ayuda a corregir defectos en la aplicación de las políticas, mejorando su eficacia y funcionamiento. Es decir, a través de la evaluación, los funcionarios de gobierno obtienen información para mejorar de manera continua la gestión pública, y por lo tanto, la oferta de servicios a la ciudadanía. Es por ello que la evaluación tiende a instaurarse como parte de la cultura administrativa, es decir, a institucionalizarse. Sin embargo, no existen modelos únicos de institucionalización de los mecanismos de evaluación.

La diversidad de instituciones relacionadas con la evaluación de políticas públicas presenta todo tipo de planteamientos orgánicos y competenciales. Se pueden encontrar organismos de control presupuestario, de auditorías de gasto público, comités interministeriales, órganos especiales para la evaluación de políticas sociales, órganos internos para la evaluación de políticas sectoriales, entre otros. En México, la evaluación de políticas públicas ha tenido la participación constante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Secretaría de la Función Pública (SFP). No obstante, en tiempos recientes la cuestión operativa de los procesos de evaluación corre a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). En 2004, con la creación del Coneval se consolidaron los lineamientos generales para la evaluación de programas públicos buscando garantizar la imparcialidad y la ausencia de conflictos de interés en los procesos evaluatorios. No obstante, una reciente reforma política a nivel constitucional establece que el Coneval mantendrá sus atribuciones de medición de la pobreza y de evaluación de la política social; pero, a diferencia de su status jurídico anterior, ahora tendrá carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, la reforma constitucional intenta generar un nuevo modelo de integración y gestión del Coneval.

En virtud de lo anterior, este documento tiene como objetivo analizar la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en México, tanto en el ámbito teórico como normativo. Para ello, se profundizará en la concepción de la evaluación de políticas públicas; y se identificará la diversidad de modelos de gestión de la evaluación, así como de integración de los órganos encargados de dicha tarea. Si bien estos modelos no componen una tipología pura, se intentará identificar las particularidades de cada modelo para analizar la gestación del Coneval y los cambios en su institucionalidad a partir de la reforma que le otorgará mayor autonomía.

En una aproximación deductiva, de lo contextual a lo específico, el documento se divide en tres partes completamente relacionadas y dependientes. La primera de ellas expone y detalla conceptos centrales, tales como auditoría, control y evaluación de políticas públicas, así como su institucionalización. La segunda toma como referencia dichos conceptos para analizar el contexto mexicano. La tercera expone el tema central de análisis: la autonomía del Coneval. Para ello, se hace una pequeña descripción de esta entidad; un análisis de sus características que la hacen un referente en la evaluación de políticas públicas; y, por último, se revisan las aportaciones, potencialidades, dificultades y retos de su nuevo modelo de organización producto de la reforma constitucional. Para finalizar, se exponen las conclusiones del trabajo.

Sobre el concepto de evaluación

El concepto de evaluación ha evolucionado a lo largo de tiempo y tiene diferentes matices en relación con el objeto de estudio o el objetivo de los procesos evaluatorios. En cualquier caso, la función de evaluación es mucho más que la acepción genérica y común que se atribuye al término,¹ pues viene respaldada por décadas de práctica y por una abundante literatura económica, social y política. Asimismo, la evaluación puede involucrar diferentes objetos de estudio. El enfoque puede ser puesto en individuos, grupos, instituciones, proyectos, programas, políticas públicas, o en un sistema. Obviamente, la actividad que se lleva a cabo y los usos potenciales de la tarea de evaluación varían mucho dependiendo del objeto de estudio.

¹ Definida de manera muy sintética, la evaluación de políticas públicas se refiere al proceso mediante el cual se usan diferentes métodos para monitorear los resultados y el funcionamiento de dichas políticas, así como la aplicación de un conjunto de acciones para determinar el valor de esos resultados con el fin de obtener un juicio valorativo. William Dunn, *Public policy analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 2012.

Si se considera a las políticas públicas como el objeto a ser evaluado, se entiende a la evaluación como un proceso integral de observación, medida e interpretación encaminado al análisis de una intervención pública, programa, plan o política, que permita alcanzar un juicio basado en evidencias respecto a su diseño, puesta en marcha, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación de políticas públicas es generar información útil para los tomadores de decisiones, funcionarios públicos y ciudadanía.²

De esta forma, la evaluación de políticas públicas no es tan sólo un control de la legalidad de una acción pública, ni simplemente una auditoría o seguimiento de dicha política; más bien está relacionada con todas estas técnicas y puede integrarlas en un proceso de evaluación. Además, toda política pública se inserta en un entorno social altamente complejo, por estar dirigida a personas y grupos sociales. Por ello, se reconoce que la evaluación trastoca sensiblemente dimensiones sustantivas de la sociedad, pues no sólo afecta dinámicas sociales, sino que implica una transformación política y gerencial de la visión imperante sobre cómo debe funcionar la administración pública y las políticas que implementa.³

Asimismo, las evaluaciones de políticas públicas pueden referirse a distintas fases de una intervención pública. En función de su contenido pueden clasificarse en evaluaciones de diseño, de implementación, de resultados o impacto. Aunque también existen evaluaciones con una perspectiva integral, es decir, que contemplan todas las fases del proceso de políticas públicas. Pero un campo específico que ha tenido un especial desarrollo es el análisis de impacto, entendido como una evaluación cuya finalidad es generar la información necesaria, analizando alternativas, objetivos e impactos de una intervención pública y así aportar mayor racionalidad en el proceso de creación de tales intervenciones.⁴

Profundizando en el significado de evaluación de políticas públicas y con la pretensión de delimitar el concepto, es necesario identificar entonces una serie de requisitos que caracterizan la definición que aquí se está utilizando:

- Se trata de un proceso de generación de conocimiento sistemático y razonado, apoyado en evidencias.
- Incluye un juicio de valor sobre la base de criterios explícitos (como puede ser la eficacia, eficiencia, sostenibilidad o cohesión social, entre otros).

2 Una referencia a distintas definiciones y perspectivas de la evaluación de políticas públicas puede encontrarse en: Ian Shaw, Jennifer Greene y Melvin Mark, (eds). *The Sage handbook of evaluation*, Thousand Oaks, Sage, 2006.

3 Gerardo Hernández, "Evaluación de la política social: un cambio institucional en México". Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2008.

4 *Idem*.

- Tiene una finalidad de utilidad práctica, pues pretende coadyuvar a mejorar las decisiones políticas.
- El proceso de evaluación y el informe resultante deben aspirar a promover cambios en las intervenciones públicas que en última instancia incidan en una mejora para los ciudadanos.⁵

Una vez definido el concepto de evaluación es pertinente preguntar: ¿Quién es el responsable de organizar y llevar a cabo la evaluación de políticas públicas? Como respuesta tentativa es conveniente señalar que este proceso involucra a muchos participantes que juegan diferentes roles: clientes, diseñadores, coordinadores, asistentes, encuestados, técnicos especialistas en recolección de información, investigadores y meta-evaluadores. No todos estos diferentes roles estarán presentes en todas las evaluaciones y muchas de las tareas se pueden, a veces, llevar a cabo por un par de individuos o una institución. Sin embargo, en todos los casos tiene que haber un "cliente" de la evaluación (alguien que la encarga) Asimismo, también hay alguien que define el trabajo a realizar, alguien que lleva a cabo el trabajo y un potencial usuario de la información generada.

Es plausible afirmar que -al menos en lo que concierne a políticas públicas- es el gobierno, a través de sus diferentes órganos e instituciones, el principal cliente de la evaluación. Y muchas ocasiones, es el mismo gobierno quien efectúa las evaluaciones. En general, dichas evaluaciones están fuertemente ligadas a la formulación y ejecución de políticas públicas; al proceso presupuestario, y a la estimación de cifras de cobertura o de productos, servicios y unidades de bienes públicos. El nivel de sofisticación de las evaluaciones que promueve el gobierno varía ampliamente, pues con frecuencia son conducidas por agentes "no independientes" (quienes ejecutan la política también la evalúan) y muchas veces sus evaluaciones carecen de rigurosidad.⁶

No obstante, cada vez hay más instituciones "no estatales" que actúan como ejecutores de la evaluación. En esta categoría se pueden incluir "think tanks", entidades internacionales, empresas consultoras, etc. Hay también evaluaciones de opinión pública referidas a políticas y programas públicos, que si bien normalmente no recogen información "dura" sino percepciones de la ciudadanía, eventualmente poseen un impacto político relevante. Por último, el sistema universitario proporciona no sólo el entrenamiento y formación para el personal que en uno u otro ámbito desarrolla las evaluaciones, sino que las universidades y centros de investigación constituyen un significativo agente en la generación de evaluaciones de políticas públicas.

5 Ian Shaw, Jennifer Greene y Melvin Mark, (eds). *The Sage handbook of evaluation*, Thousand Oaks, Sage, 2006.

6 Gerardo Hernández, "Evaluación de la política social: un cambio institucional en México". Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2008.

Ahora bien, es necesario aclarar que esta descripción se ha hecho exclusivamente para separar analíticamente estos agentes, sin embargo, la mayoría de las veces la evaluación de políticas públicas se produce a través de una combinación o interacción de agentes, la cual puede involucrar relaciones más o menos jerárquicas entre ellos (cliente/proveedor; superior/inferior jerárquico, etc.). De esta forma, la evaluación de las políticas públicas está influenciada por la estructura de gobernanza en la que se inserta. Aunque gobernanza es un concepto controvertido, transmite la idea de que la forma en que una sociedad o una organización se rige va más allá de las instituciones formales y los procesos de gobierno.⁷ Uno de los problemas que se enfrenta cuando se analiza una institución pública y las políticas que implementa es que marcos normativos similares pueden no tener las mismas implicaciones en distintos países.

La estructura de gobernanza se refiere a todos los procesos a través de los cuales se definen y aplican acciones de evaluación de políticas públicas, los actores involucrados en estos procesos y las relaciones entre ellos. En consecuencia, un sistema de evaluación se puede caracterizar por las normas y procedimientos de evaluación, pero también por los vínculos entre los actores relacionados con esta actividad y por el objetivo de los procesos evaluatorios. Se ha argumentado, por ejemplo, que hay tres objetivos que se atribuyen a la evaluación de las políticas: informar, reasignar y rendir cuentas.⁸

Informar

El objetivo de informar predominó durante la fase de despegue del movimiento de evaluación en los años 60. La evaluación de políticas públicas nació en los Estados Unidos con el surgimiento del Planning-Programming-Budgeting System (PPBS) (Sistema de Planificación-Programación-Presupuestación) El PPBS se exportó en 1970 a la mayor parte los países del norte de Europa, donde se crearon organismos, unidades o comisiones para llevar a cabo la evaluación de políticas. Estas instituciones tenían un ámbito interministerial y, claramente, apuntaban a introducir cierta racionalidad científica en el proceso presupuestario. Países como el Reino Unido, Holanda y Francia importaron este modelo con entusiasmo.⁹

7 José Manuel Ruano, "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico". Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2002.

8 Eleanor Chelimsky, "The purposes of evaluation in a democratic society", en Ian Shaw, Jennifer Greene y Melvin Mark, (eds). *The Sage handbook of evaluation*, Thousand Oaks, Sage, 2006, pp: 33-55.

9 Aaron Wildavsky, "Rescuing policy analysis from PPBS", en *Public Administration Review*, vol. 29, núm. 2, 1969, pp. 189-202.

Desde el punto de vista organizativo la evaluación se situaba en los departamentos gubernamentales responsables de la ejecución de las políticas. Como consecuencia de ello, los gestores de éstas se hacían las siguientes preguntas: ¿Funcionan las políticas?, es decir, ¿Qué efecto producen?, en particular, ¿Se han conseguido los objetivos programados (los efectos deseados)?, ¿Qué consecuencias no previstas, positivas o negativas aparecen? ¿Cómo se pueden mejorar estas políticas una vez que los estudios de evaluación han puesto de manifiesto sus fallas? Esta función de información de la evaluación se emprendió principalmente en las áreas de políticas de salud, educación y bienestar, donde había pruebas científicas para evaluar relaciones de causa-efecto en el área en cuestión. Gracias a ello, era más sencillo obtener la predicción de los resultados y, por tanto, crear un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño de los programas federales como un mecanismo directo y permanente desde los propios órganos del ejecutivo federal.

Reasignar

El objetivo predominante en los años 80, durante la segunda etapa de institucionalización de la evaluación, fue ayudar a realizar una asignación racional del presupuesto. Los actores principales del proceso evaluatorio no eran ya los administradores de los programas, sino los ministerios de Hacienda y las unidades centrales, a las que les competía la elaboración global del presupuesto y su estructura interna. Las preocupaciones en torno al funcionamiento de las políticas cambiaron y también las interrogantes de la evaluación, mismas que se dirigían a saber ¿Qué programas podían recortarse o contenerse a partir de los resultados negativos de la evaluación? ¿Cómo se podía obtener más rendimiento de los recursos? ¿Mediante la reorganización de los programas individuales o de las políticas públicas en su conjunto?

En los años 80 esta cultura de evaluación se extendió dentro de las redes de política que estaban abiertas a las tendencias internacionales, especialmente las de ayuda para el desarrollo. La mayoría de los países europeos y algunos en América Latina comenzaron a generar su propia capacidad de evaluación. Instituciones como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) desempeñaron un papel clave en la difusión de una cultura de evaluación mediante la organización de grupos de trabajo internacionales y la publicación de libros y documentos técnicos sobre el tema.¹⁰

10 David Nachmias, *Public policy evaluation: approaches and methods*, Nueva York, St. Martin's Press, 1979.

Rendir cuentas

Poco a poco el enfoque de la evaluación cambió pasando de ser una operación interna del gobierno a ser un asunto de auditorías externas, parlamentos, tribunales y otras instancias ajenas al ámbito ejecutivo. El Poder Legislativo se convirtió en un actor clave de la actividad evaluatoria y las oficinas auditoras o contadurías, que antes informaban al Ejecutivo, fueron incluidas en el sistema de evaluación o fiscalización de recursos. Por ello, no fue extraño que el poderoso Congreso de los Estados Unidos reuniera un enorme equipo de evaluación e investigación parlamentaria (*Congressional Research Service*) e hiciese uso de esta contra-burocracia para controlar a los administradores de programas en la rama ejecutiva.¹¹

En tal situación el Poder Legislativo aparece como un pilar esencial en el sistema de evaluación. En el mismo sentido, surgen otros actores de la evaluación como los tribunales de cuentas y las unidades auditoras. En la mayoría de los países estas oficinas se consideran como instituciones de apoyo al Poder Legislativo. Por ejemplo, en Alemania, la *General Accounting Office* ha estado históricamente vinculada al Congreso y al reducido comité auditor parlamentario. De forma similar, la *Cour des Comptes* francesa tiene una tendencia a informar al Parlamento, aunque también al Ejecutivo debido a la formación profesional de sus miembros.¹²

Cuanto más independiente del Ejecutivo es la unidad central auditora y más vinculada esté al Congreso, más tentados están los Parlamentos para usar estas instituciones como una base de poder y como una fuente de contra asesoramiento. En el caso americano, la *General Accounting Office*, no ha hecho sino fortalecer las iniciativas de evaluación y rendición de cuentas del Poder Ejecutivo para el Congreso. Debido al papel destacado que han tenido los Parlamentos para poner en marcha evaluaciones ordinarias en la mayoría de los países, es frecuente que el mandato para llevar a cabo evaluaciones de políticas se establezca en una ley específica que autorice dicho proceso.¹³

Por todo lo anterior, la evaluación de las políticas públicas se ha convertido en un elemento fundamental para una nueva *gobernanza* que supone una gestión pública orientada a resultados. Asimismo, y dados los antecedentes previamente descritos, las labores realizadas por las instituciones evaluadoras de varios países presentan una configuración institucional y nivel de objetivos muy diferentes. En muchos países se observa una dependencia de los órganos

11 Carol Weiss, "Congressional committees as users of analysis", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8, núm. 3, 1989, pp. 411-431.

12 Ray Rist, *Program evaluation and the management of government: patterns and prospects across eight nations*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1990.

13 *Idem*.

evaluadores frente al Parlamento. En otros casos los organismos de evaluación se encuentran vinculados al Ejecutivo y tienen una adscripción en la Oficina Presidencial o el Ministerio de Hacienda; pero en otros países las agencias evaluadoras están dotadas de entidad y autonomía propias.

Estos modelos de agencias de evaluación se conciben normalmente como expresiones orgánicas que monitorean el desempeño del Poder Ejecutivo. Las unidades de evaluación acostumbran a desarrollarse como un pequeño equipo que da soporte al responsable orgánico de determinada institución. Así, una pregunta a plantearse es ¿A qué nivel orgánico deben estar vinculadas las agencias de evaluación? En algunos casos la adscripción al más alto nivel (en la oficina de la Presidencia) puede representar ventajas, por ejemplo, si las sugerencias de mejora se realizan con el impulso político necesario, la mayoría de las estrategias no tendrían problemas para implementarse.

Cuando una agencia de evaluación cuenta con apoyo directo del jefe del Ejecutivo y tiene capacidad de incidencia, es más probable ayudar a los órganos de la administración pública a mejorar sus rendimientos y a tener un aprovechamiento máximo de los recursos disponibles. También se espera una mayor apertura de las organizaciones públicas hacia la comparación de los costos de operación con otras organizaciones públicas y/o con el sector privado.

Pero existen otras realidades de agencias de evaluación que se estructuran a través de un organismo autónomo y ajeno a los poderes y ámbitos de gobierno. En estos casos, el desarrollo de programas de evaluación de la administración pública no depende estrictamente de la ubicación adecuada, sino de la capacidad que tenga dicha institución de otorgar incentivos negativos o positivos a las distintas instancias públicas que se sometan o no a los ejercicios de evaluación. La experiencia de Canadá, uno de los países que tiene una agencia de evaluación autónoma, permite valorar cómo se puede, con mecanismos flexibles y operativos, mejorar significativamente la eficacia del sector público.¹⁴ Para intentar aterrizar el abordaje de algunos de los conceptos revisados, la siguiente sección da cuenta del surgimiento de la evaluación en México, así como de los cambios y retos que han enfrentado los procesos de institucionalización de esta actividad en nuestro país.

14 Jan-Eric Furubo, Ray Rist y Rolf Sandahl (eds.), *International atlas of evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002.

La institucionalización de la evaluación en México

En el caso mexicano, la evaluación de políticas ha sido producto de una mezcla de modificaciones graduales y planificadas con innovaciones basadas en otras experiencias; pues se pasó de un modelo incipiente y limitado de control interno a un sofisticado y funcional sistema de evaluación. México representa el caso de un país que logró transitar de un modelo de evaluación concentrado en áreas muy específicas de la administración hacia un sistema de evaluación que hoy abarca la totalidad del gobierno federal, con metodologías diferenciadas, capacidades cada vez mayores e injerencia progresiva en la toma de decisiones.¹⁵

Durante este proceso, el papel del Congreso mexicano ha sido sustancial al negociar reformas políticas sustantivas para la creación de instancias de evaluación, pues para los legisladores resultaba necesario hacer eficaz la rendición de cuentas y el control del Poder Ejecutivo. Así, los esfuerzos se centraron en llevar a cabo la institucionalización de la evaluación mediante la creación de una organización novedosa por su funcionamiento, diseño y su papel como coordinadora, asesora técnica y promotora de la política de evaluación en México: el Coneval.

De acuerdo con Myriam Cardozo, a partir de 1997, con la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), el proceso de evaluación de programas gubernamentales en México comenzó a instrumentarse de manera sistemática. El mismo se generalizó obligatoriamente para todos los programas gubernamentales sujetos a Reglas de Operación, con base en una decisión incluida en la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) aprobado por la Cámara de Diputados en el año 2000; en particular, los dirigidos a la reducción de la pobreza.¹⁶

A partir de esa fecha, el Congreso mexicano exigió que todos los programas que recibían subsidios federales tuvieran reglas de operación con información estándar sobre el diseño, objetivos, indicadores de desempeño, beneficiarios y operación. Este cambio implicó una normalización de la información fundamental para dar un adecuado seguimiento y realizar una sistematización de la información de indicadores. Desde ese momento la evaluación comenzó a verse como un instrumento para la mejora de los programas públicos; no obstante, esto era el principio de la institucionalización de los procesos de evaluación.

15 Gladys López-Acevedo, et. al. "El sistema M&E en México: un salto del nivel sectorial al nacional", en *Documentos de trabajo*, núm. DCE-IEG-20, Nueva York, Banco Mundial, 2009.

16 Myriam Cardozo, "La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes" en *Convergencia*, vol 16, núm. 49, 2009, pp. 175-198.

De esta forma, desde principios del siglo XXI, las directrices del sistema de evaluación mexicano se rigieron por el “Acuerdo por el que se expiden los requisitos mínimos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deberán considerar para seleccionar a las instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, interesados en realizar la evaluación de resultados de los programas gubernamentales sujetos a Reglas de Operación”. Dicho acuerdo, firmado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la entonces Secretaría de la Contraloría y de Desarrollo Administrativo (Secodam), fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de abril de 2002.¹⁷

Más adelante, se presenta un parte-aguas en el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México: la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), publicada el 20 de enero de 2004. Esta Ley, en sus artículos 72 y 81, previó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), como organismo público descentralizado, encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos de programas y acciones, por sí mismo o a través de uno o varios organismos, independientes del ejecutor del programa.

La LGDS especifica que el Coneval buscará medir cobertura, calidad e impacto de las políticas sociales, así como emplear indicadores de resultados, gestión y servicios. A partir de ese momento, los resultados de las evaluaciones deberían ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* y se entregarían a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (art. 79). Con base en dichos resultados, el Coneval podría emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo federal y hacerlas del conocimiento público (art. 80).

La LGDS, en su artículo 81, establece la creación del Coneval como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal (APF) regulado por la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Por ello, el Coneval cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. Además, tiene cierta autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones. No obstante el Coneval surgió como un órgano sectorizado, para fines presupuestales, a la Sedesol. El 24 de agosto de 2005 se publicó en el DOF el Decreto por el que se regula esta agencia de evaluación.

¹⁷ *Idem.*

Así, la promulgación de la LGDS dio arranque al régimen actual del sistema de evaluación mexicano, no sólo porque con ella se crea el Coneval, sino porque se introducen al sistema estándares y prácticas de evaluación provenientes de otros países. La creación del Coneval respondió a la necesidad de contar con un organismo para evaluar las políticas públicas nacionales en materia de desarrollo social, así como para la generación de instrumentos y herramientas para la medición de la pobreza. Lo anterior se encuentra plasmado en la LGDS al señalar, en su artículo 36, que esta agencia debe establecer los lineamientos y criterios para la definición identificación y medición de la pobreza. Asimismo, la citada Ley señala que el Coneval será la instancia encargada de la evaluación de la política de desarrollo social verificando de manera periódica el cumplimiento de los objetivos de la misma.

Según Perla Gris, el Coneval se caracteriza por ser un organismo público con un aparato burocrático pequeño. Dadas sus funciones en materia de coordinación, muchas de las actividades, especialmente en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, se realiza a través de la contratación de evaluadores externos. En la actualidad, el Coneval cuenta con un Comité Directivo (órgano de gobierno¹⁸), una Comisión Ejecutiva, una Secretaría Ejecutiva y cuatro direcciones generales adjuntas, así como un Órgano Interno de Control, el cual depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública.¹⁹

Las cuatro direcciones generales adjuntas sobre las cuales recae la operación del Coneval son las siguientes:

1. Dirección General Adjunta de Administración: Se encarga fundamentalmente de administrar los recursos humanos, materiales y financieros del Consejo con el fin de proveer oportunamente los servicios administrativos necesarios para el óptimo funcionamiento de las áreas del Consejo.

18 El órgano superior en la estructura del Coneval es el Comité Directivo, que está formado por ocho miembros: seis investigadores académicos (consejeros), el titular de la Sedesol y un representante de la SHCP. Los investigadores académicos, de acuerdo con la LGDS, son elegidos por convocatoria pública por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), que es la instancia creada por la LGDS para coordinar las acciones nacionales de desarrollo social. 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 apartidista. Para la elección de los consejeros del CONEVAL, la CNDS cuenta con un total de 44 votos, que son emitidos por los gobiernos estatales (que tienen mayoría), las asociaciones de presidentes municipales, el Congreso y el Ejecutivo. Del total de estos votos, el Ejecutivo sólo tiene 6. Es decir, de acuerdo con la LGDS, los consejeros no han sido electos por el Presidente de la República, ni por el gobierno ni por los partidos políticos.

19 Perla Gris; "Los consejos nacionales como mecanismos de apoyo para la toma de decisiones: el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social". Ponencia presentada en el XXIII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2010.

2. Dirección General Adjunta de Pobreza: La principal función de esta dirección es coordinar las actividades relativas a la generación de lineamientos, metodologías e instrumentos para la medición, identificación y definición de la pobreza.
3. Dirección General Adjunta de Evaluación: Su principal función consiste en coordinar la evaluación de la política social del gobierno federal, así como establecer metodologías, lineamientos y criterios para llevar a cabo dicha evaluación.
4. Dirección General Adjunta de Coordinación: Se encarga principalmente de brindar asesoría en materia jurídica y, además, es la representación del Coneval ante cualquier tribunal y autoridad administrativa y judicial.²⁰

Con esta estructura, el Coneval coordina la evaluación de los programas sociales del gobierno federal a partir de distintas metodologías con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas y la gestión pública. Al respecto, el Coneval instrumenta los siguientes tipos de evaluación:

- Evaluación de Consistencia y Resultados: Es un instrumento que permite analizar el diseño y el desempeño global de los programas.
- Evaluación de Indicadores: Realiza una valoración de la pertinencia de los indicadores para la medición de los logros de un programa.
- Evaluación de Procesos: Permite identificar si los procesos llevados a cabo por los programas son eficientes y eficaces, así como si contribuyen a la mejora de la gestión.
- Evaluación de Impacto: A través de metodologías rigurosas, permite identificar el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la intervención pública.
- Evaluación Específica: Se refiere a las evaluaciones que no pueden ubicarse en las categorías mencionadas y que se realizan a partir de trabajo de campo y/o de gabinete.

De manera adicional, el Coneval realiza evaluaciones estratégicas, las cuales se basan en políticas más que en programas, por ejemplo, la política de género o la política de protección social.

Por su parte, en marzo de 2007, la SHCP presentó a la Cámara de Diputados, en observancia de lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su propuesta de *Sistema de Evaluación del Desempeño* (SED).²¹ Sobre el particular, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública (CPyCP) reconoció la contribución del SED al diseño de

²⁰ *Idem*.

²¹ La SHCP lanzó el SED para vincular la planificación estratégica con el proceso presupuestario e introdujo el concepto de presupuesto por resultados. El SED precisa una vinculación con otros instrumentos, como el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), de la SFP y con el marco lógico de evaluación de Coneval.

nuevos mecanismos para la asignación de presupuesto, pero señaló que se confería al Ejecutivo federal un papel de “juez y parte”, porque el SED daba facultades exclusivas a la SHCP y al Coneval en detrimento de las facultades de la SFP y se corría el riesgo de priorizar los objetivos de control del gasto sobre los del desempeño.²²

Al mismo tiempo, la CPyCP de la Cámara de Diputados consideró importante rescatar la experiencia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en la realización de auditorías de desempeño desde 2001, y declaró improcedente la propuesta de transformar al Coneval en un Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas. Finalmente, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 estableció que se efectuaría un diagnóstico y consulta a los agentes involucrados para adecuar al marco constitucional la legislación que regula las funciones de fiscalización y evaluación del gasto público, previendo otros mecanismos que propicien la interrelación en estas materias con los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como con los gobiernos de las entidades federativas y los congresos locales.²³

Así, el Coneval, en tanto organismo público descentralizado encargado de revisar periódicamente el cumplimiento de objetivos de los programas y de las acciones de la política de Desarrollo Social, publicó el 30 de marzo de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, conjuntamente con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), los “Lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la Administración Pública Federal”. El objetivo de este documento es regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y de los sistemas de monitoreo, y la definición de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

De esta forma, la definición de la metodología de evaluación de políticas y programas públicos en México, es potestad de la triada formada por SHCP, SFP y Coneval, mediante lineamientos específicos que promueven la normalización de los objetivos estratégicos y su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y el SED. Esta triada tiene las potestades de recomendar modificaciones, y cuando proceda, aprobar las matrices de indicadores de cada programa federal.

22 Myriam Cardozo, “La institucionalización de una cultura de la evaluación en la administración pública mexicana: avances y desafíos pendientes” en *Convergencia*, vol 16, núm. 49, 2009, pp. 175-198.

23 *Idem.*

Por otra parte, con la modificación del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 2007, se reconoció la atribución de la evaluación a los gobiernos subnacionales, a través de la instauración de instancias técnicas de evaluación en las entidades federativas. Así, la federalización del sistema evaluación supondrá cubrir una mayor parte del presupuesto, ya que muchas de las acciones en materia de política social las implementan directamente los estados y, en algunos casos, los programas estatales tienen tanto peso e impacto como los federales. En el cuadro 1 se presenta una cronología con las fechas clave del proceso de institucionalización de la evaluación de la política social en México.

Cuadro 1. Cronología de iniciativas y eventos clave en torno al proceso de institucionalización de la evaluación de la política social en México

Esfuerzos dispersos de monitoreo y evaluación		Implicaciones
1970s 1980s	Primeros programas de evaluación con el respaldo de agencias multilaterales: Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)	Inicia la cooperación internacional en materia de monitoreo y evaluación
Principios 1990s	Introducción de "Auditorías Integrales" y conceptos de medición de desempeño por parte de la nueva contraloría. El Sistema Nacional de Planeación y la Ley de Planeación exigen la presentación de indicadores financieros y físicos al Congreso.	Primera función sistemática de control al Ejecutivo a través de indicadores financieros
1995	El primer intento por armar un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) es concebido como parte de una reforma presupuestaria.	El instrumento diseñado por la SHCP, pionero, no fue implementado, pero fue retomado en 2006
	Evaluaciones del programa Abasto Social de Leche-LICONSA, el programa Abasto Rural-DICONSA, el Programa Nacional de Solidaridad-PRONASOL y varios programas de capacitación laboral.	Es posible y deseable realizar evaluaciones en programas sociales clave.
1996	El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) introduce indicadores de desempeño, evaluaciones internas y conceptos de rendición de cuentas, gestión basada en resultados y presupuesto basado en resultados.	Se introducen nuevos términos, ideas y métodos para una modernización administrativa de fondo.
Establecimiento de un rol sistemático para la evaluación		Implicaciones
1997	Comienza la evaluación del programa Progreso-Oportunidades	Primera evaluación robusta de un programa federal. Es posible y deseable el cambio en el sistema de monitoreo y evaluación.
1998	El Congreso exige que los programas federales que ofrecen subsidios preparen Reglas de Operación con información estándar sobre el diseño, objetivos, indicadores de desempeño, beneficiarios y operación.	Cambio sustantivo planificado. Controlando al Ejecutivo.
1999	El Congreso exige que todos los programas con Reglas de Operación sean evaluados anualmente por evaluadores externos.	

Fuente: Adaptado de Gladys López-Acevedo, et. al. "El sistema M&E en México: un salto del nivel sectorial al nacional", en Documentos de trabajo, núm. DCE-IEG-20, Nueva York, Banco Mundial, 2009, p. 36.

2000	Se publican los resultados de la evaluación de Progresar/ Oportunidades	Se demuestra que es posible y deseable extender y consolidar el sistema monitoreo y evaluación.
	Se crea el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) para preparar una metodología oficial para medirla reducción de la pobreza.	Avances en la metodología de evaluación.
	Implementación de un sistema de Metas Presidenciales.	Se crea una herramienta para establecer las metas y prioridades de gobierno, y monitorear el desempeño.
2001	Creación de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL	Se desarrolla un sistema de monitoreo y evaluación sectorial federal.
	Creación de la nueva Auditoría Superior de la Federación (ASF) del Congreso.	Institucionalización del control al Ejecutivo
2002	Creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).	Entidad especializada de análisis y evaluación de las políticas educativas
	Se sanciona la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reforzando el rol de la evaluación y su difusión pública.	Cambios sustantivos planificados. Controlando al Ejecutivo.
2003	Se crea la Secretaría de la Función Pública (SFP) con responsabilidad por la auditoría de desempeño	
Avance hacia un sistema de monitoreo y evaluación a nivel gubernamental		Implicaciones
2004	Ley de Desarrollo Social, que introdujo el monitoreo y la evaluación de los programas sociales y creo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	Cambio sustantivo planificado. Se busca la institucionalización del sistema de monitoreo y evaluación
2005	Leyes de operación del Coneval e inició de sus operaciones	
2006	Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece vínculos entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario y crea el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)	Se reactiva el SED, se vincula la planificación con el proceso presupuestario
2007	Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales establecen marcos procedimientos, métodos estándar y mecanismos de coordinación de resultados.	Se cierran brechas normativas. Consolidación del nuevo régimen de política del Comité Interinstitucional de Coordinación
	El Coneval lleva a cabo tareas de capacitación en marcos lógicos para los funcionarios de programas	Difusión y consolidación de las metodologías en la administración pública federal
	Decreto del Presupuesto Anual que asigna recursos específicos para las evaluaciones.	Se prepara el Programa Anual de Evaluación, como herramienta de control
2008	Lineamientos Generales para el Proceso de Programación y Presupuestación establecen procedimientos y reglas operativas para la implementación de presupuestos basados en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual inicia sus operaciones formales.	Se cierran brechas normativas. Se trabaja en la regulación del SED
2009	El Decreto del Presupuesto Anual introduce el Plan Nacional de Evaluación Anual.	Herramienta para establecer un calendario de ejecución de evaluaciones de programas federales
2014	La reforma política a nivel constitucional establece que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.	El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al Coneval como órgano autónomo, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto que se publicó el 10 de febrero de 2014.

Fuente: Adaptado de Gladys López-Acevedo, et. al. "El sistema M&E en México: un salto del nivel sectorial al nacional", en Documentos de trabajo, núm. DCE-IEG-20, Nueva York, Banco Mundial, 2009, p. 36.

Retos para la evaluación de políticas derivados de la autonomía del Coneval

El Coneval tiene por misión la medición de la pobreza, así como la evaluación de programas y política de desarrollo social con la finalidad de obtener mejores resultados, además de favorecer la rendición de cuentas. Su visión es ser una institución reconocida por su credibilidad y rigor técnico para generar información objetiva y útil que contribuya a la mejora de la política de desarrollo social.

Normativamente, el Coneval es un organismo público encargado de establecer el marco regulatorio y de operación de la evaluación de programas sociales en México, pero en ningún momento se señala que el Coneval sea el ejecutor de la evaluación. Para solventar lo anterior, se optó por delegar la práctica de la evaluación a organizaciones públicas y civiles que demuestren la capacidad para evaluar los programas sociales basados en criterios previamente establecidos.

Las funciones del Coneval se reducen a supervisar dichos procesos evaluatorios. De manera que sus integrantes deberían ser expertos en cada una de las áreas sociales para asegurar que los organismos externos cumplan cabalmente su función. El Coneval cuenta con la facultad para seleccionar aquellos organismos evaluadores que a su criterio cuenten con el conocimiento y experiencia relacionada con la investigación evaluativa que desarrollan.

La aplicación de los distintos instrumentos metodológicos diseñados por el Coneval para la evaluación de los programas sociales también conlleva la emisión de recomendaciones específicas que contribuyan a la mejora de la gestión. Dado que la realización de evaluaciones a programas federales no garantiza per se la mejora de la gestión, algunos especialistas consideran imprescindible que se desarrollen mecanismos para promover la adopción de recomendaciones por parte de las dependencias y entidades encargadas de la operación de programas federales.²⁴

En este contexto, el Coneval, en conjunto con la SHCP y la SFP, emitieron en 2008, el Mecanismo para el seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas federales de la Administración Pública Federal. Dicho instrumento tuvo como objetivo establecer el proceso para el seguimiento a recomendaciones de evaluaciones externas para hacer efectivo el uso de los hallazgos de las evaluaciones en la

24 Perla Gris; "Los consejos nacionales como mecanismos de apoyo para la toma de decisiones: el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social". Ponencia presentada en el XXIII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas, 2010.

mejora de los programas y políticas. Este documento también perseguía definir los responsables de establecer los instrumentos de trabajo para dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora, así como formalizarlos.

Dado que su creación es relativamente reciente, el Coneval ha cumplido los fines para los que fue creado. Sin embargo, hay quienes opinan que sigue siendo necesario favorecer una mayor cultura de la evaluación, así como la formación de recursos humanos especializados que contribuyan a crear un sistema nacional de evaluación más integrado.²⁵

De hecho la reciente reforma política a nivel constitucional establece que el Coneval mantendrá sus atribuciones de medición de la pobreza y de evaluación de programas, objetivos, metas y acciones de la política social. Pero, a diferencia de su status jurídico anterior (ser un órgano descentralizado sectorizado a Sedesol), ahora tendrá carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. En el cuadro 2 se especifican los principales cambios derivados de la reforma política a nivel constitucional en materia de autonomía del Coneval.

25 Iván Salas y Favio Murillo, "La Evaluación de los Programas Públicos en México: una mirada crítica al Coneval" en Tribuna de Economía, núm. 857, noviembre-diciembre, 2010.

Cuadro 2. Principales cambios derivados de la reforma política a nivel constitucional en materia de autonomía del Coneval.

Cambios en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Versión anterior	Versión actual
<p>Artículo 26. A.... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>.... En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>B....</p>	<p>Artículo 26. A.... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.</p> <p>.... En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.</p> <p>B.... 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.</p> <p>El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social estará integrado por un Presidente y seis Consejeros que deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de diez años en materia de desarrollo social, y no pertenecer a algún partido político o haber sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular. Serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles y, si no lo hiciere, ocupará el cargo de consejero la persona nombrada por la Cámara de Diputados. Cada cuatro años serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p> <p>El Presidente del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p> <p>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.</p>
Plazos y requisitos a ser cubiertos	El Congreso de la Unión deberá expedir la ley que regirá al órgano autónomo denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del Decreto (Transitorio vigésimo). Fecha límite: 10 de agosto de 2014
Normatividad secundaria impactada	Ley del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Los cambios plasmados en el cuadro 2 han sido objeto de gran debate en la comunidad académica y gubernamental en México. Algunos opinan que, “paradójicamente, la reforma que le otorga autonomía constitucional (al Coneval) amenaza con destruir su credibilidad e independencia por la puerta trasera. Es preocupante que este aspecto de la reforma haya pasado relativamente desapercibido”.²⁶ Los que defienden este argumento, consideran que la contribución de los investigadores académicos otorga al Coneval credibilidad e independencia. Una legitimidad que constituye un ejemplo de buena práctica sobre la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México.

Al respecto, los funcionarios del propio Coneval consideran que la razón principal de que esta institución haya contado con autonomía en los hechos, proviene especialmente de la estructura interna que el Congreso le confirió y del desempeño apartidista de sus integrantes. Sobre el particular, se señala lo siguiente: “Algo fundamental de la elección de los investigadores académicos es que no ha habido cuotas partidistas y por lo tanto quienes son electos no tienen ningún compromiso con partido político alguno. Este elemento ha sido fundamental para que el Coneval cuente en la práctica con la autonomía técnica y de gestión que señala la LGDS”.²⁷

De acuerdo con el Coneval, otro elemento que explica en gran medida la autonomía que ha gozado a la fecha radica en que los investigadores académicos, que son mayoría en el Órgano de Gobierno, no son funcionarios del gobierno. El reglamento de la LGDS establece que los seis consejeros académicos deben continuar formalmente adscritos a las instituciones de investigación a las que pertenecen. Esta norma tiene las siguientes consecuencias para el buen funcionamiento y autonomía del Coneval:

- 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.
- Los investigadores 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 la pobreza y la evaluación en los medios académicos, lo que permite a la Institución estar en la frontera del conocimiento.

26 Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Foro de discusión: las implicaciones de la autonomía del conejal. Síntesis de temas y argumentos”. Documento disponible en: www.clear-la.cide.edu/sintesis_foro_sobre_autonomia_coneval (consultado el 10 de junio de 2014).

27 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el Coneval”. Documento disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMIA DEL CONEVAL.pdf (consultado el 10 de junio de 2014).

- 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.²⁸

Todos estos elementos ayudan a entender la autonomía de gestión con que ha funcionado el Coneval por casi ocho años, pues los investigadores académicos juegan un rol central en su conducción, especialmente desde el Órgano de Gobierno; además, estos consejeros están fuera de la línea de mando de Sedesol.

Tomando en consideración lo anterior, tanto académicos como funcionarios de Coneval hay señalado diversas objeciones por las posibles modificaciones que sufriría la integración del Coneval. A continuación, se presentan algunas de ellas:

- Parecería que la reforma política ha acentuado el tema de la autonomía, pero no el tema de la credibilidad y, por lo tanto, se podría tener la paradoja de contar con una mayor autonomía formal, pero una menor credibilidad en el Coneval si se plantean las leyes secundarias equivocadas.
- Por otro lado la reforma pareciera abrir un frente de riesgo innecesario para la consolidación de la función evaluativa en México, ya que los legisladores establecieron términos imprecisos y plazos muy apretados para definir la integración del Consejo, concretar su modelo interno de gestión y normar sus nuevas atribuciones.
- La preocupación más obvia es que se abre un espacio para la politización y la captura partidaria del Consejo Directivo del Coneval. La reforma plantea ahora que la Cámara de Diputados será la institución que va a elegir a los investigadores académicos y esto podría partidizar la elección.²⁹

Para los funcionarios de Coneval, si eso sucediera y la elección de los consejeros se hiciera a partir de cuotas partidistas, la credibilidad de la institución se vería severamente dañada. Con la reforma política se pasó de una elección de investigadores 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. De acuerdo con el Coneval, para fortalecer su independencia, se necesita que sea autónomo respecto del Congreso y de los partidos políticos.³⁰

²⁸ *Idem*

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

Otro punto señalado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) es que con el afán de buscar la autonomía institucional del Coneval puede ponerse en riesgo su autonomía técnica, pues gracias al perfil académico de sus consejeros, se ha desempeñado como una instancia objetiva e imparcial. Al respecto, el CIDE indica que hay dos características que le dan fortaleza al actual Comité Directivo: el conocimiento especializado y la libertad de tomar decisiones sin estar vinculados a una carrera política o a una lógica partidista.³¹

Para el CIDE, la reforma constitucional carece de argumentos sólidos que fundamenten la necesidad de dotar de un nuevo carácter jurídico al Coneval, pues la idea que pareciera sustentar la iniciativa, es la de evitar que los criterios utilizados por el Coneval sean influenciados por intervenciones políticas. Sin embargo, esta razón resulta insuficiente, ya que no se cuenta con evidencia en relación con intervenciones o sesgos políticos en el Consejo. Por el contrario, el reconocimiento de organizaciones tanto nacionales como internacionales del carácter técnico con el que se conduce el Coneval han sido un pilares de su reputación y desempeño.³²

Según el CIDE, la consecuencia de una reforma del Coneval poco argumentada y carente de un ejercicio previo de análisis y planeación es abrir "una caja de pandora". Por ello, consideran que la mejor ruta para plantear las leyes secundarias que van a respaldar la reforma que le otorga autonomía institucional al Coneval, sea retomar directamente los elementos que ya están planteados en la LGDS y que han mostrado ser efectivos para que el Coneval haya gozado de la autonomía técnica con que cuenta. Sobre el particular, hay dos elementos que el CIDE considera ineludibles en la normatividad secundaria:

- Que los consejeros del Coneval pertenezcan o hayan pertenecido al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt),
- Que estén ligados a centros universitarios o de investigación que cuenten con programas académicos adscritos al Padrón de Programas de Calidad del Conacyt.³³

Finalmente, el Coneval advierte que 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.³⁴

31 Centro de Investigación y Docencia Económicas, "Foro de discusión: las implicaciones de la autonomía del conejal. Síntesis de temas y argumentos". Documento disponible en: www.clear-la.cide.edu/sintesis_foro_sobre_autonomia_coneval (consultado el 10 de junio de 2014).

32 *Idem.*

33 *Idem.*

34 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), "Autonomía de hecho y autonomía de derecho: los retos de la reforma política para el Coneval". Documento disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMIA DEL CONEVAL.pdf (consultado el 10 de junio de 2014).

Comentarios finales

El proceso de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México es evidente. Además de formular nuevos marcos normativos, en nuestro país se han emprendido esfuerzos por generar nuevas lógicas de coordinación institucional y nuevas rutinas de colaboración entre los diversos actores que conforman el sistema de evaluación. Sin embargo, tal como se advierte de la lectura de este documento, el paso inmediato y apremiante es la definición de las nuevas reglas que habrán de delinear el funcionamiento del Coneval.

Si el Coneval se vuelve un organismo autónomo sus funciones servirán como un verdadero contrapeso de la actividad del Ejecutivo, pues este organismo evaluador podrá actuar de forma objetiva en su tarea de coadyuvar a la transparencia y rendición de cuentas por parte de la administración pública. En consecuencia, se generarán mejores políticas, que sean coherentes y responsables ante el problema de la pobreza que aqueja a México. Y tal vez, se podría aspirar a que se tomen en cuenta los resultados de las evaluaciones en las asignaciones de presupuesto, que aunque no es el único objetivo de evaluar es uno que hoy no se está cumpliendo.

No obstante, en la elaboración de la normatividad secundaria que otorgará mayor autonomía al Coneval hay mucho en juego. Se trata de los cimientos básicos para la institucionalización y evaluación continua de la política de desarrollo social en México. Para algunos, la evaluación y la medición de la pobreza sólo tienen sentido si se realizan con credibilidad, independencia y pertinencia para la toma de decisiones. Proteger estos principios implica no sólo la revisión cuidadosa del mejor mecanismo para la selección de miembros para realizar esta función, sino tomar una serie de decisiones que darán como fruto un nuevo modelo de gestión y organización del Coneval.

Instituto Belisario Domínguez

Dirección General de Análisis Legislativo

Presidente Sen. Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta
Secretario Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya

Directora General de Análisis Legislativo Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez

Dirección General de Análisis Legislativo

Donceles 14, Piso 1
Colonia Centro
06000, México, D.F.

Contacto

Tel. 5722 - 4831 exts. 3064 y 4820
amascott.ibd@senado.gob.mx

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

La responsabilidad de su contenido es responsabilidad exclusiva de su autor.