

## **ANÁLISIS DE LA AUTONOMÍA DEL CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL EN RAZÓN DE SU INTEGRACIÓN INSTITUCIONAL**

### ***ANALYSIS OF THE AUTONOMY OF THE NATIONAL COUNCIL FOR EVALUATION OF SOCIAL DEVELOPMENT POLICY BY REASON OF ITS INSTITUTIONAL INTEGRATION***

Josué Antonio HERNÁNDEZ OSORIO<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El presente trabajo aborda la relevancia de la Política Nacional de Desarrollo Social y de su evaluación. Además, se examina la situación jurídica del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tras su reforma constitucional en 2014. En particular mediante el método comparado se realiza un análisis detallado de los mecanismos de designación del órgano de gobierno de tal organismo, tanto en la legislación vigente como en dicha reforma. El objetivo es determinar el posible impacto de estos mecanismos en la estructura institucional del CONEVAL y considerar las potenciales implicaciones resultantes del nuevo proceso de designación. Se considera que el CONEVAL debe preservar su autonomía organizativa, presupuestaria, normativa, técnica y de gestión.

**PALABRAS CLAVE:** autonomía constitucional, órganos constitucionales autónomos, reforma del Estado, CONEVAL.

**ABSTRACT:** *This paper addresses the relevance of the National Social Development Policy and its evaluation. Furthermore, it examines the legal status on the National Council for the Evaluation of Social Development (CONEVAL) following its constitutional reform in 2014. Particularly, using a comparative method, a detailed analysis is conducted on the mechanisms for appointing the governing body of the organization, both under current legislation and the mentioned reform. The objective is to determine the potential impact of these mechanisms on the institutional structure of CONEVAL and to consider the resulting implications of the new appointment process. It is considered that CONEVAL must preserve its organizational, budgetary, normative, technical, and management autonomy.*

**KEYWORDS:** *constitutional autonomy, autonomous constitutional bodies, State reform, CONEVAL.*

---

<sup>1</sup> Investigador A en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

SUMARIO. I. *Introducción*. II. *Tipos y niveles de autonomía en los órganos del Estado*. III. *La Política Nacional de Desarrollo Social y la necesidad de su evaluación* IV. *Tipos de Evaluación Gubernamental y la Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social*. V. *Estatus y operación vigente del CONEVAL*. VI. *Comparación de su estructura orgánica vigente vs. la estructura de su reforma constitucional de 2014*. VII. *Implicaciones de la reforma constitucional del CONEVAL y la influencia en su autonomía*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Referencias*.

## I. INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Desarrollo Social desempeña un papel fundamental en la búsqueda de un país más equitativo, inclusivo y justo. A través de ella se pretende mejorar las condiciones de vida de las personas, reducir la pobreza, la desigualdad y promover el bienestar social en general.

Sin embargo, evaluar el impacto y la eficacia de las políticas sociales es una tarea que demanda un alto grado de profesionalismo, calidad, rigurosidad metodológica, pericia y experiencia, por esta razón la Ley General de Desarrollo Social, actualmente determina que dicha función sea desempeñada por investigadores académicos que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y que se encuentren inscritos en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnologías (CONAHCYT) antes Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) quienes integrarán el órgano de gobierno del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Es importante mencionar que actualmente el Comité Directivo que es el órgano de gobierno del CONEVAL se encuentra integrado entre otros, por el titular de la Secretaría del Bienestar y un secretario ejecutivo, ambos designados directamente por el presidente de la República.

Este organismo actualmente conserva la naturaleza jurídica de Organismo Descentralizado del Gobierno Federal en razón de que su nuevo estatus como órgano constitucional autónomo (OCA) determinado por la reforma constitucional de 2014, no ha alcanzado

plena eficacia jurídica debido a que el artículo Vigésimo transitorio del decreto publicado el 10 de febrero de ese año en el Diario Oficial de la Federación que el Congreso de la Unión debería emitir la legislación que regulara al CONEVAL de acuerdo con su nuevo estatus constitucional.<sup>2</sup>

La autonomía que actualmente ostenta el CONEVAL no proviene de su estatus constitucional o de su naturaleza jurídica propiamente, sino de una multiplicidad de factores entre los que destaca el mecanismo de designación de los investigadores académicos de su órgano de gobierno.

La función de evaluación de la política de desarrollo social requiere garantizar la independencia, objetividad, imparcialidad, estabilidad y continuidad del órgano de gobierno del CONEVAL, es decir se deben brindar garantías de su autonomía, además de los requerimientos indispensables de profesionalismo, rigurosidad en la metodología de evaluación de los programas y acciones de desarrollo social.

En este contexto, el mecanismo de designación de los investigadores adquiere una relevancia estratégica. Actualmente la participación de Comisión Nacional de Desarrollo (CNDS) en la designación de éstos es crucial para asegurar su calidad, imparcialidad y objetividad.

La CNDS conformada por representantes de los tres niveles de gobierno, Secretarías federales, titulares de las Secretarías locales de Desarrollo Social, representantes de las asociaciones nacionales municipales y por los presidentes de las Comisiones de Desarrollo Social de ambas cámaras del Congreso de la Unión, es un órgano plural y diverso que reúne a los actores relevantes en la implementación de la política nacional de desarrollo social.

El objetivo del presente trabajo se concentra en analizar los mecanismos de designación del órgano de gobierno del CONEVAL en la legislación vigente<sup>3</sup> y en la reforma constitucional de 2014 a fin de determinar el impacto en su integración institucional y considerar las posibles implicaciones derivadas del nuevo mecanismo de designación.

---

<sup>2</sup> Véase DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, en materia política -electoral, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

<sup>3</sup> Actualmente, el CONEVAL opera al amparo de los artículos 72 a 84 de la Ley General de Desarrollo Social expedida el 20 de enero de 2004, sin que a la fecha se haya expedido la legislación secundaria correspondiente a la reforma constitucional de 2014, por la que se dotó de autonomía constitucional al CONEVAL.

De forma tentativa se pretende conocer si la preservación del mecanismo de designación de los investigadores académicos del CONEVAL establecido en la legislación vigente, al considerar la participación de los actores relevantes por medio de la CNDS podría asegurar la representatividad y diversidad de enfoques en la designación e influir en las evaluaciones desarrolladas por el organismo.

Para tal efecto, inicialmente se realiza un repaso sobre los tipos y niveles de autonomía de los órganos del Estado. Posteriormente, se expone de forma breve en que consiste la Política Nacional de Desarrollo Social y la importancia de su evaluación.

A continuación, se abordan los diversos tipos de evaluación gubernamental en los que se encuentra la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social. Se expone el estatus y operación del CONEVAL de acuerdo con su situación y naturaleza jurídica vigente. Asimismo, se realiza la comparación de la estructura del órgano de gobierno vigente respecto de la estructura orgánica determinada en la reforma constitucional de 2014. Derivado de la comparación realizada se explora las potenciales implicaciones de la reforma constitucional del CONEVAL y la posible influencia en su autonomía. Para finalmente aportar las conclusiones.

En este sentido el presente trabajo explora mediante el método comparado la posibilidad de que la preservación del mecanismo de designación de los investigadores académicos por la CNDS pueda ser un elemento esencial para asegurar la eficacia y validez de las evaluaciones del CONEVAL y cómo esta participación fortalece la independencia, imparcialidad y objetividad en el análisis de las políticas sociales implementadas en México.

## II. TIPOS Y NIVELES DE AUTONOMÍA EN LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

La autonomía en los órganos del Estado tiene distintos tipos o vertientes, así como niveles dentro de la organización de los órganos del Estado, dependiendo principalmente de su naturaleza jurídica y de la función que realice, para abordar el análisis particular del CONEVAL tanto en la categoría constitucional que actualmente ostenta como OCA y en

su calidad de órgano descentralizado del gobierno federal vigente, es necesario realizar un breve repaso de estos tipos y niveles de autonomía.

Identificamos como tipos o vertientes de la autonomía los siguientes: 1) autonomía organizativa, 2) autonomía presupuestaria, 3) autonomía normativa, 4) autonomía técnica, 5) autonomía de gestión;<sup>4</sup> estos tipos de autonomía son relativas a cualidades especiales con las que pueden dotarse a los distintos órganos del Estado para su funcionamiento, sin que necesariamente sean exclusivas a un ámbito competencial determinado.

Por otra parte, en los niveles de autonomía identificamos principalmente tres clases: 1) la autonomía de los niveles de gobierno propios del sistema federal, 2) la autonomía entre los Poderes de la Unión y 3) la autonomía constitucional, éstos niveles de autonomía a diferencia de los tipos mencionados anteriormente se refieren elementalmente al ámbito de competencia que tiene cada órgano del Estado que los detenta, para efectos del presente trabajo únicamente se abordará la autonomía constitucional, al ser el nivel en el que se ubica el CONEVAL como OCA del Estado mexicano. Ahora bien, se expondrán los tipos o vertientes en la forma siguiente:

1) Autonomía organizativa: Supone la capacidad del órgano para determinar su estructura y organización interna, se divide a su vez en dos subtipos:

- Autonomía gubernativa: implica la capacidad de un ente para autogobernarse, contar con personal propio para el cumplimiento de las funciones del órgano, así como ser capaz de poder nombrar a los cargos que ejerzan funciones de dirección y gobierno sin que exista algún tipo de interferencia exterior.<sup>5</sup>
- Autonomía administrativa: se refiere a la capacidad de “emprender la acción administrativa de manera independiente y sin ninguna interferencia de un agente u órgano de poder externo”.<sup>6</sup> Por lo anterior, este tipo de autonomía solo puede ser ejercida por entes independientes entre sí. Alfonso Nava Negrete comenta que la

4 AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*, Estudios especializados, Auditoría Superior de la Federación en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, p. 16, [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/InsInvJurcomP.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/InsInvJurcomP.pdf).

5 *Idem*.

6 *Ibidem.*, p. 19.

autonomía administrativa “significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro por ley”.<sup>7</sup>

2) Autonomía presupuestal: Se refiere a la capacidad que gozan algunos órganos para determinar libremente su presupuesto; es decir cada órgano que goce de esta potestad, podrá elaborar su proyecto de presupuesto el cual remite al Poder Ejecutivo y éste lo incluye en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), para su posterior aprobación por la Cámara de Diputados.

La capacidad de auto regular el presupuesto de un ente de gobierno se establece por lo general en las leyes orgánicas de cada órgano o directamente en la Constitución como en el caso de los OCA'S.<sup>8</sup>

Cabe mencionar que este tipo de autonomía lo detentan los Poderes Legislativo y Judicial, así como los OCAS, situación que puede apreciarse con claridad en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el que se encuentran los contemplados dentro del el Ramo 1 denominado Ramos Autónomos.

Asimismo, existen además algunos órganos de gobierno específicos que también tienen autonomía presupuestaria como en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA); el artículo 1º de su Ley Orgánica faculta al Pleno de su Sala Superior para aprobar su proyecto de presupuesto, sujetándolo a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); este tribunal es clasificado en el PEF con el Ramo 32.

Ileana Moreno, nos comenta que “una menor dependencia económica de otro poder incrementa la autonomía. En los hechos, éste es uno de los factores con más peso. Sin la capacidad de auto determinar los recursos propios, se sofoca la autonomía técnica y de gestión otorgada por virtud de un mandato legal”.<sup>9</sup>

7 NAVA NEGRETE, Alfonso, y QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Autonomía Administrativa*, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa-UNAM, México, 2004, p. 438.

8 Véase Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 102, apartado B párrafo cuarto otorga específicamente autonomía presupuestaria a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

9 MORENO RAMÍREZ, Ileana, *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2005, p. 43.

La autonomía presupuestal se divide en tres subtipos dependiendo el momento en que se encuentre el presupuesto; elaboración, ejecución y fiscalización:

- Autonomía de determinación presupuestal: se refiere a la capacidad del órgano de establecer el monto de recursos financieros requerido para la realización de funciones, teniendo presente sus costos de operación y su estructura, sin que ningún órgano pueda interferir en su conformación o presentación ante los órganos de decisión.<sup>10</sup>
- Autonomía de gestión presupuestaria: supone que el órgano pueda disponer de su presupuesto libremente, de tal manera que el órgano esté en posibilidad de cumplir con las funciones que tenga encomendadas. Igualmente se debe tener en cuenta el tipo de funciones que realiza y el tamaño de su estructura.<sup>11</sup>
- Autonomía de fiscalización: es la facultad que tiene el órgano de revisar el ejercicio de las erogaciones realizadas, por órganos técnicos que dependan orgánicamente de la institución. Esto sin perjuicio de las facultades de fiscalización externa de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) establecidas en el artículo 79 constitucional.<sup>12</sup>

3) Autonomía normativa: Es la facultad que tiene un órgano de dictar su propia normativa. Cabe mencionar que este nivel de autonomía es en función de los límites impuestos en el marco jurídico y sin menoscabo de la facultad legislativa del Congreso de la Unión o los Congresos locales, facultados a la legislación secundaria.

Asimismo, la producción normativa de un órgano no representa solamente la capacidad de establecer normas de auto organización con efectos internos, sino que sus disposiciones pueden tener también efectos al exterior de la institución; además son normas que no requieren ser sancionadas o refrendadas por otro órgano del Estado.<sup>13</sup> Un ejemplo

---

<sup>10</sup> AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. Estudio “*La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*” op. cit., pp. 20-23.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Idem*.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 24.



de estos casos son las normas de carácter general que emite el Banco de México en materia de política monetaria, dicha normativa ocurre dentro del Banco Central y surte efectos en el sistema financiero.

4) Autonomía técnica: Consiste en que los órganos administrativos, debido a sus características y su actividad, no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que, en principio, son aplicables a todos los servicios centralizados del Estado,<sup>14</sup> es decir, no están sujetos a las reglas de gestión convencionales de los órganos centrales, además, la autonomía técnica implica la capacidad que tiene un órgano para regir su comportamiento bajo criterios de especialización técnica.

Este tipo de autonomía es ejercida por diversos organismos, como es el caso del Banco de México, al dirigir la política monetaria del país. Igualmente en la Administración Pública, es convencionalmente ejercida por los órganos desconcentrados y descentralizados, debido a que las actividades que realizan por lo general, requieren de procedimientos técnicos específicos como es el caso de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) que de conformidad con el artículo 1º de su Reglamento Interior, en su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) tiene la misión de administrar y preservar las aguas nacionales para su uso sustentable.

5) Autonomía de gestión: Implica actos de dirección, administración, organización, disposición, distribución y suministro, y se traduce en el conjunto de diligencias que un órgano debe realizar para el logro de los objetivos o metas que tiene asignados.<sup>15</sup>

La autonomía de gestión también involucra diversos elementos obedeciendo a la idea de descentralización estructural administrativa y a la libertad de actuación técnica, de modo que este tipo de autonomía se relaciona principalmente con los OCAS, los órganos de la administración pública descentralizada y, en menor medida, con los órganos desconcentrados. Es posible considerar a la autonomía de gestión como la facultad de ejercicio de atribuciones y funciones de decisión para la consecución de las finalidades que la ley otorga a un órgano.

<sup>14</sup> CANO VALLE, Fernando, SARWATARI ZAVALA, Garbiñe, *La autonomía de gestión de los Institutos Nacionales de Salud*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009, p. 26.

<sup>15</sup> Auditoría Superior de la Federación. Estudio “*La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*”, *op. cit.*, p. 53.



Ahora bien, en la siguiente categoría, se comenta que el estudio de la autonomía constitucional es relativamente nuevo en la ciencia jurídica. García Pelayo menciona que surge en Europa en las últimas décadas del siglo XIX, y con un mayor auge después de la Segunda Guerra Mundial, indicando que esta tendencia adquiere “una gran relevancia en la doctrina y en la *praxis* jurídico-públicas alemana e italiana [específicamente nos indica que] [e]l remozamiento del concepto se originó, sin duda, con motivo de las polémicas en torno al *status* del Tribunal Constitucional de la República Federal Alemana”.<sup>16</sup>

Desde un punto de vista semántico, el término autonomía constitucional, implica cierta dificultad para su conceptualización. Al respecto César Astudillo nos comenta que “los vocablos autonomía y constitucional gozan, cada uno, de un alto grado de indeterminación y vaguedad. Cuando se unen, su carácter polisémico tiende a elevarse, generando importantes dificultades para alcanzar una definición amplia, precisa y omnicomprensiva”.<sup>17</sup>

Sin embargo, consideramos que la autonomía constitucional se refiere al estatus especial establecido en la Constitución,<sup>18</sup> con el que se dota a un órgano de gobierno, colocándolo a un nivel jerárquico equivalente al de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, consecuentemente, en nuestro país este fenómeno de forma esencial consiste en desvincular funciones y órganos específicos del Poder Ejecutivo para constituir entidades independientes que realicen dichas funciones con un mayor grado de autonomía, a fin de hacer al Estado más eficiente y mejor.

Asimismo es necesario comentar que para que los OCAS puedan realizar de forma plena sus funciones no es suficiente determinar constitucionalmente un estatus especial, si no que, es necesario garantizar que los OCAS estén efectivamente dotados de todos los tipos o vertientes de autonomía, es decir, deben contar efectivamente con: 1) autonomía organizativa, 2) autonomía presupuestaria, 3) autonomía normativa, 4) autonomía técnica, 5) autonomía de gestión, situación que compete mayormente al Poder Legislativo Federal. En términos

<sup>16</sup> GARCÍA Pelayo, Manuel, *El status del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, España, vol. 1, 1981, p. 13

<sup>17</sup> ACKERMAN, M. John y AUSTUDILLO, César (coord.), *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Auditoría Superior de la Federación, México, 2009, p. 57.

<sup>18</sup> GARCÍA Pelayo Manuel, *op. cit.*, p. 13.

simples es responsabilidad de los legisladores procurar la autonomía efectiva de los OCAS en el sistema jurídico mexicano.

En este sentido Esquivel Velázquez apunta que los OCAS requieren contar con, autonomía de tipo político-jurídica administrativa y financiera, competencias propias y exclusivas, capacidad de autoorganizarse, que sus titulares sean designados por un proceso de designación especial, que cuenten con mecanismos de inamovilidad, duración determinada y remuneración suficiente, que sean integradas por personas de reconocido prestigio,<sup>19</sup> entre otras.

De modo que la integración de los órganos de gobierno de los OCAS es considerada como uno de los elementos principales para garantizar que cuenten con autonomía en todos sus tipos y en el nivel correspondiente a su estatus especial como órganos constitucionales autónomos. En el presente estudio nos enfocaremos en el análisis de la integración del órgano de gobierno del CONEVAL.

El estudio de la autonomía del CONEVAL en razón de la integración de su órgano de gobierno ofrece una oportunidad legislativa significativa, dado que dicha entidad actualmente se encuentra en un proceso de renovación derivado de la reforma constitucional que le otorgo autonomía constitucional en el 2014 y en la que el Congreso de la Unión cuenta con el mandato constitucional de emitir la legislación secundaria que regule a dicho Consejo a fin de que ejercite su nueva categoría constitucional de forma jurídicamente eficaz.

### III. LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL Y LA NECESIDAD DE SU EVALUACIÓN

El CONEVAL requiere que la integración de su junta de gobierno y su diseño institucional garantice un alto grado de autonomía ya que su función es la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social que desarrolla el Ejecutivo Federal.

Es preciso exponer que la Política Nacional de desarrollo social engloba al conjunto de programas, acciones y estrategias con las que cuenta el Estado mexicano para generar condiciones de crecimiento social y económico, por lo que sus objetivos son precisamente el disfrute

---

<sup>19</sup> ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, México, Porrúa, 2006, p. 85.

de los derechos sociales y el fomento al sector social de la economía; en este sentido García Zaldívar acota que la política de desarrollo social en México está dirigida a “la eliminación de la pobreza”<sup>20</sup> entendiendo ésta como *la carencia de los derechos* “sociales y un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de los hogares.”<sup>21</sup>

En el mismo sentido Pineda Ortega refiere que la Política Nacional de Desarrollo Social está dedicada a incidir directamente en los indicadores de derechos humanos y sociales, como educación, salud, alimentación, ingreso, seguridad social y vivienda, de forma que el gasto social ejecutado por el Estado se enfoca de manera regular en coadyuvar al bienestar social.<sup>22</sup>

El artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el basamento constitucional de la Política Nacional de Desarrollo Social, en el que se ordena la implementación del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, con el objeto de impulsar el dinamismo, solidez, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Este sistema se construye a instancia del Gobierno Federal con la participación de los diversos sectores sociales mediante los mecanismos de consulta y participación democrática establecidos en la Constitución y en la Ley. En este contexto, la Ley de Planeación faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como la instancia competente para la realización del Plan Nacional de Desarrollo, el cual es el instrumento rector de la actividad del Gobierno Federal, en el que cada administración refleja sus prioridades generales,<sup>23</sup> y en el que se plasman sus objetivos para la implementación de su Política Nacional de Desarrollo Social.

De modo que, el artículo 2 de la Ley de Planeación establece los principios sobre los que deberá basarse la planeación a fin de que el Estado cumpla con la responsabilidad sobre el desarrollo equitativo,

---

<sup>20</sup> GARCÍA ZALDÍVAR, Héctor, *Instrumentos para la integración de la política social en México*, Administración Pública CIDE, Administración, Gestión y Políticas Públicas, México, julio 2020. <http://administracionpublica.cide.edu/instrumentos-para-la-integracion-de-la-politica-social-en-mexico/>.

<sup>21</sup> *Idem*.

<sup>22</sup> PINEDA ORTEGA, Pablo Alberto, *La hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 2018, p. 55.

<sup>23</sup> ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho Presupuestario Mexicano*, op. cit., p. 19.

incluyente, integral, sustentable y sostenible del país de los que en materia de Desarrollo Social destacan los siguientes:

Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales, ambientales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para ello, estará basada en los siguientes principios:

I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;

II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen representativo, democrático, laico y federal que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo en un medio ambiente sano;

III.- La igualdad de derechos entre las personas, la no discriminación, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;

[...]

VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social;

VII.- La perspectiva de género, para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y promover el adelanto de las mujeres mediante el acceso equitativo a los bienes, recursos y beneficios del desarrollo, [...]

Por su parte la Ley General de Desarrollo Social es la legislación marco para la implementación de la Política Nacional del Desarrollo Social, en la que se fijan como parte de sus objetivos el disfrute de derechos sociales y el desarrollo económico de la siguiente manera:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social;

[...]

V. Fomentar el sector social de la economía;<sup>24</sup>

Seguidamente, el artículo 14 de la Ley General de Desarrollo Social determina que la Política Nacional de Desarrollo Social, debe incluir cuando menos las siguientes vertientes:

Artículo 14. La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía.

Es evidente que la Política Nacional de Desarrollo Social busca de forma permanente que el Estado brinde las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, se promueva un desarrollo económico con sentido social y se propicie un desarrollo regional equilibrado.

Ahora bien, el Desarrollo Social, las instituciones responsables de su funcionamiento, sus facultades, acciones y desde luego sus programas, son elementos inmanentes del ciclo presupuestario del Estado, es decir, para una ejecución eficiente de los recursos destinados a la implementación de la Política Nacional de Desarrollo es indispensable el cumplimiento de las fases de planeación, programación, presupuestación, ejecución y desde luego evaluación, de tal forma que se dé cumplimiento a

---

<sup>24</sup> Ley General del Desarrollo Social

los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo, lo anterior de conformidad con el artículo 24 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Es necesario destacar que la Política Nacional de Desarrollo Social es protagónica dentro de los ramos presupuestarios, para el ejercicio fiscal 2023, el Ejecutivo Federal asignó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación un monto de trescientos treinta y cinco mil millones, cuatrocientos noventa y nueve mil cuatro pesos (\$ 335,499,004 M/N 00/100) asignados solamente *Ramo 20 Bienestar*.<sup>25</sup>

Un ciclo presupuestario racionalizado, supone la concatenación de sus diferentes etapas para un cumplimiento satisfactorio y lo más eficiente posible, es decir, la planeación orienta la presupuestación, que posibilita su ejecución y finalmente la evaluación es el enlace de aprendizaje que permitirá realizar una presupuestación informada,<sup>26</sup> en la que los resultados de la evaluación sean ligados en las áreas de planeación y presupuestación, corrigiendo, ampliando o incluso reiterando la pertinencia del gasto y su modo de ejecución por los ejecutores u operadores de los programas sociales, todo con la finalidad de maximizar el cumplimiento de los objetivos en materia de Desarrollo Social.

#### IV. TIPOS DE EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL Y LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

Es importante aclarar que en general, la evaluación no se limita únicamente a la política de desarrollo social, existen diversos tipos y objetivos de esta función del Estado, en nuestro país, actualmente la función de evaluación se encuentra dividida entre diversas entidades y puede ser de distintos tipos, el artículo 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria determina la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) como uno de los

<sup>25</sup> Véase CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CÁMARA DE DIPUTADOS. *Nota informativa, Ramo 20 Bienestar, PPEF 2023*, 20 de octubre de 2022, p. 6. <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2022/notacefp0802022.pdf>.

<sup>26</sup> GONZÁLEZ G. Daniel, HERNÁNDEZ Elías R., “La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde la perspectiva conceptual”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, vol. XLV, núm. 1, enero-abril 2010, p. 23.

componentes rectores del Presupuesto basado en resultados (PbR) cuya nota distintiva es enfocar los procesos de evaluación en los resultados y no en los procesos, es decir, la evaluación del desempeño se enfoca en la revisión de satisfactores de necesidades.<sup>27</sup>

El SED actualmente opera transversalmente a cargo de la Secretaría de Hacienda y crédito Público (SHCP), en colaboración con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL, conjuntando acciones de seguimiento y evaluación de la actuación global de toda la Administración Pública Federal, por medio de dos vías específicas, la primera es la evaluación de las políticas públicas y los programas presupuestarios, en los que se incluyen los programas de desarrollo social, para verificar el cumplimiento de objetivos y metas por medio de indicadores estratégicos y de gestión; y segundo por la gestión para la calidad de gasto, a fin de promover la productividad y el buen desempeño entre los ejecutores de recursos públicos.<sup>28</sup>

Para la implementación de los componentes del SED, actualmente se genera entre la SHCP, la SFP y el CONEVAL, el Programa Anual de Evaluación (PAE), mismo que se implementa con el apoyo de toda la administración pública federal, dado que son las instancias ejecutoras, la primera línea de acción en la valoración del gasto público; los resultados obtenidos se reflejan en los informes de evaluación, que en esencia son compilados y valorados para la planeación y presupuestación del ejercicio siguiente, a consideración de López Rodríguez este proceso es “incipiente y requiere mejorar la coordinación por parte de las ejecutoras.”<sup>29</sup>

Ahora bien, con independencia del alto valor que puede aportar la función de evaluación al Estado, en todas las áreas de ejecución de recursos públicos, recientemente el Constituyente Permanente reconoció la importancia estratégica de reforzar el sistema de evaluación en materia de Desarrollo Social en el Estado mexicano,<sup>30</sup>

---

27 LÓPEZ Rodríguez Blanca O., “El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, vol. XLV, núm. 2, enero-abril 2010, p. 67.

28 *Ibidem*, p. 69.

29 *Ibidem*, p. 73.

30 Véase CÁMARA DE SENADORES, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política – Electoral, Gaceta del Senado, 3 de diciembre de 2013.



por lo que ha encomendado su evaluación a un Órgano Constitucional Autónomo de nominado Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.<sup>31</sup>

El CONEVAL tiene como objetivo fundamental coordinar la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social, la medición de la pobreza, con la finalidad de mejorar sus resultados, contribuyendo a que sus indicadores retroalimenten la planeación nacional en la materia y a su vez apoyando los procesos de rendición de cuentas a los que se encuentra sometido el Ejecutivo Federal y especialmente a las entidades encargadas de operar los programas de desarrollo social.<sup>32</sup>

De modo que la evaluación de la Política de Desarrollo Social actualmente representa un activo en potencia para el Estado, siendo que desde la reforma que otorgó autonomía al CONEVAL en 2014, el Congreso de la Unión cuenta con el mandato de construir la legislación que fortalezca el sistema de evaluación mexicano a fin de que el cumplimiento de los objetivos de desarrollo y bienestar planteados por el Gobierno Federal alcancen el máximo grado de cumplimiento posible y deseablemente que en el futuro cercano se sienten las bases de formación de un ciclo presupuestario más robusto y congruente tanto institucionalmente como socialmente en materia de desarrollo social, es decir, que la reducción de la pobreza en nuestro país cuente con una estrategia desde los poderes del Estado tendiendo a generar gestiones eficaces que posibiliten su materialización.

La evaluación en tanto es un insumo de mejora del Estado y podemos identificarlo como un instrumento de gestión y de aprendizaje <sup>33</sup> institucional, contribuyendo con el diseño de estrategias, proyectos, programas, tendiendo a la obtención de resultados, a través del cumplimiento de los criterios de pertinencia, impacto, eficiencia,

---

31 Véase DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, TOMO DCCXXV, No. 6, lunes 10 de febrero de 2014, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política – electoral*.

32 CONSEJO NACIONAL DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL, *Misión, Visión y Objetivo Estratégico*, <https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Conocenos/Paginas/Mision-vision-y-objetivo-estrategico.aspx>.

33 WIESNER Eduardo, *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Naciones Unidas. CEPAL–ECLAC, Serie 4 Gestión pública, Santiago de Chile, 2000, p. 15. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7291/1/S00050407\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7291/1/S00050407_es.pdf).

eficacia y sostenibilidad,<sup>34</sup> por lo que no debe confundirse con la función de fiscalización del Estado, consistente en auditorías, inspecciones o investigaciones<sup>35</sup> de diversa índole que se centran en procesos de gestión de riesgo, control, gobernanza o responsabilidad administrativa.

Reconociendo la necesidad contemporánea del Estado y más propiamente de la administración pública de incrementar las capacidades de respuesta para la satisfacción de las necesidades sociales, Morales González, define a la evaluación como un:

[C]onjunto de procedimientos técnicos utilizados por instituciones de control de la administración pública para la obtención, procesamiento y diseño de información relevante mediante la revisión y evaluación de actividades, proyectos, programas, políticas y órganos gubernamentales, en aspectos de eficiencia, efectividad, buenas prácticas de gestión, equidad, logro de metas, capacidad y gestión de desempeño, entre otros criterios orientados a resultados de la gestión pública.<sup>36</sup>

Por su parte, Wiesner considera que la clave para lograr la adopción efectiva de una cultura de evaluación en general —pero que es especialmente redituable en materia de desarrollo social— es lograr la vinculación de los resultados de evaluación, hay muchas razones para pensar que la clave para desarrollar la capacidad de evaluación desde el lado de la demanda consiste en asegurar un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones y la presupuestación-programación del gasto, este autor afirma que “si los resultados de las evaluaciones no logran afectar los procesos de asignación presupuestaria, será muy difícil desarrollar la demanda real de evaluación”.<sup>37</sup>

Se entiende por demanda de evaluación, a la necesidad de esta función del Estado, Wiesner comenta que en Latinoamérica se ha logrado

---

<sup>34</sup> Organización Internacional del Trabajo, Oficina internacional del Trabajo, Consejo de Administración, *Un nuevo marco de políticas y estrategias de evaluación en la OIT*, GB.294/PFA/8/4 294 reunión, Ginebra, noviembre de 2005, p. 2.

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> MORALES González D. Gisela, “Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, vol. XLV, núm. 2, enero–abril 2010, p. 42.

<sup>37</sup> WIESNER Eduardo, *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*, op. cit., p. 15.

una introducción a nivel conceptual en los círculos administrativos nacionales, e inclusive el tema ha alcanzado reconocimiento teórico en los espacios académicos,<sup>38</sup> como en nuestro país, se cuenta ya con una bibliografía significativa en la materia, sin que ello implique una efectiva aplicación que propicie resultados contundentes aunque coloquen a la evaluación como una verdadera herramienta de mejora del Estado.

Wiesner además señala que la necesidad de implementación de la función de evaluación se deriva de tres causas principales:

- i) En la corrección de la política presupuestaria, para reorientar las erogaciones presupuestales, es decir, a la hora de hacer recortes o ajustes al presupuesto,
- ii) Al ocurrir errores o fracasos de las políticas o proyectos implementados, los operadores detectan la necesidad de corregir la operación de sus estructuras y programas, a fin de no debilitar políticamente a la administración en turno,
- iii) Por la exigencia ciudadana de rendición de cuentas.<sup>39</sup>

Cabe mencionar que estos elementos, en nuestro país son una constante en el desarrollo cotidiano del Estado, razón misma por la que actualmente el cambio constitucional en materia de política de evaluación del desarrollo se encuentra ya plasmado en el texto constitucional.

Por su parte, González D. y Hernández E. consideran que la función de evaluación implica un pronunciamiento respecto del valor de una determinada acción gubernamental, considerando su eficiencia, eficacia, legalidad, transparencia, entre otros criterios de desempeño.<sup>40</sup> Distinguen diversos tipos de evaluación a saber, la evaluación de políticas públicas y programas, de instituciones y finalmente de individuos o estructuras particulares, evaluaciones que pueden ser esquematizadas de la siguiente forma:

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>40</sup> GONZÁLEZ G. Daniel, HERNÁNDEZ ELÍAS R., “La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde la perspectiva conceptual”, *op. cit.*, p. 18.

**Cuadro 1. Tipos de evaluación gubernamental.**

Niveles de Evaluación	Objetos o sujetos de evaluación
Políticas públicas/programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entornos sectoriales (estructura y dinámica);</li> <li>• Financiamiento (composición y temporalidad), e</li> <li>• Insumos-procesos-resultados e impactos</li> </ul>
Instituciones/organizaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas de gestión: planeación, comunicación, información;</li> <li>• Contextos organizativos: culturas organizativas, climas laborales, liderazgo, patrones tecnológicos, y</li> <li>• Vinculación con el entorno: relaciones con OSC, empresas, sindicatos, otros gobiernos</li> </ul>
Individuos/estructuras particulares	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempeño de funciones;</li> <li>• Desarrollo de habilidades, y</li> <li>• Observancia de principios y valores</li> </ul>

Fuente: GONZÁLEZ G. Daniel, HERNÁNDEZ Elías R., “La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde la perspectiva conceptual”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Públicas, vol. XLV, núm, 2, enero–abril 2010, p. 20.

La evaluación de la política Nacional de Desarrollo Social que tiene encomendada el CONEVAL se encuentra en el primer apartado, lo cual podría flexibilizar y fortalecer el marco jurídico vigente en la materia, toda vez que no existe una razón para eliminar el esquema de evaluación previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de ejecución del SED mediante la implementación cotidiana del PAE, sino que, la legislación pendiente debe por mandato constitucional enfocarse únicamente en la evaluación del desarrollo social.

Adicionalmente, González D. y Hernández E. señalan que la función de evaluación en cualquiera de sus modalidades, no puede ser vista como una finalidad en sí misma,<sup>41</sup> de forma similar al criterio expuesto por Wiesner, consideran que esta función debe vincularse efectivamente en la toma de decisiones, siendo que en su perspectiva, la evaluación únicamente se vincula a la rendición de cuentas y al mejor uso del presupuesto, previniendo que, de la evaluación pueden derivarse diversas consecuencias que pueden ser diferentes a las esperadas, por

<sup>41</sup> GONZÁLEZ G. Daniel, HERNÁNDEZ Elías R., “La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde la perspectiva conceptual”, *op. cit.*, p. 21.

lo que es ideal que se establezcan las motivaciones técnicas y políticas para elegir el tipo de evaluación adecuado para cada caso.<sup>42</sup>

La implementación efectiva de una evaluación en desarrollo social encuentra dificultades inherentes a la estructura institucional y al desarrollo del ámbito político, situación que no es privativa de nuestro país, sino que es común en la región del Caribe y América Latina, Wiesner, identifica que tres restricciones principales, la primera por las características institucionales que limitan la asignación de recursos para la realización de valuaciones, segunda, las dificultades políticas que juegan en contra del desarrollo de legislación y tercero, el incremento del gasto en sectores<sup>43</sup> específicos que dificultan su seguimiento y evaluación efectivo en resultados.

Además el autor previene de un fenómeno común en materia de evaluación en los países de Latinoamérica, que consiste en que en los rubros de gasto amplios como son la educación y la salud, pueden surgir intereses por actores políticos o funcionarios clave que busquen algún tipo de lucró político o económico diverso al objetivo al cual están destinados los recursos presupuestales, quienes lejos de promover la inhibición de la evaluación, promueven un esquema de evaluaciones fachada, a las que el autor se refiere como “evaluaciones espurias, precisas pero falsas”<sup>44</sup> en las que se analizan factores no trascendentales, desvinculados de la asignación de recursos o sus resultados reales.

Las soluciones que plantea el autor para resolver esta captura por actores políticos o por funcionarios apela al principio de que casi cualquier enfoque para la ubicación institucional de la función de evaluación del Estado puede ser viable, “siempre que exista la firme decisión política de las autoridades de hacerlo funcionar;”<sup>45</sup> aunque previene que, únicamente se podrá reconocer el apoyo político que recibió la función de evaluación de forma posterior al diseño legal y la puesta en marcha del modelo institucional de evaluación.

En el caso mexicano, este problema ya está contemplado en el marco constitucional vigente, toda vez que la función de evaluación de la política del desarrollo ha sido trasladada a un órgano constitucionalmente

---

42 *Idem*.

43 WIESNER Eduardo, *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*, op. cit., p. 9.

44 *Ibidem*, p. 6.

45 *Ibidem*, p. 14.

autónomo, lo cual representa la tendencia contemporánea en nuestro país de descentralización administrativa de las funciones estratégicas a fin de propiciar el predominio técnico de las funciones públicas por encima de los intereses políticos.

En este punto son convenientes las consideraciones de Wiesner, reconociendo que no existe un modelo único para el diseño institucional de la función de evaluación, señala que su arquitectura de esta función casi siempre deberá de contener los siguientes elementos:

- i) Un resumen de las funciones y responsabilidades de algunas de las principales entidades públicas, con un diagnóstico de su desempeño institucional real en contraste con el nominal o legal.
- ii) Un examen analítico de la interacción entre los presupuestos, el manejo de la información y el papel de los ministerios.
- iii) Identificación de los incentivos reales que hay detrás de las conductas institucionales y gerenciales, tanto de las autoridades presupuestarias como de los agentes del gasto.
- iv) Determinación de la demanda real existente dentro del gobierno de mediciones o evaluaciones de desempeño.
- v) Examen de la capacidad de evaluación desde el lado de la oferta a nivel del gobierno, de las universidades y de los centros de investigación.
- vi) Identificación de los principales marcos de política y de reforma en el sector público. Con estos elementos<sup>20</sup> se pueden configurar programas de acción en general o un programa específico de evaluaciones estratégicas, como se señalará más adelante.<sup>46</sup>

Para asegurar que la evaluación se convierta en un producto altamente demandado y que logre una eficacia duradera que en materia de desarrollo social podría implicar la reducción real de la pobreza, Wiesner recomienda la vinculación obligatoria legalmente de la asignación presupuestaria de los programas únicamente a aquellos que se encuentren sujetos a evaluación permanente, es decir, únicamente asignar recursos públicos a aquellas acciones y programas sociales que logren efectivamente los objetivos para los que están diseñados,

---

<sup>46</sup> *Idem.*

y no hacer erogaciones de gasto posteriores si no se dispone de una evaluación de resultados que la valide.<sup>47</sup>

Lo anterior podría parecer una medida drástica, sin embargo, se considera que la dualidad entre evaluación efectiva y autónoma realizada en nuestro caso por el CONEVAL a los programas de desarrollo y una eventual legislación que enlace efectivamente sus resultados con las asignaciones presupuestarias se encuentra al alcance del legislador. Considerando además que actualmente los resultados de las evaluaciones realizadas en el marco del PAE ya tienen esa vinculación y tienden a generar afectaciones en las asignaciones presupuestarias.

Wiesner además considera que esta lógica puede elevar la función de evaluación hasta transformarla en una herramienta extremadamente útil para el Estado, toda vez que la ejecución de los programas de desarrollo correcta y efectivamente evaluados en cuanto a su impacto social y efectos reales equivaldría en los hechos a un mayor y natural disponibilidad de recursos,<sup>48</sup> para los programas que efectivamente cumplan con el objetivo de generar bienestar a la población.

## V. ESTATUS Y OPERACIÓN VIGENTE DEL CONEVAL

El artículo 26 constitucional base C establece que 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 propio, 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.

Cabe mencionar que la reforma que otorgó autonomía constitucional al CONEVAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014 determinó en el artículo Vigésimo transitorio que el Congreso de la Unión debería emitir la legislación que regulará al CONEVAL de acuerdo con su nuevo estatus constitucional,<sup>49</sup> a fin de

---

<sup>47</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>49</sup> Véase DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política -electoral, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.



que dicho órgano autónomo del Estado logró su plena eficacia, de la siguiente forma:

VIGÉSIMO.- La reforma al artículo 26 de esta Constitución entrará en vigor al día siguiente de la publicación del presente Decreto.

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

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

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 presente Decreto.

**En tanto el Congreso de la Unión expide la Ley a que se refiere el párrafo anterior, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social que se crea por virtud del presente Decreto, una vez instalado, ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto en el mismo y en el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.<sup>50</sup> [énfasis añadido]**

---

<sup>50</sup> *Idem.*

La legislación secundaria referida en dicho artículo transitorio no ha sido emitida por el Poder Legislativo Federal, por esa razón actualmente el CONEVAL se mantiene operando bajo el régimen establecido en la Ley General de Desarrollo Social en calidad de órgano descentralizado del Gobierno Federal.

Por lo anterior, la Legislación secundaria vigente en la que se fundamenta la operación del CONEVAL es la Ley General de Desarrollo Social, que en materia de evaluación mandata que dicha entidad es el órgano encargado de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

En cuanto a sus funciones en materia de evaluación la Ley General de Desarrollo Social actualmente determina que el CONEVAL podrá:

- Realizar la evaluación de la política de desarrollo social por sí mismo, o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa.
- Aprobar los indicadores de resultados y de gestión de los programas de desarrollo para su evaluación.
- Emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal.
- Entregar los resultados de las evaluaciones a las Comisiones de Desarrollo Social de ambas Cámaras del Congreso, y a la Secretaría de Hacienda.

La Ley determina que la evaluación de la política de desarrollo social se realiza a través de los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto que cada dependencia operadora de programas que debe incluir. Dichos indicadores deben reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales, así como la calidad de los servicios de cada programa meta y objetivo de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Cabe mencionar que la legislación actual en materia de evaluación de la política de desarrollo social incluye la regulación de la función de evaluación, pero carece del enlace de los resultados de las evaluaciones de los programas sociales a las asignaciones presupuestales, lo cual podría significar incrementar la utilidad y eficiencia de la función

de evaluación, que adicionalmente podría enriquecer el proceso de planeación y presupuestación federal.

Respecto del diseño institucional de su órgano de gobierno, el artículo 82 de la Ley General de Desarrollo Social establece que el CONEVAL se integrara por el Titular de la Secretaría del Bienestar o la persona que este designe, seis investigadores académicos que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y un Secretario Ejecutivo Designado por el Ejecutivo Federal, se reproduce dicha disposición para su mejor exposición como sigue:

Artículo 82. El Consejo estará integrado de la siguiente forma:

- I. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe;
- II. Seis investigadores académicos, que sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y
- III. Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Ahora bien, como puede apreciarse el CONEVAL en su carácter de organismo descentralizado del Gobierno Federal sectorizado a la Secretaría del Bienestar, actualmente tiene en su órgano de gobierno al titular de la Secretaría del Ramo correspondiente y a un secretario ejecutivo designado por el presidente de la república, sin embargo en cuanto a la designación de los investigadores académicos es necesario señalar que el artículo 83 de la misma Ley ordena que la designación de estos investigadores se realice por la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS).

A mayor abundamiento respecto del órgano que designa a los investigadores académicos del órgano de gobierno del CONEVAL, el artículo 49 de la Ley General de Desarrollo Social, establece que la CNDS mismo que se integra por cuarenta y cinco miembros de la siguiente manera:

1. Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales.
2. El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas.
3. Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas.
4. Los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Lo anterior significa que el CNDS cuenta con cuarenta y cinco votos, de los cuales la mayoría pertenecen a los gobiernos locales y a las asociaciones de presidentes municipales, siendo notable que únicamente seis votos están en Poder del Ejecutivo, por lo que de conformidad con la Ley vigente el órgano de gobierno del CONEVAL desde 2004 han sido designados por un órgano colegiado en el que no influye únicamente el presidente de la república o los legisladores del Congreso de la Unión,<sup>51</sup> sino que se integran a representantes de los tres niveles de gobierno.

Por lo anterior, podría considerarse que la designación de los investigadores académicos por el CNDS presumiblemente contribuye a que estos integrantes del Consejo directivo del CONEVAL operen con un grado de independencia considerable, dado que formalmente no existen cuotas partidistas, y se tiene la obligatoriedad de que estos consejeros mantengan su calidad de investigadores activos,<sup>52</sup> lo anterior implica que su estabilidad laboral no depende estructuralmente del CONEVAL, sino de instituciones de educación superior, asimismo, su vinculación con el SNI, supone que sus integrantes participan de actividades académicas de frontera y por tanto cuentan con datos actualizados de la medición de la pobreza y la política de desarrollo social.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Cfr. CONSEJO NACIONAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL, *Autonomía de hecho y autonomía de derecho: Los retos de la reforma política para el CONEVAL*, diciembre de 2018, [https://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS\\_DE\\_PRENSA/REFLEXIONES\\_SOBRE\\_LA\\_AUTONOMIA\\_DEL\\_CONEVAL.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/COMUNICADOS_DE_PRENSA/REFLEXIONES_SOBRE_LA_AUTONOMIA_DEL_CONEVAL.pdf), p. 2.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>53</sup> *Idem*.

En este sentido podría considerarse también que actualmente el órgano de gobierno del CONEVAL es designado con un grado amplio de autonomía, dado que en el Comité Directivo de la organización figuran seis consejeros electos mediante convocatoria pública y que deben reunir entre otros requisitos la cualidad de ser investigadores con cargos académicos preferentemente en activo, dedicados a temas de evaluación de programas sociales y al estudio o medición de la pobreza con un perfil apartidista;<sup>54</sup> es decir, la Ley vigente ya incluye un criterio de autonomía técnica para la operación del órgano de gobierno del CONEVAL.

## VI. COMPARACIÓN DE SU ESTRUCTURA ORGÁNICA VIGENTE VS LA ESTRUCTURA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

El CONEVAL de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 base C de la Constitución se integra 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.

El texto constitucional, establece que serán nombrados, bajo el procedimiento que determine la ley al momento de su expedición, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

Además, la norma fundamental prevé la posibilidad de que el nombramiento pueda 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.

La Constitución establece un sistema de rotación en los nombramientos de los consejeros cada cuatro años, ordenando que serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

Finalmente, en la Constitución actualmente se contempla que el presidente del CONEVAL será elegido en los mismos términos, es decir

---

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 2.

mediante convocatoria pública abierta y designación de las tres cuartas partes de los presentes en la Cámara de Diputados, quien además 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 la Constitución. Asimismo, 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.

En el siguiente cuadro comparativo se reproducen ambos modelos de integración del órgano de gobierno del CONEVAL a fin de mostrar con mayor claridad las diferencias entre ambos diseños normativos:

**Cuadro 2. Comparativo de la integración de la junta de gobierno del CONEVAL.**

Cuadro comparativo integración del CONEVAL	
Vigente	Reforma de 2014
Fundamento Jurídico: Ley General de Desarrollo Social, artículo 82.	Fundamento Jurídico: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 26 base C.
Naturaleza Jurídica: Órgano Descentralizado sectorizado a la Secretaría de Bienestar.	Naturaleza Jurídica: Órgano Constitucional Autónomo.
Integración de su órgano de gobierno:  1. Titular de la Secretaría del Bienestar. 2. Seis investigadores académicos en activo miembros del SIN inscritos en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. 3. Un secretario ejecutivo.	Integración de su órgano de gobierno:  1. Presidente del Consejo. 2. Seis consejeros, ciudadanos mexicanos con reconocido prestigio en sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional con experiencia de diez años en materia de desarrollo social y que no pertenezcan a un partido político.
Principio de equidad de género: La LGDS ordena que los seis investigadores académicos se designen cumpliendo con el principio de equidad de género.	Principio de equidad de género: No se contempla en el texto constitucional.
Duración del encargo: Titular del ramo: Designación permanente sujeta disposición del Ejecutivo Federal. Investigadores: Cuatro años pudiendo reelegir únicamente a la mitad de sus miembros. Secretario ejecutivo: Designación permanente sujeta disposición del Ejecutivo Federal.	Duración del encargo: Presidente: cinco años con posibilidad de reelección por una sola ocasión. Investigadores: Cuatro años con posibilidad de reelección por un periodo igual.

Vigente	Reforma de 2014
<p>Órganos de designación:</p> <p>Ejecutivo Federal Comisión Nacional de Desarrollo Social integrada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los titulares de las Secretarías de Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como Medio Ambiente y Recursos Naturales.</li> <li>- El titular de la dependencia responsable del desarrollo social en cada gobierno de las entidades federativas.</li> <li>- Un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, legalmente reconocidas.</li> <li>- Los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores.</li> </ul>	<p>Órganos de designación:</p> <p>Cámara de Diputados.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Desarrollo Social.

## VII. IMPLICACIONES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL CONEVAL Y LA INFLUENCIA EN SU AUTONOMIA

Actualmente el mecanismo de designación del órgano de gobierno del CONEVAL contempla la intervención del Ejecutivo Federal mediante el nombramiento directo de titular de la Secretaría del Bienestar y del secretario ejecutivo del Consejo.

Además, la participación del CNDS compuesto por representantes de los tres órdenes de gobierno, secretarías federales, titulares de las Secretarías de Desarrollo Social en entidades federativas, los representantes de las asociaciones nacionales municipales y los presidente de las Comisión de Desarrollo Social de ambas Cámaras del Congreso de la Unión en la designación de los seis investigadores académicos que integran dicho órgano de gobierno, implica la integración de actores relevantes de diversas entidades públicas, de todo el país y en el ámbito del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo.

Esta multiplicidad de entidades involucradas en el proceso de designación de los investigadores académicos del CONEVAL tiene



como principal ventaja la reducción de sesgos políticos o intereses particulares en la selección de dichos integrantes, evitando comprometer la imparcialidad y objetividad de las decisiones tomadas por el CONEVAL.

La participación de la CNDS como lo establece la legislación vigente garantiza la incorporación de diferentes perspectivas en el análisis para la designación de los investigadores académicos, lo cual podría repercutir en su desempeño posterior al incorporar diversas perspectivas en el análisis y evaluación de las políticas sociales.<sup>55</sup>

Esto incluye no solo la consideración de la visión y experiencia de los investigadores académicos designados, sino que se elevan las garantías de que la diversidad de enfoques favorezca de forma integral y equilibrada la evaluación de los programas y acciones de desarrollo social.

Asimismo, la designación de los investigadores académicos por la CNDS puede también propiciar una mayor sinergia con los operadores de la Política Nacional de Desarrollo Social, facilitando la colaboración entre el CONEVAL y los miembros del CNDS quienes son los encargados de la implementación de las políticas sociales, lo cual se traduce en la recopilación de los datos y en la generación de evidencia relevante y útil para la toma de decisiones en cada nivel de Gobierno.

La coherencia y alineación de la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo puede verse fortalecida al tener un mayor grado de conexión con los actores relevantes de los tres órdenes de gobierno, facilitando y propiciando la comprensión de los objetivos, prioridades y desafíos en la materia.

Es importante destacar que, si bien la sinergia en la política social y la participación de actores relevantes pueden ser beneficiosas en la designación de los investigadores académicos del CONEVAL es crucial garantizar que mantengan su independencia y objetividad en el análisis y la evaluación. De modo que, la imparcialidad y la transparencia en los procesos de designación son fundamentales para preservar la calidad y la integridad de las evaluaciones realizadas por el organismo.

---

<sup>55</sup> Actualmente el CONEVAL colabora con funcionarios encargados de la implementación de la política nacional de desarrollo social en los tres niveles de gobierno, destacando su vinculación a través de la CNDS con las entidades federativas para la realización del diagnóstico y monitoreo de los programas sociales. Véase Consejo Nacional de Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social. CONEVAL. Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021, [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico\\_MyE\\_EF\\_2021.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Diagnostico_MyE_EF_2021.pdf).

Por otra parte, el mecanismo de designación establecido por la reforma constitucional de 2014, a pesar de consistir en modificar el estatus constitucional del CONEVAL de un órgano descentralizado a un OCA,<sup>56</sup> podría no favorecer precisamente la autonomía de dicha entidad.

Lo anterior debido a que concentra la designación de los investigadores académicos únicamente en la Cámara de Diputados, lo cual puede influir de diversas formas en la integración del órgano de gobierno del CONEVAL.

La implementación de la reforma constitucional de 2014 posiblemente genere que el proceso de designación de los investigadores académicos se vea influenciado por consideraciones diversas a los fines y objetivos de la función de evaluación del CONEVAL dado que el texto constitucional no es explícito en cuanto a mantener la calidad de investigadores del SIN inscritos en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, es decir, podría suceder que no se priorice la excelencia académica de los aspirantes para ocupar el cargo de investigadores académicos situación que actualmente se encuentra establecido en el nivel secundario como un mandato legal.

Por otra parte, al restringir la participación de la CNDS y exclusivamente contemplar la participación de órgano político, podría limitar la diversidad de perspectivas académicas en el CONEVAL, lo cual podría afectar la calidad y amplitud de las evaluaciones realizadas, ya que se podrían pasar por alto enfoques y conocimientos de los miembros del CNDS encargados de la implementación de la política nacional de desarrollo.<sup>57</sup>

En este punto conviene aclarar que, si bien el CONEVAL ejecuta evaluaciones independientes a la actuación de las dependencias locales de desarrollo social, necesariamente requiere de su colaboración para la recopilación de los datos necesarios para la elaboración de la evaluación programática de desarrollo, por esta razón es crucial que exista una

---

<sup>56</sup> Véase DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, en materia política -electoral, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

<sup>57</sup> Además de la colaboración que el CONEVAL tiene con funcionarios relevantes para la implementación de la política de desarrollo en la elaboración de diagnósticos y monitoreo, también realizan actividades de vinculación para tal efecto. Vid. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *IV seminario de pobreza, monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2018 – memorias*, [https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/IV\\_Seminario\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/IV_Seminario_2018.pdf).

sinergia social y operativa entre los investigadores académicos y los miembros del CNDS. Es decir, el cambio en el mecanismo de designación entre la legislación vigente y la ordenada por la reforma constitucional de 2014 podría afectar la capacidad del CONEVAL para realizar análisis rigurosos y objetivos de las políticas sociales.

Igualmente conviene mencionar que la restricción de que la designación de los investigadores académicos sea desarrollada exclusivamente por la Cámara de Diputados, puede haber la posibilidad de que este procedimiento se vea afectado por cambios políticos o a la renovación de las legislaturas, lo cual podría implicar también una falta de continuidad y estabilidad en la composición del CONEVAL.

Conviene recordar que la evaluación de la política de desarrollo social implica la evaluación del combate a la pobreza por el Estado mexicano, una potencial limitación de la actuación del CONEVAL por falta de continuidad o ausencia de la designación de los investigadores académicos derivada de una coyuntura política podría equivaler a la disminución de la capacidad del Estado para implementar la política de desarrollo de forma consistente, en otras palabras, la afectación no solo repercutiría en la autonomía del CONEVAL sino en la disminución de la capacidad Estatal para evaluar la evolución y progresos del combate a la pobreza en nuestro país.

En última instancia el cambio en el mecanismo de designación de los investigadores académicos podría afectar negativamente sobre la imparcialidad y la independencia del CONEVAL vulnerando la confianza y legitimidad que actualmente ostenta dicho organismo aún en el estatus de organismo descentralizado del Gobierno federal.

Un ejemplo destacado de un órgano autónomo cuya designación recae en un solo organismo político es el caso de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

El artículo sexto base A fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos establece que dicho organismo se integra por siete comisionados incluyendo a su presidente, que para su nombramiento la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley.

Como puede apreciarse el mecanismo de designación del órgano de gobierno del INAI se encuentra dentro de la competencia exclusiva del Senado de la República.

El proceso de integración del pleno del INAI comienza con la emisión de una convocatoria por parte del Senado de la República. Los interesados en ocupar un cargo como comisionados de dicho OCA pueden presentar su solicitud y cumplir los requisitos documentales para ser considerados en el procedimiento.

Una vez recibidas las solicitudes de los aspirantes, el Senado realiza un análisis y evaluación de los perfiles de los candidatos, quienes son sometidos a un proceso de comparecencias y entrevistas.

Posteriormente el Senado procede a la elección de los comisionados del INAI por votación de las dos terceras partes del pleno, los candidatos con el mayor número de votos son designados. Además, el artículo 6 base A fracción VIII párrafo octavo constitucional determina que el nombramiento puede ser objetado por el presidente de la república.

Este mecanismo de designación es similar al establecido en la Constitución para el CONEVAL, en el que se establece que la designación será por la Cámara de Diputados con posibilidad de ser vetado por el presidente de la república.

Cabe mencionar que de acuerdo con el mandato constitucional de renovación de cargos en el INAI, en abril de 2022 terminaron el periodo de designación dos consejeros del Instituto, sin que el Senado de la república designará nuevos consejeros; asimismo, el 1 marzo de 2021 un consejero más terminó el periodo para el que fue designado dejando al instituto con solamente cuatro de los siete consejeros en su órgano de gobierno,<sup>58</sup> por lo que dicho OCA no cuenta con los consejeros suficientes para integrar el *quórum* legal del instituto y en tanto no existan nuevas designaciones de las vacantes mencionadas, el INAI se encuentra imposibilitado para sesionar.

Por lo anterior, podría considerarse que el mecanismo de designación de los consejeros del INAI al encontrarse bajo la tutela de un solo organismo político ha limitado momentáneamente la capacidad del instituto para emitir resoluciones que resulten vinculantes para los

---

<sup>58</sup> SAN JOSÉ Elena, *El INAI se reúne por mandato judicial tras dos meses de parálisis por falta de quorum*, El País, 6 de junio de 2023, <https://elpais.com/mexico/2023-06-06/el-inai-se-reune-por-mandato-judicial-tras-dos-meses-de-paralisis-por-falta-de-quorum.html>.

sujetos obligados; es decir, el Instituto continúa recibiendo solicitudes de acceso a la información e inicia el trámite correspondiente ante las dependencias responsables, por lo que se mantiene realizado muchas de sus labores cotidianas en cuanto a la tramitación de las solicitudes ciudadanas, pero temporalmente se limitó su capacidad total para garantizar que los sujetos obligados cumplan con las solicitudes de información.

En contraste, actualmente el CONEVAL en calidad de órgano descentralizado, conserva el mecanismo de designación contemplando la selección de investigadores académicos por medio del CNDS para su órgano de gobierno de conformidad con el mecanismo vigente en la Ley General de Desarrollo, gozando de una estabilidad operativa y de certeza jurídica para la realización de la función de la evaluación de la política nacional de desarrollo.

## VIII. CONCLUSIONES

Los OCAS, al igual que muchos otros órganos del Estado, requieren para el ejercicio de sus funciones contar con un cierto grado de autonomía operativa, la cual de acuerdo con el análisis realizado puede ser en al menos las siguientes cinco vertientes:

1) autonomía organizativa, 2) autonomía presupuestaria, 3) autonomía normativa, 4) autonomía técnica, 5) autonomía de gestión, lo anterior con independencia de la naturaleza jurídica con la que cuenten, ya sean órganos autónomos, poderes del Estado, secretarías, órganos descentralizados, etc.

En el caso del CONEVAL tanto en la categoría de OCA que actualmente tiene en la constitución, como de órgano descentralizado, derivado de la importancia que reviste la evaluación de la política nacional de desarrollo, es preciso que el marco normativo de garantías de que su autonomía operativa se fortalezca, permitiendo a dicho órgano funcionar de forma constante y estable.

En este sentido, la autonomía del CONEVAL no se limita a la determinación de su estatus constitucional como OCA, sino que involucra una serie de factores que son fundamentales para preservar su independencia y objetividad en la evaluación de la política nacional de desarrollo.

Si bien el estatus constitucional de órgano autónomo pretende brindar ciertas garantías de independencia, es importante reconocer que, en el caso del CONEVAL, la designación de los investigadores académicos a través de la participación del CNDS contemplado en la Ley General de Desarrollo Social vigente, desempeña un papel crucial para su autonomía.

La participación del CNDS en la designación de los investigadores implica la integración de actores relevantes de distintas entidades públicas, tanto a nivel federal desde el Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, los gobiernos locales y municipales, se considera que este mecanismo eleva la garantía de inclusión de diversas perspectivas y conocimientos en el análisis y evaluación de las políticas sociales, dado que se cuenta con un mecanismo de vinculación entre los operadores de la Política Nacional de Desarrollo Social y los investigadores encargados de su evaluación.

Esta participación también contribuye a reducir posibles sesgos políticos o intereses particulares en la selección de los investigadores académicos, lo cual podría fortalecer la imparcialidad y objetividad de las decisiones tomadas al interior del CONEVAL.

Si bien el estatus constitucional del CONEVAL como OCA ya se encuentra vigente en la Constitución, la designación determinada por la reforma constitucional de 2014 excluye la participación del CNDS lo cual podría disminuir la garantía de autonomía del organismo, al vincular la designación de los investigadores académicos a un solo órgano político.

Quizá el riesgo más importante del cambio de mecanismo para la designación de los investigadores académicos del CONEVAL consiste en que se excluyan u omitan perfiles académicos de investigadores que se encuentren dentro del SNI inscritos en el Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, como actualmente lo ordena el artículo 82 de la Ley General de Desarrollo, abriendo la posibilidad a que se nombren aspirantes que no cumplan los requisitos profesionales y académicos que actualmente ostentan estos funcionarios en el órgano de gobierno del CONEVAL.

## IX. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- ACKERMAN, M. John y AUSTUDILLO, César, *La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Auditoría Superior de la Federación, México, 2009.
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. *La aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación*, Estudios especializados, Auditoría Superior de la Federación en colaboración con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.
- CÁMARA DE SENADORES, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia Política – Electoral, Gaceta del Senado 3 de diciembre de 2013.
- CANO VALLE, Fernando, SARWATARI ZAVALA, Garbiñe, *La autonomía de gestión de los Institutos Nacionales de Salud*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2009.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, CÁMARA DE DIPUTADOS. *Nota informativa, Ramo 20 Bienestar, PPEF 2023*, 20 de octubre de 2022.
- CONSEJO NACIONAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL, *Autonomía de hecho y autonomía de derecho: Los retos de la reforma política para el CONEVAL*, diciembre de 2018.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL. CONEVAL. *Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2021*.
- , CONEVAL, *IV seminario de pobreza, monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2018 – memorias*.



-----, *Misión, Visión y Objetivo Estratégico*.

ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *El Órgano Público Autónomo y el Tribunal Legislativo en México*, México, Porrúa, 2006.

GARCÍA PELAYO, Manuel, *El status del Tribunal Constitucional*, Revista Española de Derecho Constitucional, Madrid, España, vol. 1, 1981.

GARCÍA ZALDÍVAR, Héctor, *Instrumentos para la integración de la política social en México*, Administración Pública CIDE, Administración, Gestión y Políticas Públicas, México, Julio 2020.

GONZÁLEZ G. Daniel, HERNÁNDEZ Elías R., “La política de evaluación del Gobierno mexicano: Crítica desde la perspectiva conceptual”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, vol. XLV, núm. 2, enero–abril 2010.

LÓPEZ RODRÍGUEZ Blanca O., “El Sistema de Evaluación del Desempeño de México: Comentarios críticos y reflexiones sobre la perspectiva internacional”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, vol. XLV, núm. 2, enero–abril 2010.

MORALES GONZÁLEZ D. Gisela, “Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, vol. XLV, núm. 2, enero – abril 2010.

MORENO RAMÍREZ, Ileana. *Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano*, Porrúa, México, 2005,

NAVA NEGRETE, Alfonso, y QUIROZ ACOSTA, Enrique, *Autonomía Administrativa*, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Porrúa-UNAM, México, 2004.

Organización Internacional del Trabajo, Oficina internacional del Trabajo, Consejo de Administración, *Un nuevo marco de políticas y estrategias de evaluación en la OIT*, GB.294/PFA/8/4 294 reunión, Ginebra, noviembre de 2005.

PINEDA ORTEGA, Pablo Alberto, *La hechura de la Política de Desarrollo Social en los municipios de México*, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 2018.

SAN JOSÉ Elena, *El INAI se reúne por mandato judicial tras dos meses de parálisis por falta de quórum*, El País, 6 de junio de 2023.

WIESNER Eduardo, *Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES. Naciones Unidas. CEPAL–ECLAC, Serie 4 Gestión pública, Santiago de Chile, 2000.

## 2. *Normativa nacional*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.  
Ley General de Desarrollo.  
Ley de Planeación.

## 3. *Otras*

Diario Oficial de la Federación.