

FORO DE DISCUSIÓN: LAS IMPLICACIONES DE LA AUTONOMÍA DEL CONEVAL SÍNTESIS DE TEMAS Y ARGUMENTOS

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 en una serie de decisiones de transición y definiciones para el modelo de gestión y la organización de las atribuciones de CONEVAL.

La reciente reforma política a nivel constitucional establece que 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, ahora tendrá carácter de órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Además, señala lo que parece ser un nuevo modelo de integración del Consejo. Paradójicamente, la reforma que le otorga autonomía constitucional amenaza con destruir su credibilidad e independencia por la puerta trasera. Es preocupante que este aspecto de la reforma haya pasado relativamente desapercibido.

En un esfuerzo conjunto por atraer los reflectores hacia este tema, el pasado 19 de marzo se llevó a cabo el “Foro de discusión sobre las implicaciones de la autonomía del CONEVAL”, convocado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., el Centro CLEAR para América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Red por la Rendición de Cuentas, la Red de Profesionales y Expertos en Gestión para Resultados en el Desarrollo de México, México Evalúa, GESOC, CIEP, CIDAC, Fundación IDEA, IMCO, Transparencia Mexicana y Fundar.

El foro fue diseñado como un espacio abierto para fomentar la discusión en torno a la reforma y sus implicaciones en la política de evaluación del Estado Mexicano. Se contó con una nutrida asistencia compuesta por representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos de la administración pública federal, Presidencia de la República, los gobiernos del Estado de México y Jalisco, la Cámara de Senadores, la Asamblea Legislativa del D.F., la UNAM, el IPN, el CIDE y la UAM.

Para dar inicio a la discusión, se contó con las intervenciones de Guillermo Cejudo, Secretario Académico, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Rodolfo de la Torre, Coordinador General de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Alejandro González Arreola, Director General de GESOC y Marco Fernández, Director de Investigación de México Evalúa, quienes por espacio de 10 minutos cada uno, expusieron sus principales inquietudes sobre la recién otorgada autonomía constitucional al CONEVAL. La mesa fue moderada por Cristina Galíndez, Coordinadora Ejecutiva del Centro CLEAR para América Latina, quién tras las exposiciones de los ponentes invitados, dio paso a las intervenciones de los asistentes al foro.

Este documento presenta una síntesis de los temas principales que se discutieron durante el evento y los argumentos que se presentaron en torno a cada uno. Es el resultado de un compendio de las intervenciones de los ponentes y los comentarios de los asistentes, incluyendo aquellos recibidos vía electrónica en los días posteriores.

El documento está organizado con la siguiente secuencia: en primera instancia se exponen los antecedentes y logros del trabajo del CONEVAL, seguidos por un breve repaso de las impresiones causadas por la publicación de la reforma, a continuación se señalan las posturas en torno al tema más discutido en el foro, la integración del nuevo Consejo. Se describen después las implicaciones que la reforma podría tener sobre la configuración de la política de evaluación del país siguiendo uno a uno los elementos plasmados en el artículo 26 constitucional. La última sección del documento refiere a uno de los aspectos pendientes en materia evaluativa, la utilización.

Las participaciones íntegras de los ponentes pueden consultarse mediante el siguiente vínculo: <http://www.clear-la.cide.edu/multimedia>

El CONEVAL antes de la reforma

Hoy en día, México tiene la semilla de un sistema sólido de evaluación centrado en el CONEVAL y su articulación con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El terreno sobre el que descansa esta semilla se ha estado preparando desde hace más de una década. Basta recordar la experiencia del primer Comité Técnico de Medición de la Pobreza, que fue despojado de la facultad de comunicar sus mediciones al público (facultad que atrajo el gobierno federal) durante el segundo año de su operación. Esta experiencia hizo evidente la necesidad de dotar al organismo encargado de una labor con tal peso político de una solidez institucional capaz de resistir los embates del poder público. La búsqueda de autonomía en la institución no es un tema nuevo, solo que hasta antes de la reforma, la vía para procurarla se había centrado en la independencia técnica y el rigor metodológico. El ensamblaje institucional del Consejo no es producto de la casualidad, sino el resultado de un largo proceso de aprendizaje.

El diseño institucional de CONEVAL le ha valido que doce países en la región hayan buscado su asesoría, en particular para analizar las reglas y procedimientos que le han permitido operar con autonomía. La fórmula de operación del CONEVAL es considerada a nivel internacional como una fórmula de éxito que tiene uno de sus pilares en el Consejo Técnico y en el mecanismo de selección de sus integrantes.

A la fecha, CONEVAL ha realizado una importante labor. Mediante su liderazgo ha fomentando la transparencia y la rendición de cuentas y promovido la estandarización de los términos que se utilizan en el campo de la evaluación. Hoy podemos hablar de un lenguaje común que posibilita, entre otras cosas, la comparación de diversos programas en distintos momentos en el tiempo.

Una prueba del prestigio de la institución es el gran número de reportes e índices generados por diversas organizaciones de la sociedad civil que hacen un uso sistemático de los datos producidos por el CONEVAL, con la confianza absoluta en su calidad técnica.

Aún cuando existen aspectos por revisarse y mejorarse, el CONEVAL es reconocido como una institución de vanguardia cuyo su diseño y operación le han merecido ser un referente internacional en materia de evaluación.

Una reforma basada en una idea

Si CONEVAL había logrado un arreglo institucional que le permitía conducirse con autonomía técnica, la pregunta obligada es: ¿cuál era la necesidad de impulsar esta reforma?

La respuesta ante esta interrogante es esquivada y difusa. La reforma constitucional carece de argumentos sólidos que fundamenten y motiven la necesidad de dotar de un nuevo carácter jurídico al CONEVAL. La idea que pareciera sustentar la iniciativa, al menos la que es aludida con mayor frecuencia en el Congreso, es la de evitar que los criterios utilizados por el CONEVAL sean influenciados o sesgados por intervenciones políticas. Sin embargo, esta razón resulta insuficiente. No se cuenta con evidencia en relación a intervenciones o sesgos políticos en el Consejo. 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.

Los cambios promovidos en el Congreso se sustentan en una idea y no en una decisión de política pública bien articulada. Las consecuencias de una reforma poco argumentada y carente de un ejercicio previo de análisis y planeación, enfrentan al sistema de evaluación 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. En el extremo, México parecería deseoso de dejar de ser un ejemplo a seguir en materia de evaluación.

La reforma implica un cambio sustancial, no sugiere un CONEVAL más grande, sino provoca de facto el nacimiento de una nueva institución. Las directrices que condicionarán el desenvolvimiento de este nuevo ente autónomo están por definirse. El futuro del CONEVAL y del sistema de evaluación conjunto dependen de decisiones que se tomarán en un muy corto plazo.

Lo urgente: ¿cuándo y cómo se elegirá al Consejo?

La nueva redacción del Art. 26 en su apartado C y el vigésimo transitorio colocan en el centro de la discusión a la conformación del Consejo, tema que resalta no sólo por sus implicaciones, sino por la premura y las condiciones en las que tendrá que atenderse.

A partir de la publicación de la reforma en el Diario Oficial de la Federación, ocurrida el 10 de febrero de 2014, la Cámara de Diputados cuenta con sesenta días para designar a los nuevos consejeros, plazo que vence el 11 de abril. Por otra parte se definió un plazo de ciento veinte días una vez publicada la reforma para emitir una ley secundaria, que debería contener los criterios y procedimientos para nombrar a los nuevos consejeros. La falta de congruencia en los plazos

establecidos es evidente. Por si eso fuera poco, los consejeros actuales terminan su período en funciones el 31 de marzo.

El escenario es incierto y riesgoso. En el transcurso de las semanas siguientes podría pre-configurarse el destino del sistema de evaluación ante un vacío de reglas claras.

Cumplimiento de los plazos

Ante el inminente cambio de consejeros, existen tres posibilidades respecto al cumplimiento de los plazos publicados en el Diario Oficial. La primera opción es nombrar a los consejeros con base en la normatividad con la que se ha operado hasta la fecha; la segunda, detener el reloj legislativo hasta que se cuente con los nuevos procedimientos y criterios para la elección de los nuevos integrantes. Una tercera es que el nombramiento ocurra de forma discrecional. Es vital no permitir que los nombramientos se den antes de que existan criterios claros. Un escenario con alta probabilidad de ocurrencia es que no se cumplan los tiempos marcados por la Constitución.

¿Cómo elegir a los integrantes del Consejo?

La Constitución señala que los integrantes del Consejo serán nombrados por la Cámara de Diputados, pero la definición del proceso y los criterios de selección merecen una amplia discusión. Al respecto hay al menos dos tendencias: una enfocada a conservar la esencia de las reglas con las que se ha operado hasta el momento, con un consejo formado por académicos, miembros o ex-miembros del Sistema Nacional de Investigadores, que dan cátedra en instituciones reconocidas en el padrón del Conacyt como instituciones de calidad y dedican a CONEVAL medio tiempo de su espacio laboral. Estos criterios permiten que las carreras y prestigio de los consejeros no dependan de los vaivenes políticos, los mantiene vigentes respecto a los avances de investigación en materia de evaluación y medición de la pobreza y les permite gozar de un mayor grado de independencia. Este es un sistema que ha probado su eficiencia en el pasado, por lo que es una postura respaldada por un número importante de expertos en el tema.

Otros argumentos a favor de privilegiar el perfil académico en el Consejo, se basan en la noción de que no sólo la evaluación, sino especialmente la medición de pobreza, es un tema que no se agota con la metodología que se tiene, sino que debe ser sujeto de reflexión en el largo plazo, como está contemplado en la propia metodología y debe tener elementos académicos centrales.

Sin embargo, 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. Esta postura defiende 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 de la realidad de la gestión pública para proponer mecanismos de evaluación que realmente puedan ser útiles para la toma de decisiones en cada etapa del ciclo de políticas públicas.

La controversia respecto a los perfiles de los consejeros se alimenta de lo señalado por la misma Constitución. Aún cuando el artículo 26 señala que los integrantes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán ser "ciudadanos mexicanos de reconocido

prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional", el vigésimo transitorio abre la puerta a que el Consejo preserve su composición académica al mencionar que "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".

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. El apego a este principio protege la labor de la institución. El reto es diseñar mecanismos objetivos para su identificación.

La intención de los criterios debe enfocarse en defender la independencia técnica de los consejeros y evitar que su actuación se guíe por cálculos políticos. En este sentido es importante que los criterios se definan de forma concreta. Permitir criterios vagos abre la puerta a la discrecionalidad en el proceso de elección del Consejo.

Es un hecho reconocido que la reforma implica transformaciones que van mucho más allá de la conformación del Consejo. No obstante, la cercanía de los plazos establecidos obligan a priorizar esta discusión. Por lo pronto, el hito más cercano de esta transformación se presentará el 31 de marzo, cuando los actuales consejeros dejen de estar en funciones por lo que es importante seguir de cerca el actuar de la Sedesol a este respecto¹.

¿Cuál es el tipo de política evaluación que queremos en México?

El carácter autónomo de CONEVAL implica la creación de una nueva institución con nuevas responsabilidades y que habrá de construir nuevas relaciones con los distintos actores del sistema. Como resultado, la política de evaluación en su conjunto se verá transformada. Necesariamente habrán de generarse nuevas dinámicas que dependen del entramado jurídico que dote de contenido a la reforma.

Sin pretender que se conoce la fórmula perfecta para construir un nuevo y mejorado sistema de evaluación, existen claras bifurcaciones en los caminos que podría tomar la política de evaluación. La elección entre alternativas excluyentes genera tensiones que deberán ser analizadas en el congreso antes de emitir y actualizar las leyes pertinentes.

El análisis detallado de cada párrafo plasmado en la reforma constitucional permite identificar sus elementos torales. Estos sirven como eje conductor de la reflexión sobre las implicaciones que la reforma puede tener en la configuración de la función evaluativa del Estado.

1. El carácter de órgano constitucional autónomo del CONEVAL.

Quizá el cambio más drástico es la transformación del CONEVAL a un órgano constitucionalmente autónomo. Este cambio desembocará en nuevas responsabilidades,

¹ El 28 de marzo de 2014 a través del comunicado de prensa Núm. 125/280314, la Sedesol informó la aprobación del acuerdo CNDS/001/2014 en el que se prorroga "el período del nombramiento de los integrantes del Comité Directivo y de la Comisión Ejecutiva del Coneval hasta que la Cámara de Diputados nombre a los miembros del Consejo General del órgano constitucional que se creará".

nuevos instrumentos y una nueva forma de articulación del Consejo con el Ejecutivo Federal, el Congreso, estados y municipios.

En este sentido es importante cuestionarse cuáles serán los mecanismos que permitan la colaboración entre los 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.

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 sumativa que se ve favorecida, en teoría, 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.

2. Ampliación del mandato: emitir recomendaciones.

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. Estas 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.

Es pertinente también preguntarse sobre el objeto y alcance de la emisión de recomendaciones: ¿se seguirán centrando a nivel de programa presupuestario, de programa sectorial/especial? ¿En ambas? ¿Qué sucederá con el mecanismo de los Aspectos Susceptibles de Mejora? ¿Permanecerá en uso pero liderado por la SHCP o la SFP?

Cada una de estas preguntas requiere una respuesta concreta, sustantiva y articulada en la ley.

3. 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, 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.

4. 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.

La evaluación como insumo

La poca utilización de los hallazgos producidos por las evaluaciones llevadas a cabo hasta la fecha evidencia uno de los aspectos en el que el CONEVAL ha tenido un desempeño subóptimo. Aún no hay una clara relación entre los resultados de la evaluación, la mejora continua de los programas, la redefinición de programas sociales y su presupuesto. Los avances en esta materia no se han presentado con la celeridad deseada.

Promover la utilización de las evaluaciones y que se logre influir en el diseño de programas sociales y en la toma de decisiones presupuestarias es una tarea pendiente. No debe perderse de vista que la evaluación nunca es un fin en sí misma y que uno de sus objetivos es proveer insumos para mejorar la política pública.

La reforma ofrece la coyuntura necesaria para incluir en el marco normativo mecanismos e instrumentos tendientes a cerrar este último eslabón. Al analizar el diseño de tales mecanismos es pertinente anticipar que el ejecutivo defenderá su prerrogativa para definir los programas sociales. La misma situación se presentará si se pretende dar carácter de vinculante a las recomendaciones emitidas por el Consejo. De ahí la importancia de generar un debate amplio, analizar cuidadosamente los distintos escenarios y fundamentar rigurosamente las decisiones que finalmente sean plasmadas en ley.

En síntesis, la reforma abre espacios de riesgo, el más preocupante es la posibilidad de perder autonomía en el Consejo, sin embargo, también genera ventanas de oportunidad que invitan a implementar medidas que eleven la incidencia de los insumos generados por el sistema de evaluación en la configuración de una política social eficaz y que mejoren la calidad de la toma de decisiones en términos presupuestarios. Otras oportunidades de mejora detectadas son la construcción de una nueva relación con el poder legislativo y la posibilidad de impulsar una nueva dinámica de colaboración con estados y municipios que cierre la brecha de desarrollo y capacidades que existe entre el ámbito local y federal en esta materia.

El proceso de reconfiguración de la política de evaluación es evidentemente más complejo que sólo cambiar las leyes. Además de reconstruir el marco normativo, se habrán de generar nuevas lógicas de coordinación institucional y nuevas rutinas de colaboración operativa entre los diversos actores que conforman el sistema. Sin embargo, el paso inmediato y apremiante es la definición de las reglas que habrán de delinear el nuevo rostro de la política de evaluación. El tema no es menor. Hay mucho en juego y el tiempo se agota. La mirada vigilante y el involucramiento activo de la sociedad son necesarios para cuidar que el destino de la política de evaluación, íntimamente ligado al del desarrollo social, sea promisorio.

La invitación a participar en el foro de discusión se extendió a varios integrantes del Congreso de la Unión, desafortunadamente su postura no estuvo representada. Este foro es solo uno de los tantos esfuerzos que se requieren para mantener el tema en la agenda pública. Durante los próximos días, estos deberán multiplicarse y fortalecerse.