

Economía Moral

Autonomía constitucional del Coneval, ¿avance o retroceso? / I

Se promueve evaluación solo del gasto social, que se considera sospechoso

JULIO BOLTVINIK

LA EVALUACIÓN COMO PARTE DE LA REFORMA EDUCATIVA 2012-2013

ART. 3º CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN IX.

Para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad, se crea el Sistema Nacional de Evaluación Educativa.

La coordinación de dicho sistema estará a cargo del *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* [que] será un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Corresponderá al Instituto evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. Para ello deberá: **a)** Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema; **b)** Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y **c)** Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad...

La Junta de Gobierno será el órgano de dirección del Instituto y estará compuesta por cinco integrantes. El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual... designará al integrante que deba cubrir la vacante... por el voto de las dos terceras partes... dentro del improrrogable plazo de treinta días.

Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser personas con capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Instituto y cumplir los requisitos que establezca la ley, desempeñarán su encargo por periodos de siete años en forma escalonada y podrán ser reelectos por una sola ocasión. Sólo podrán ser removidos por causa grave... y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión... La Junta de Gobierno de manera colegiada nombrará a quien la presida, con voto mayoritario de tres de sus integrantes quien desempeñará dicho cargo por el tiempo que establezca la ley.

LA JORNADA

Mediante la adición de un apartado C al artículo 26 de la Constitución, la reforma política le otorgó la autonomía al Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), creado mediante la Ley General de Desarrollo Social promulgada en 2004. Con este añadido, el artículo 26 tiene tres apartados: el A se refiere a la planeación, el B al sistema nacional de información estadística y geográfica y al organismo autónomo que lo encabeza, el Inegi (Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica); y el C, a la evaluación de la política de desarrollo social, la medición de la pobreza y al Coneval, el organismo autónomo responsable de dichas tareas. Esta estructura revela ya una gran asimetría y un sesgo. Mientras la planeación es nacional, y el sistema nacional de información estadística y geográfica cubre todos los aspectos de la realidad nacional, la evaluación a que se refiere el apartado C es sólo en materia de desarrollo social, acotamiento temático que se hace más evidente con la otra tarea que se encomienda al Coneval: la medición de la pobreza. El apartado A sólo incluye una vez la palabra evaluación, cuando señala que “La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y *evaluación* del plan y los programas de desarrollo”. También añade que la ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación.

La ley reglamentaria del apartado A de la Constitución es la Ley de Planeación, promulgada originalmente en enero de 1983 como uno de los primeros actos de gobierno de Miguel de la Madrid quien inauguró la era de gobiernos neoliberales que hoy seguimos sufriendo. La Ley de Planeación vigente determina que el órgano responsable principal de la planeación es la SHCP (artículos 14 y 15), pero al principio esta función era responsabilidad de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) que Salinas de Gortari desapareció y todas sus atribuciones las concentró en la SHCP, yendo contra la sabiduría que llevó a López Portillo a dividir el enorme poder de la SHCP quitándole la autorización del gasto. La idea de la planeación del desarrollo en países capitalistas fue una imitación que éstos hicieron de la planificación ‘socialista’ de la URSS. Tuvo algún sentido en la era del estado keynesiano con fuerte intervención en la economía, pero carece de sentido en los estados neoliberales para los cuales el destino está trazado por el mercado. Por eso la Ley de Planeación nació muerta y así se ha quedado. Un reflejo tajante de su muerte total es que al final del propio gobierno de M. de la Madrid empezaron a desaparecer las áreas de planeación en todas las secretarías de Estado a pesar de que la Ley señala que Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades (art. 12). Los planes nacionales de desarrollo son noticia de un día y se olvidan el resto del sexenio. Más que una Ley de Planeación, se trata de una ley para formular planes y programas. En efecto, los que la redactaron no entienden que la planeación es una actividad permanente en la cual la formulación y reformulación constante tiene que estar integrada con la programación, presupuestación, ejecución y evaluación. En la Ley de Planeación la palabra evaluación (o sus derivados) está presente en sólo cuatro ocasiones y en todas ellas es irrelevante. En esta ley más que evaluación, lo que se promueve es la entrega de información: “En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión (*sic*: esta frase es obsoleta pues ahora en marzo las cámaras están en periodo ordinario de sesiones), *el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan y los programas*”. La misma autoridad que formula el Plan es la que informa de sus resultados. Algo así como una autoevaluación que, obviamente, carece de toda credibilidad y que, por tanto, no retroalimenta el ejercicio de planeación. Esto se repite de forma muy parecida en otras instancias. Por cierto que la nueva reforma política (art. 74 constitucional) le otorga a la Cámara de Diputados la función de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, pero no se incluye la función de aprobar el informe de las acciones y resultados antes mencionado.

¿Cómo se explica que, careciéndose en los hechos de una instancia de evaluación del desarrollo, se constituya ahora un organismo autónomo para evaluar una parte de éste: el desarrollo social? A esto hay que añadir que un año antes, como parte de la ‘reforma educativa’ se promulgaron cambios al art. 3º constitucional que incluyen (fracción IX) la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (para garantizar la prestación de servicios educativos de calidad), la coordinación del cual se encarga al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) como organismo con autonomía constitucional (véase recuadro con el texto básico de dicha fracción). Es decir, en el plazo de un año se han creado dos organismos constitucionales autónomos en el campo de la política social. Esto amplía la pregunta: ¿por qué tanto interés en la evaluación de la política social y de su gasto en un país en el que no hay interés por evaluar nada más? Es necesario añadir que la autonomía constitucional del Coneval y del INEE (en este caso más como parte de la

reforma laboral regresiva) mostraría que no se trata de la farsa de las autoevaluaciones y que, por tanto, hay un interés real en evaluar sólo la política social. ¿Por qué no crear un organismo autónomo para que evalúe la política de seguridad pública o la política económica?

La mejor respuesta es que, en el credo neoliberal, ahora más radicalizado que nunca a pesar de la gran crisis, *todo gasto social es sospechoso*. Puesto que el mercado lo resuelve todo, y puesto que el gasto social va contra las reglas del mercado (*vbg.* servicios gratuitos de educación, salud, o transferencias monetarias a las personas) al violar la regla universal de los mercados: *el intercambio de equivalentes*. Debe haber algo perverso, piensa el neoliberal de plena convicción, en regalar algo: servicios educativos o dinero. Pero el neoliberal también está convencido que el valor más alto, junto con la libertad, es la *igualdad de oportunidades* y considera, siguiendo al padre fundador Friedrich Hayek, que quien vive en la pobreza extrema no puede *jugar el juego del mercado* (que es lo que garantiza la igualdad de oportunidades) porque el hambre que padece no le permite siquiera pararse en la cola para solicitar empleo. Postula entonces una excepción a la no intervención del Estado: éste puede y debe intervenir ante la pobreza extrema para garantizar que todos puedan jugar el juego del mercado y, por tanto, gocen de igualdad de oportunidades. De ahí que los neoliberales reduzcan toda política social a la lucha contra la pobreza extrema. La educación gratuita sólo debe ser para pobres extremos. Estos deben recibir *vouchers* para pagar la educación que el resto debe pagar en efectivo. Piensan que instituciones como la UNAM o el IMSS que regalan servicios a los no pobres extremos son regresivas y que deberían cerrarse o cobrar sus servicios a precios de mercado. O que subsidios generalizados como el que prevalecía en el metro de la ciudad de México, deben eliminarse.

En este marco se explica que todo el gasto social sea sospechoso, que defiendan la focalización a ultranza y que, por tanto, impulsen la evaluación en materia social. Los gastos en seguridad pública, por ejemplo, no son sospechosos porque se trata de bienes públicos que, por definición no pueden tener mercados porque no hay forma de excluir a nadie. La exclusión es rasgo esencial de los mercados: si no pagas quedas excluido, pero si no hay forma técnica de excluir a nadie del bien público seguridad, nadie estaría dispuesto a pagar.

La evaluación que se impulsa es una *evaluación neoliberal* desvinculada de la planeación (que para el neoliberal es mejor que no exista, porque el mercado lo resuelve todo). El primer párrafo del apartado C del art. 26 constitucional, dice:

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

Los dos párrafos siguientes esbozan la organización del organismo autónomo y el procedimiento para nombrar a los consejeros, mientras el último revela que el Presidente

del Coneval tendrá rango de Secretario de Estado al indicar que presentará un informe anual de actividades a los poderes de la Unión, y que comparecerá ante las Cámaras del Congreso. En la serie que hoy inicio contaré la historia del Coneval, empezando por las iniciativas de Ley General de Desarrollo Social (entre el 2000 y el 2003), traeré a cuenta la de su equivalente en el DF (el *Evalúa DF*), analizaré el texto de este apartado del Art. 26 a la luz de tal historia, y analizaré las opciones para la legislación reglamentaria de dicho apartado.

julioboltvinik.org

jbolt@colmex.mx