

AUTONOMÍA DE HECHO Y AUTONOMÍA DE DERECHO: LOS RETOS DE LA REFORMA POLÍTICA PARA EL CONEVAL Febrero, 2014

¿Podemos saber cuál es la situación social de México?

La respuesta contundente es Sí. Hoy en día cualquier persona puede acceder a información confiable sobre cuánto ha aumentado el costo de la canasta alimentaria, cuál es la situación del poder adquisitivo, o la magnitud de la pobreza a nivel nacional, estatal o municipal. En la página de internet del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) www.coneval.gob.mx podemos conocer, por ejemplo, lo siguiente:

- la capacidad para comprar una canasta alimentaria con el ingreso laboral de las familias disminuyó 3.4% entre el tercer trimestre de 2012 y el tercer trimestre de 2013;
- la pobreza aumentó en 3.8 millones de personas entre 2008 y 2012, con lo cual hay 53.3 millones de personas en pobreza en México;
- en 2012, la población en pobreza fue de 7.3, 4.1 y 3.9 millones de personas en los estados de México, Veracruz y Puebla, respectivamente;
- los municipios con los mayores porcentajes de pobreza en el país en 2010 fueron San Juan Tepeuxila, Oaxaca; Aldama, Chiapas y San Juan Cancuc, Chiapas; con cifras de 97.4, 97.3 y 97.2 por ciento, respectivamente;
- México es un país desigual: en promedio, el 10% más rico de la población gana 31.8 veces lo que gana el 10% más pobre. El porcentaje de niños indígenas con desnutrición crónica es de 33.1%, la cifra para niños que no son indígenas es de 11.7%, y
- el porcentaje de la población del país que habita viviendas con piso de tierra se redujo entre 2008 y 2012, al pasar de 7.3 a 3.6 por ciento.

La ciudadanía tiene hoy no sólo información cuantitativa sobre el desarrollo social, también puede conocer el desempeño de programas sociales específicos, a partir de las evaluaciones que el CONEVAL lleva a cabo desde 2007, todas las cuales están disponibles para su consulta en la página de la institución¹. Sabemos, por ejemplo, que:

- el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades ha mejorado la asistencia escolar y la nutrición de niñas y niños en zonas rurales, pero no ha tenido el mismo logro en zonas urbanas. Las evaluaciones también señalan que las niñas y los niños atendidos por Oportunidades asisten, en general, a escuelas y centros de salud con problemas de calidad;
- diversos programas enfocados al campo han brindado apoyos a la población con mayores recursos económicos, obstaculizando la progresividad del gasto social, y

¹ El Coneval cuenta con más de 1,000 instrumentos de evaluación de los programas y políticas sociales que pueden ser consultados en su página www.coneval.gob.mx

- el diseño e implementación de la Cruzada Nacional Contra el Hambre ha tenido aciertos, tales como contar con un buen esquema de coordinación institucional que busca incidir en una población objetivo clara, pero tiene también varios retos, entre otros: no hay suficiente definición acerca de los mecanismos que se emplearán para combatir el hambre en zonas urbanas; no es claro que todos los programas incorporados se hayan caracterizado históricamente por ser eficaces en lograr sus objetivos.

En un país en el cual la transparencia y la medición no han sido el lado fuerte de los gobiernos (federal y local), y en el que se decía y publicaba sólo lo que el Presidente de la República aprobaba, ¿cómo ha sido posible contar con una institución que le muestre al público la situación social que está a la vista, sean éstas buenas o malas noticias para la población o para los gobiernos?

Si bien los mejores jueces del CONEVAL son y serán quienes no laboran en la institución, desde aquí creemos que la razón principal es que desde su creación en 2006, por mandato del Congreso a través de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el CONEVAL ha contado con una autonomía en los hechos, que proviene de varias fuentes, pero especialmente de la estructura interna que el propio Congreso le dotó y del desempeño *apartidista* de sus integrantes.

¿Cómo ha funcionado en los hechos el CONEVAL?

Una mirada retrospectiva a la experiencia de casi ocho años en el CONEVAL lleva a preguntarse ¿Cuáles son las razones que han llevado a que el CONEVAL haya gozado, durante todo este tiempo, de autonomía de hecho, dado que es una instancia gubernamental situada inclusive al interior de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)?

Se podría pensar que se ha debido a la capacidad de su personal; al compromiso y desempeño de sus consejeros (investigadores académicos); al carácter democrático de los gobiernos desde 2006; al respeto de los Presidentes de la República y secretarios de desarrollo social durante este periodo, etcétera. Aunque es probable que todas estas explicaciones se hayan conjugado para dar sustento a la autonomía de hecho, en estas líneas queremos llamar la atención sobre el papel que puede haber jugado la peculiar estructura organizativa del CONEVAL, la cual se ha convertido en un referente internacional.

El órgano superior en la estructura del CONEVAL es el Comité Directivo (Órgano de Gobierno), que está formado por ocho miembros: seis investigadores académicos (consejeros), el titular de la SEDESOL y un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 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*².

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 de 2004, los consejeros no han sido electos por el Presidente de la República, ni por el gobierno ni por los partidos políticos.

² La LGDS establece que el CONEVAL tiene dos funciones básicas: evaluar la política de desarrollo social y medir la pobreza. La misma ley establece que el CONEVAL debe ser una institución con autonomía técnica y de gestión.

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.

Otro elemento que explica en gran medida la autonomía de hecho que ha gozado el CONEVAL hasta la fecha es que los investigadores académicos, que son mayoría en el Órgano de Gobierno, no son funcionarios del gobierno.³ El reglamento de la LGDS establece que los seis consejeros académicos deben continuar formalmente adscritos a las instituciones de investigación superior a la que pertenecen. Esta norma tiene una serie de consecuencias de la mayor importancia para el buen funcionamiento y la autonomía de hecho de que ha gozado el organismo.

- (i) Los derechos y obligaciones de los consejeros están enmarcados por las estructuras organizativas de las instituciones de educación superior en que laboran. El vínculo legal con el CONEVAL lo establece un contrato de prestación de servicios; en consecuencia quedan fuera de la estructura de obligaciones y derechos del personal de la SEDESOL.
- (ii) Los 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.
- (iii) Hasta ahora, los consejeros del CONEVAL han sido académicos con amplia experiencia en la problemática social y con formación altamente plural. Han provenido de distintas disciplinas con diversas posiciones teórico-metodológicas y escuelas de pensamiento. Las y los consejeros son mujeres y hombres que laboran en instituciones académicas no sólo del Distrito Federal sino también de otras entidades federativas del país, así como de instituciones académicas del sector privado y del sector público.

La primera característica constituye la piedra angular para entender la autonomía de hecho con que ha funcionado el CONEVAL por casi ocho años: los investigadores académicos juegan un rol central en la conducción del CONEVAL, especialmente en el Órgano de Gobierno pero, a pesar de la posición en la estructura, están fuera de la línea de mando de la SEDESOL.

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

El *ethos* académico es un elemento fundamental para entender el funcionamiento del CONEVAL. A pesar de su pluralidad, en general las decisiones han contado con el apoyo unánime de sus

³ Los consejeros actuales del CONEVAL reciben un ingreso por la prestación de sus servicios, pero no cuentan con plaza presupuestaria, ni aguinaldo, ni pago de bonos, ni de teléfonos celulares, ni de seguro de separación, ni tampoco cuentan con asistentes. Ellos y ellas siguen laborando en sus respectivas instituciones de educación superior.

miembros. En esencia el *ethos* académico exige que las discusiones se enmarquen dentro de los límites científicos y el mejor análisis empírico posible.

Otro de los principios que caracterizan a la ciencia es que sus procedimientos y resultados son públicos. El académico tiene la obligación de poner a disposición de la comunidad los datos, el método y los procedimientos empleados en cualquier contribución, de modo que quien se interese pueda replicar los hallazgos. Sobre la base de esta norma, el CONEVAL ha adoptado el principio de transparencia en su proceder. En el cálculo de la pobreza, el INEGI hace pública la información de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) a partir del cual se estiman las mediciones de pobreza, y el CONEVAL publica los programas de cómputo, de modo que los interesados estén en condiciones de reproducir las cifras oficiales. Toda la información relativa a la evaluación de los programas sociales se encuentra en la página electrónica del CONEVAL.

¿Cuáles son los retos de la reforma política que establece autonomía al CONEVAL?

Un primer aspecto que requiere ser abordado por la reforma política es reconocer que el CONEVAL ha actuado, en los hechos, con autonomía y transparencia absolutas, lo cual le ha dado credibilidad a la información que proporciona. Parecería que la reforma que el Congreso establece 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 menor credibilidad de la institución si se plantean las leyes secundarias equivocadas.

¿Qué peligros concretos se perciben con la reforma propuesta?

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

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

5. Parecería que la reforma política que se propone tiene un énfasis en que la información que se genere sea sólo para señalar errores. Una evaluación que sólo muestra fallas y no tiene como objetivo el perfeccionamiento continuo de los programas y estrategias será siempre una evaluación sesgada. Para aplicar las mejoras necesarias es importante dialogar productivamente con los funcionarios responsables y contar con su apoyo. Un ánimo punitivo de la evaluación llevaría a que se esconda evidencia, se maquillen los datos y se resistan o posponga la implementación de las mejoras.
6. Finalmente un tema relativamente menor, pero con posibles repercusiones para los trabajadores actuales del CONEVAL. Hoy el personal se rige por lo dispuesto en el Apartado A del artículo 123. Es importante que este régimen sea el mismo en el instituto autónomo.

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

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