

# El Coneval. Sobre la institucionalización del concepto oficial de la pobreza en México

Lukasz Czarnecki\*

El establecimiento de las nuevas instituciones democráticas es un logro dentro del proceso democrático del México contemporáneo en la última década. En este sentido, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) se creó con base en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004. Sin embargo, se considera que el Coneval es una síntesis contradictoria, donde los diferentes grupos de poder, externos e internos, diferentes partidos políticos de derecha e izquierda y distintos académicos logran influir. Como resultado aparecen las controversias en cuanto a la institucionalización y la importancia del Coneval en el diseño institucional federal.

**E**l establecimiento de las nuevas instituciones democráticas es un logro dentro del proceso democrático del México contemporáneo en la última década. Además, la lucha contra la pobreza necesariamente tiene que ser acompañada por instituciones democráticas que vigilen el gasto y el cumplimiento de los objetivos sociales para el bien común. En 2004 con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se creó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). ¿Cómo se institucionalizó el Coneval? En este

sentido, este artículo será dividido en tres partes. La primera, titulada la Democratización, analizará el contexto de la última década cuando se crearon nuevas instituciones para la medición de la pobreza. La segunda, la Institucionalización, analizará el proceso de la creación del Coneval, y la tercera, la Personalización, estudiará cómo se caracteriza la nueva institución a partir de las ideas de los funcionarios que impactaron en su creación.

## Democratización

Durante el periodo 2001-2012 se observaron tres etapas en la democratización y creación de la definición oficial de la pobreza: 1) la creación del Comité Técnico de la Medición de la

Pobreza (CTMP) 2002-2004, 2) la creación de la LGDS y el Coneval en 2004, y 3) la publicación de la definición de “pobreza multidimensional” en 2009.

En cuanto a la primera etapa, en julio de 2002 el CTMP optó por el método de medición de la pobreza monetaria, también llamada línea de la pobreza con una identificación de tres niveles de pobreza: alimentaria, capacidades y patrimonial.

[...] el nivel 1 de pobreza está referido a la imposibilidad de obtener una canasta alimentaria [...]; el nivel 2 de pobreza corresponde a no alcanzar el valor de la canasta alimentaria, más aún la estimación de los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda,

\* Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

transporte y educación, y el nivel 3 de pobreza se asocia a no disponer de los recursos para adquirir la canasta alimentaria más una estimación de los gastos no alimentarios considerados dentro del patrón de consumo de los hogares. En el futuro, con métodos más adecuados, será posible distinguir pobreza extrema y pobreza moderada (Comité Técnico de la Medición de la Pobreza [CTMP], 2005: 181).

Después, en la segunda etapa, con el fundamento de la LGDS de 2004 se crearon las instituciones del Sistema Nacional del Desarrollo Social (SNDS): la Comisión Nacional (CNDS), la Comisión Intersecretarial (CIDS), el Consejo Consultivo (CCDS) y el Coneval. La LGDS creó el Coneval con el fin de evaluar la política del desarrollo social, así como dar indicadores concretos de pobreza multidimensional a través de la Ley que presentó los lineamientos para la medición multidimensional de la pobreza. Según los artículos 36 y 37 de la LGDS, deberían incluirse ocho dimensiones para la medición de la pobreza: 1) Ingreso corriente per cápita, 2) Rezago educativo promedio en el hogar, 3) Acceso a los servicios de salud, 4) Acceso a la seguridad social, 5) Calidad y espacios de la vivienda, 6) Acceso a los servicios básicos en la vivienda, 7) Acceso a la alimentación, 8) Grado de cohesión social.

En cuanto a la tercera etapa, el resultado del trabajo del Coneval, es decir, la metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México, se publicó el 10 de diciembre de 2009. La metodología reúne el análisis de los ingresos con seis carencias sociales: 1) educación, 2) salud, 3) seguridad social, 4) vivienda, 5) servicios básicos, 6) alimentación. Con esto el Coneval propuso la definición de la pobreza multidimensional: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando: presenta al menos una carencia social y no tiene ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [Coneval], 2009: 12). También se introdujo el concepto *pobreza multidimensional extrema*: “Una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional extrema cuando presenta tres o más carencias y no tiene ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria” (Coneval, 2009: 13). Relacionado con el riesgo de presentar alguna carencia social está la vulnerabilidad que la población puede exhibir ante dicho riesgo, por lo que también se revisó el concepto *vulnerabilidad*: una persona vulnerable en carencias sociales es aquella que “presenta al menos una carencia social, pero tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades”;

y vulnerable por ingresos es la persona que “no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, pero tiene cubiertas todas sus carencias sociales” (Coneval, 2009: 16).

En fin, el método multidimensional no escapó a lo normativo de ésta, ya que establece los umbrales de rezago educativo, salud, alimentación, entre otros, lo cual se parece a los métodos anteriores.

## Institucionalización

Las instituciones tienen memoria, plantean los problemas; ellas mismas aprenden, evolucionan; se desarrollan a través de su propia experiencia, historia y soluciones que influyen al cambio; esto se podría denominar causas endógenas del cambio (March, 2007: 9). Las instituciones buscan actuar y aprender en el mundo cambiante, quieren adaptarse, crean conexiones que subordinan intenciones individuales para sus interacciones (March y Olsen, 1998: 943).

La institucionalización de la concepción oficial contemporánea de la pobreza se llevó a cabo durante la administración del presidente Vicente Fox (2001-2006). Primero, hay que señalar la importancia de las instituciones internacionales, como el Banco Mundial, que ha fomentado e impulsado las políticas de batalla contra la pobreza, y el Fondo Monetario Internacional en México:

[...] el FMI y el BM dedican el grueso de sus energías a lograr la estabilización y el ajuste del Tercer Mundo conforme a lineamientos estandarizados –irrespetuosos de las singularidades nacionales– o a crear instituciones de mercado en los antiguos países socialistas más que a buscar la congruencia de las políticas macroeconómicas de los centros industriales en el sentido de alentar el empleo, o una división del trabajo de beneficios compartidos (Ibarra, 1994: 82).

En la creación del Coneval se refleja la influencia del pensamiento del Banco Mundial, es decir, el enfoque en la evaluación, monitoreo (M&E) y multidimensionalidad de la pobreza. Por su parte, Salomón Nahmad, consejero de Coneval en el periodo 2010-2014, señala que “el Coneval no nació por la democratización, sino que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han estado empujando a los países a que hagan las evaluaciones de los programas sociales” (entrevista, julio 20, 2010).

Además de los impactos externos, el Coneval nace como la “preocupación” del PRI y del PRD, de la oposición

para vigilar el gasto público en los programas sociales llevados a cabo por la Sedesol durante la administración de Fox. Desde el 2003 la oposición tiene la mayoría en la Cámara de Diputados y el PRI y PRD proponen la creación de un organismo encargado para la evaluación de la política social. La LGDS es aprobada por todos los partidos. Graciela Freyermuth, ex consejera del Coneval, periodo 2006-2010, señala: “Incluir a seis académicos dentro de una institución federal, que realmente la conduzcan, es una forma totalmente diferente a lo que hay en México” (entrevista, julio 12, 2010).

El Coneval se institucionalizó en la LGDS; según esta ley, el Coneval es un

[...] organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad (Artículo 81).

Después de la publicación de la LGDS se emitió el Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en 2005 y el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social en 2006. Según el Decreto expedido por Vicente Fox Quesada, el Coneval

[...] es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Artículo 1).

El texto del Decreto difiere de la LGDS en tres puntos: primero, en el decreto se introduce el concepto “la Administración Pública Federal”; segundo, se introduce “para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines”; y tercero, “agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social”. El Decreto limita al Coneval como la entidad de la administración pública coordinada por la Sedesol. En cuanto a los objetivos, el Decreto acota la evaluación a sólo la Política Nacional; en la LGDS esto es

más específico: “Las Políticas y Programas de Desarrollo Social en la Ley”. Además, según el Decreto, los objetivos de la Ley deberían ser implementados “sin perjuicio” para las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública.

El Coneval, la institución más importante para la concepción oficial de la pobreza, es acotada por tres secretarías de Estado: la Sedesol, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría de la Función Pública. En cuanto a la composición, según la LGDS, el titular de la Sedesol, seis académicos y un Secretario Ejecutivo forman parte de él. Sin embargo, según el Decreto, el Coneval estará compuesto por un Comité Directivo, una Secretaría Ejecutiva y las unidades administrativas. La composición del Coneval en el Decreto crece de manera que tres organismos son colegiales; ya no es un secretario, sino una secretaria ejecutiva. También hay que señalar que el Decreto limita y disminuye el papel de los seis investigadores académicos. En fin, la LGDS y el Decreto muestran grandes tensiones entre la Cámara de Diputados (dominada por el PRI y el PRD) y la Sedesol (administrada por el PAN).

El 26 de septiembre de 2005 la Junta de Coordinación Política (JCP) de la Cámara de Diputados aprobó un acuerdo para imponer una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra el Poder Ejecutivo. Ese acuerdo se justificaba, según Julio Boltvinik (2005, 30 de septiembre: 28), ya que el Decreto: 1) elimina la función sustantiva del Consejo al reducir sus atribuciones a: “revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas” (Artículo 5, Fracción I del Decreto), 2) establecer un tipo de evaluación que la Ley no prevé: “evaluaciones internas” a cargo de los responsables de la operación de los programas, en relación con las cuales al Consejo sólo le otorga funciones normativas (Artículo 5, Fracción VIII, 3) socava el Artículo 37 de la LGDS al retomar sólo el criterio de periodicidad, pero no el de desagregación geográfica (Artículo 5, Fracción XXIV, 4) adiciona los requisitos para la toma de decisiones del comité directivo del Consejo, al establecer que “el órgano de gobierno sesionará válidamente con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y el Presidente del mismo. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes, teniendo el Presidente voto de calidad, para el caso de empate” (Artículo 8), 5) crea el Comité Directivo con carácter exclusivamente administrativo y otorga al Secretario Ejecutivo atribuciones no previstas en la LGDS.

Además, se estableció el grupo de trabajo, compuesto por Rodolfo Tuirán, subsecretario de la Sedesol, el abogado

de la Sedesol, Sonia Rincón (PRI), Clara Brugada (PRD) y Julio Boltvinik (PRD), para evitar la controversia constitucional como resultado del acuerdo entre Emilio Chuayffet, coordinador de la fracción parlamentaria del PRI con Josefina Vázquez Mota, titular de la Sedesol. Mientras, el presidente Fox nombró a Gonzalo Hernández Licona como secretario ejecutivo del Coneval, hasta entonces secretario general de evaluación en la Sedesol. El 30 de noviembre de 2005 se publicó la convocatoria a los investigadores académicos para integrarse en el Coneval. El 18 de enero de 2006 se publicó el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, en el cual no se tomaron en cuenta las reformas acordadas por el grupo de trabajo para modificar el Decreto. En tanto se cambió a la titular de Sedesol, quien recibió el nombramiento para presidir la campaña electoral del futuro presidente Felipe Calderón y entró Ana Teresa Aranda como nueva titular de la Secretaría. El Reglamento de la LGDS introdujo un nuevo factor sustancial en la institucionalización de la visión oficial de la pobreza:

Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la Secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación. Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el Artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que estime convenientes (Artículo 37).

Dicho reglamento difiere de la LGDS en cuanto a la consideración de la definición de la pobreza. Según el Reglamento, los pobres serán determinados por la Sedesol, “con sujeción a los lineamientos y criterios” del Coneval. Sin embargo, según la LGDS, el Coneval es sólo responsable de establecer quiénes son los pobres tomando en cuenta los ocho indicadores. En el discurso del 8 de febrero de 2006, en la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados, Julio Boltvinik (2006, 8 de enero) aclaraba a la titular de la Sedesol sobre la definición de la pobreza de la institución que presidía: “Eso no es posible, eso no está en la Ley y el reglamento no puede darle facultades a la Secretaría que no están en la Ley. [...] el reglamento viola la Constitución”.

Cabe señalar que en 2006 se emitió el Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Según este documento, el Coneval es “un organismo público descentralizado con personalidad

jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, la LGDS, el Reglamento de esta Ley y el Decreto que Regula el Coneval”.

No solamente el Decreto de 2005 y el Reglamento de 2006 y el Estatuto Orgánico de 2006 modificaron la LGDS, sino que también otras leyes como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Según el Artículo 110 de esta Ley,

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley. La evaluación del desempeño se realizará a través de la verificación del grado de cumplimiento de objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales [...] (2008).

La LFPRH puso los límites en cuanto a la evaluación como tarea principal del Coneval, otorgando facultades de evaluación también a la SHCP y a la SFP. También la LFPRH habló sobre la implementación del sistema de evaluación de desempeño (SED) que permita implementar el presupuesto basado en resultados (PBR).

En conclusión, la LGDS, el Decreto, el Estatuto y la LFPRH muestran las inconsistencias, enormes modificaciones, desplazamientos en la institución originalmente creada por la LGDS. La Tabla 1 (véase Anexo) muestra inconsistencias al respecto de la definición; la Tabla 2 (véase Anexo), las incongruencias al respecto de los objetivos, y la Tabla 3 (véase Anexo), las diferentes visiones respecto a la composición del Coneval. El Decreto señaló que la nueva institución será “sectorizada” a la Sedesol, lo cual no fue previsto en la LGDS. El Estatuto orgánico señaló la conformidad con el Reglamento de la LGDS. Entre los objetivos del Coneval, el Decreto selló que éstos tienen que ser ahora “sin perjuicio” a las acciones de la SHCP y la SFP. En este sentido, los seis investigadores académicos miembros del Coneval pasan de ser los “consejeros”, según la LGDS, a los “miembros de Comité Directivo”, según el Decreto; y, finalmente, de los “miembros del Comité” a “sujetos” de la Comisión Ejecutiva, según el Estatuto Orgánico. Eso significó la dispersión, disminución y descomposición de los órganos del Coneval. El cuerpo académico del Coneval se presenta en la Tabla 4 (véase Anexo), en la cual se observa

la repetición de los académicos en el CTMP y el Coneval; tal es el caso de Fernando A. Cortés, Graciela Teruel y John Scott. Entre las actividades que posee el Coneval para el periodo 2006-2010 se encontró el mayor enfoque en la medición de la pobreza, y para el periodo 2010-2014, un enfoque en la evaluación de las políticas públicas.

## Personalización

El Coneval tiene como objetivo evaluar la política de desarrollo social. El desarrollo social es una tarea de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol); ésta se creó en 1992 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Luis Donaldo Colosio fue el primer titular de esa dependencia federal para fortalecer su candidatura a la presidencia en 1994. En el periodo 1992-2013 hubo diez secretarios, de los cuales Josefina Vázquez Mota (2000-2006) tuvo el periodo más largo al frente de la Sedesol como se muestra en la Tabla 5 (véase Anexo); en este periodo cuatro secretarios fueron del PRI y cinco del PAN; y la actual secretaria es ex perredista.

Sin embargo, la Sedesol es una secretaría para manejar los programas contra la pobreza y la política social se reduce a los programas; “aun la concepción de Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) —afirma Clara Jusidman— era más interesante; el programa Oportunidades, manejado por la Sedesol, es un retroceso, ya que muestra la falta de ciudadanía” (entrevista, septiembre 10, 2010).

En el ámbito de la Sedesol, en la concepción de la “alternancia” dentro del partido gobernante (PAN), a partir de 2001 destacaron las posiciones de los siguientes actores: 1) Miguel Székely (2005), subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Sedesol (2000-2005), 2) Santiago Levy, subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1994-2000) y Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (2000-2005), 3) Josefina Vázquez Mota, titular de la Sedesol (2000-2005), y 4) Gonzalo Hernández Licona, funcionario encargado de la serie de Documentos de Investigación en la Sedesol (2002-2005) y a partir de 2006, nombrado por el presidente Vicente Fox, secretario Ejecutivo del Coneval. Estos políticos hacen clara su visión sobre la pobreza dando la perspectiva bajo la propuesta neoliberal. Es interesante subrayar que el proyecto neoliberal influido en la década de 1990, orientado principalmente en el tema de la pobreza por Santiago Levy, el mayor arquitecto del Programa Progresos-Oportunidades en el gobierno de Ernesto Zedillo, es ratificado en el sexenio de la “alternancia”. Ese grupo neoliberal, impulsado

principalmente por el Banco Mundial, se desarrolló dentro del aparato estatal desde los años noventa e integró a los personajes antes mencionados.

Por otro lado, en una vertiente de izquierda con una visión alejada a la anterior, se tiene a Julio Boltvinik, quien aplica su concepción de pobreza a través de las instituciones del Distrito Federal. En las discrepancias ideológicas entre ambos grupos radican las contradicciones en el discurso sobre la pobreza en los años noventa; al respecto, Clara Jusidman dice: “Hubo una pelea entre Miguel Székely, neoliberal, y Julio Boltvinik, de izquierda esencialmente. Por eso la Ley General de Desarrollo Social es un engendro. Es un monstruo” (entrevista, septiembre 10, 2010). Parte de la LGDS (lo relativo a los capítulos sobre la medición, entre otros) fue escrita por Julio Boltvinik, autor también de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDSDF) de 2000 (reformada en 2004 y 2009). Su *idée fixe* es el concepto del método de medición integrada de la pobreza (MMIP) y las necesidades básicas insatisfechas (NBI), ambas ideas desarrolladas en los años noventa:

El método multidimensional toma en cuenta muchas dimensiones para valorar si un hogar es pobre o no. Toma en cuenta el ingreso, la situación de su vivienda, tamaño adecuado para el número de personas, si está hecho con los materiales adecuados, si tiene servicios, agua, drenaje, electricidad, teléfono, si los miembros del hogar tienen acceso a estos servicios, si su nivel educativo cumple al menos los niveles mínimos establecidos socialmente, es decir, que nadie sea analfabeto, que nadie haya terminado solamente la primaria, que todos llegaron a la secundaria, y los más jóvenes que hayan terminado la preparatoria, la idea de acceso a servicio de salud, seguridad social. Entonces, por un lado, tenemos ingresos, después NBI y luego, el tiempo libre disponible de las personas del hogar. Los ingresos, las necesidades y el tiempo se combinan, y se llega a un puntaje para cada hogar y ese puntaje es el que define si el hogar es pobre o no (entrevista, abril 28, 2010).

El MMIP para medir la pobreza, compuesto con ingresos, NBI y tiempo, es implementado y utilizado en el concepto oficial de la pobreza por el gobierno del Distrito Federal. Las ideas de Boltvinik tuvieron un impacto parcial en la construcción del concepto oficial de la pobreza. La comparación entre la LDSDF (2000) y la LGDS (2004) se muestra en la Tabla 6 (véase Anexo). Hay que señalar que esos dos marcos legales son profundamente opuestos con diferentes principios. Existen dos visiones de la política del

desarrollo, para el DF y todo el país. Además, la LDS para el DF introduce la definición de pobreza en el Artículo 3, XV, lo que no contempla la LGDS. Según la LDS, la pobreza es “la incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre” (LDSDF, Artículo 3, XV). Hay que señalar que además de las necesidades básicas, se introduce la categoría del tiempo libre. Mientras, en la LGDS no se encuentra la definición de pobreza. Se habla sobre los “grupos sociales en situación de vulnerabilidad”. El principio primero de la LDS para el DF es la universalidad de los servicios y, contrariamente para la LGDS, es la libertad. Entre los principios solamente tres son los mismos para ambas leyes (justicia distributiva, integralidad y diversidad); las demás, es decir seis, son diferentes. En el DF entre dichos principios se encuentran: universalidad, igualdad, equidad de género, equidad social, territorialidad, exigibilidad. Según Myriam Cardozo, hay diferencias “tajantes con la política federal: universalidad combinada con territorialidad, integralidad, avance hacia un enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales exigibles, participación ciudadana, entre otros” (2009). La definición de la pobreza en el DF se relaciona estrechamente con el tema de los derechos sociales: “para el Gobierno del Distrito Federal, la pobreza es una realidad social que expresa déficit en el ejercicio de los derechos sociales básicos, que tiene carácter multidimensional y que no se reduce a la dimensión del ingreso” (Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal [CIDSDF], 2007: 13). Además, la definición de pobreza se nutre con la metodología elaborada por Julio Boltvinik, el método de medición integrada de la pobreza (MMIP). La medición llega a “resultados totalmente distintos” con la medición de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) federal: en el DF, en 2004, en la pobreza alimentaria (5.3%: Sedesol; 9.5%: MMIP), capacidades (4.5%: Sedesol, 14.2%: MMIP) y patrimonio (18.8%: Sedesol, 30.8%: MMIP); en total (28.6%: Sedesol y 54.5%: MMIP) de la población (CIDSDF, 2007: 14).

Dentro del paradigma neoliberal, Santiago Levy subraya que la política de la erradicación de pobreza debería reconocer las diferencias entre los pobres moderados y extremos, ya que estos últimos, en la extrema pobreza, tienen la necesidad para

[...] mejorar su estado de salud y nutrición, y romper el ‘círculo vicioso’ en el que se encuentran: entorno físico insalubre, letargo, alta tasa de mortalidad infantil y ferti-

lidad, incapacidad para tomar el riesgo, incapacidad para demandar la educación, bajos recursos de las grandes familias, y la transmisión de este estado de cosas de una generación a la siguiente. Sólo cuando este círculo vicioso se rompa, ellos podrían mantenerse y trabajar sin heredar el estado de la pobreza.

Las posiciones neoliberales se transformaron con el tiempo, y disminuyeron el nivel radical que tuvieron en la primera década del siglo XXI. Santiago Levy afirma que

Progres-Oportunidades no es la estrategia de lucha contra la pobreza de México. [...] Para erradicar la pobreza Progres-Oportunidades debe ser reforzada por el éxito de los demás componentes de la estrategia de lucha contra la pobreza y, de la misma manera, tienen que serlo las políticas macroeconómicas y microeconómicas (2009: 44-45).

En la visión de Gonzalo Hernández Licona, “el reto de la política social deberá encaminarse a reforzar los programas sociales incluyendo la participación directa de los individuos y la comunidad en todas las decisiones, con el fin de que el individuo no se sienta ajeno y no perciba un paternalismo que sólo tiene beneficios de corto plazo”; además, “el conjunto de individuos que recibe programas sociales percibe que tiene un mejor nivel económico y social que el grupo contrafactual que no recibe beneficios” (Licona, 2009: 31). También, la importancia de Licona destaca en “tejer” las relaciones, según Félix Acosta Díaz (entrevista, junio 28, 2010), entre diferentes grupos sociales y partidos políticos. Licona, nombrado secretario ejecutivo del Coneval por el ex presidente de México, Vicente Fox, logró durante cuatro años (entre 2006-2010) consolidar esta institución frente a los estados, y fue capaz de crear consenso entre los diferentes secretarios de Desarrollo Social de las entidades federativas para la nueva elección de los tres consejeros del Coneval. Evidentemente hubo más negociación política en la elección de 2010 que en la anterior de 2006, cuando se eligieron los primeros seis consejeros. En aquella elección, los electos fueron los que más votos tuvieron y nadie sacó un número total de todos los votantes. En las elecciones de 2010 llamó la atención que todos los electores votaron igual por los mismos tres consejeros “anteriores”, es decir, Fernando Cortés, Graciela Teruel, Agustín Escobar Latapí para 2006-2010 y 2010-2014, y por los tres “nuevos”, es decir, Salomón Nahmad, John Scott y María del Rosario Cárdenas para 2010-2014, como lo muestra la Tabla 4

(véase Anexo). Ha sido evidente que durante los primeros cuatro años del Coneval esta instancia se legitimó enormemente con los gobiernos estatales y estas negociaciones han sido gracias a Liconsa. A todas luces, sobre la elección de los seis investigadores académicos, se reproduce el sistema “4+2”, es decir, tanto en el primer periodo del Coneval (2006-2010) como en el segundo (2010-2014) los cuatro consejeros (Cortés, Teruel, Latapí y Dommarco en el periodo 2006-2010 y Cortés, Teruel, Latapí y Scott en el periodo 2010-2014) han tenido una relación más estrecha con la Sedesol como evaluadores y con el CTMP. Los otros dos consejeros (Graciela Freyermuth y Félix Acosta en el periodo 2006-2010, y Salomón Nahmad Sittón y María del Rosario Cárdenas en el periodo 2010-2014) han estado alejados de los programas federales. Sin embargo, como lo subraya Freyermuth, la participación de los académicos es una cuestión mucho más compleja y no se puede reducir el análisis al simple modelo “4+2” ya que se puede obtener “una imagen equivocada del Coneval, las decisiones se trataban casi siempre de tomar por consenso después de largas discusiones”; también señala que “las discusiones sobre la medición de la pobreza no se dieron en 4+2 ni creo que ahora se den de esa manera”.

La presencia de Hernández Liconsa en los sexenios de los ex presidentes Vicente Fox y Felipe Calderón, así como en el de Enrique Peña Nieto, en los cuales el secretario de Desarrollo Social ha sido cambiado en cuatro ocasiones, ha mostrado su habilidad en la política de los acuerdos. Se puede concluir que el secretario ejecutivo del Coneval es un actor principal en la política pública y no los seis investigadores académicos que deberían ser el corazón de esta institución evaluadora.

## Conclusiones

La democratización y la conceptualización de la visión oficial de la pobreza se entrelazan. Al principio del periodo 2001-2012, como resultado del trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, se establecieron tres líneas: alimentaria, capacidades y patrimonial, que funcionaron entre 2002 y 2009. Pero el discurso sobre la pobreza evolucionó gracias a la implementación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero de 2004 y la creación del Coneval. Sin lugar a dudas, fue un logro en el escenario de la democracia mexicana, en el ámbito del pluralismo y la participación ciudadana. Sin embargo, como se ha observado, la conceptualización oficial de la pobreza es una síntesis contradictoria, donde los diferentes grupos de

poder (internacionales y nacionales, diferentes partidos de derecha e izquierda, diferentes académicos) logran influir. De ahí la expresión de Clara Jusidman de que la LGDS es un “engendro”, un resultado de una “pelea” entre el grupo neoliberal, representado por Miguel Székely, y el izquierdista, Julio Boltvinik. De lo anteriormente expuesto, se observa que la concepción oficial de la pobreza es la concepción diluida de la concepción neoliberal, ya que contiene también los elementos antineoliberales como la medición en función de los derechos sociales y multidimensionalidad, entre otros.

El análisis del Coneval muestra que la creación de las nuevas instituciones no rompe con la manera de considerar la política, en la cual la ciudadanización se limita a la función legitimadora de la política oficial, en la que por la búsqueda de alianzas se sacrifican ideas, de que éstas muestran un contenido flexible, de que el sistema “4+2” es una manera contemporánea de ejercer la democracia. Todo esto significa la existencia de un “acuerdo” promovido por los organismos internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, un “acuerdo” bajo el lema de la democracia, el pluralismo y la participación ciudadana; un “acuerdo” para mantener la pobreza.

La posición de los seis académicos miembros del Coneval se podría comparar con lo que pasa a escala internacional. Actualmente, los ciudadanos de México ocupan posiciones centrales en organismos internacionales, a saber Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y José Ángel Gurría, secretario general de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, no hay presión por parte de estos organismos hacia el gobierno federal para cambiar la política económica, social y salarial. Los salarios mínimos en México son los más bajos en América Latina; subieron desde noviembre de 2012, de 60.50 a 60.75 pesos por día. La presencia de Bárcena y Gurría en esos cargos confirma la legitimación por parte de ellos del *status quo*, conforme al capital transnacional. Lo mismo sucede con los seis investigadores del Coneval; su presencia confirma y legitima la persistencia de las políticas neoliberales agudas, ahora, conforme con los investigadores, es decir, ciudadanos independientes. El Coneval, una institución relevante para la democracia mexicana, se convirtió en una farsa: ese nadie que aparece cuando se abre la puerta, en la obra de Eugène Ionesco *La cantante calva*; tres veces llaman en la puerta de entrada y cuando se abre la puerta no hay nadie, de tal manera que la señora Smith dice: “No me mandes a abrir la puerta. Has

visto que era inútil. La experiencia nos enseña que cuando se oye llamar a la puerta es que nunca está nadie en ella” (Ionesco, 1989: 29-30).

## Referencias

- Boltvinik, J. (2005, 30 de septiembre). “¿Controversia constitucional o acuerdo?” *La Jornada*. Recuperado de <[http://www.jornada.unam.mx/archivo\\_opinion/autor/front/29/1647/y/Controversia-constitucional-o-acuerdo](http://www.jornada.unam.mx/archivo_opinion/autor/front/29/1647/y/Controversia-constitucional-o-acuerdo)>.
- Boltvinik, J. (2006, 8 de enero). Versión escenográfica de la reunión de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados con la titular de Sedesol, Ana Teresa Aranda. México: Cámara de Diputados.
- Cardozo Brum, M. (2009). “Modelos metodológicos aplicados por el gobierno federal y el gobierno del Distrito Federal en la evaluación de programas sociales”. Ponencia presentada en la Pre-Alas, Toluca, 2-3 abril, 2009.
- Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social del Distrito Federal (CIDSDF) (2007). *Ciudad con equidad, incluyente y participativa. Programa de Desarrollo Social 2007-2012*. México: CIDSDF.
- Comité Técnico de la Medición de la Pobreza (CTMP) (2005). “Medición de la pobreza: variantes metodológicas y estimación preliminar”. En Székely, M., *Números que mueven al mundo: la medición de la pobreza en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) (2009). *Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza*. México: Coneval. Recuperado de <<http://www.coneval.gob.mx/contenido/home/6595.pdf>>.
- Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2005).
- Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2006).
- Ionesco, E. (1989). *La cantante calva*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Ibarra, D. (1994). *Interdependencia, ciudadanía y desarrollo*. México: Nacional Financiera/FCE.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (2000).
- Levy, S. (2009). *Pobreza y transformación democrática en México*. México: FCE.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2008).
- Ley General de Desarrollo Social (2004).
- Licona, G. H. y Székely, M. (2009). “Labor Productivity: The Link Between Economic Growth and Poverty in Mexico”. En Jo Bane, M. y Zenteno, R., *Poverty and Poverty Alleviation Strategies in North America*. Harvard: Harvard University Press.
- March, J. G. (2007). “The Study of Organizations and Organizing Since 1945”. *Organization Studies*, 28.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1998). “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. *International Organization*, 52(4).
- Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social (2006).

## Anexo

**Tabla I**  
**La definición de Coneval, según la LGDS, el Decreto y el Estatuto Orgánico del Coneval**

Definición		
LGDS (Cámara de Diputados) 20/01/2004	Decreto de Vicente Fox Quesada por el que se regula el Coneval 24/08/2005	Estatuto Orgánico del Coneval 2006
Organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. (Artículo 81)	Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. (Artículo 1)	Un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetivos y fines, de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, la LGDS, el Reglamento de esta Ley y el Decreto que regula el Coneval.

Fuente: Elaboración propia.



**Tabla 2**  
**Los objetivos del Coneval, según la LGDS, el Decreto y el Estatuto Orgánico del Coneval**

Objetivos		
LGDS	Decreto de Vicente Fox Quesada	Estatuto Orgánico
Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (Artículo 81)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y</li> <li>2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad. (Artículo 3)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>I. Normar y coordinar la evaluación de las Políticas de Desarrollo Social y de las Políticas y Programas que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen encomendadas las SHyCP y de la Función Pública, y</li> <li>II. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación, análisis y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad. (Artículo 3)</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 3**  
**La composición de Coneval, según la LGDS, el Decreto y el Estatuto Orgánico**

LGDS	Decreto	Estatuto Orgánico 2006
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social, o la persona que éste designe;</li> <li>2. 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</li> <li>3. Un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal (Artículo 82).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un Comité Directivo;</li> <li>2. Una Secretaría Ejecutiva, y</li> <li>3. Las unidades administrativas que determine el Comité Directivo [...] (Artículo 6). Dentro del Comité Directivo serán:             <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El titular de la Secretaría o la persona que éste designe, quien lo presidirá, y</li> <li>II. Seis investigadores académicos [...] (Artículo 7).</li> </ol> </li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Comité;</li> <li>2. La Comisión Ejecutiva;</li> <li>3. El Órgano Interno de Control;</li> <li>4. La Secretaría Ejecutiva, y</li> <li>5. Las Unidades Administrativas (Artículo 7). El Comité estará integrado por:             <ol style="list-style-type: none"> <li>I. El Titular de la Secretaría [...];</li> <li>II. Seis investigadores académicos [...].</li> </ol> </li> <li>III. Por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público [...],</li> <li>IV. Por un Secretario Técnico y un Prosecretario designados por el Comité (Artículo 10). La Comisión Ejecutiva: I. Por los sujetos a los que se refiere la Fracción II del Artículo 82 de la Ley, y II. El Secretario Ejecutivo (Artículo 19).</li> </ol>

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 4**  
**Miembros del CTMP (2002) y del Coneval 2006-2010 y 2010-2014**

CTMP 2002	Coneval 2006-2010			Coneval 2010-2014	Coneval 2014-2018
	Especialista	Nombre	Adscripción		
Daniel Hernández					
Enrique Hernández Laos	Sociólogo	Fernando Cortés	El Colegio de México	Sin cambio	X
Fernando Cortés					
Gerardo Leyva Parra	Antropólogo	Agustín Escobar Latapí	CIESAS Occidente	Sin cambio	X
Graciela Teruel					
John Scott	Economista	Graciela Teruel	Universidad Iberoamericana	Sin cambio	X
José Luis Ávila Martínez	Demógrafo	Félix Acosta Díaz	El Colef	María del Rosario Cárdenas, UAM-Xochimilco	Sin cambio
Luis Felipe López Calva	Nutriólogo	Juan Ángel Rivera Dommarco	Instituto Nacional de Salud Pública	John Scott Andretta CIDE	Sin cambio
Luis Rubalcava					
Miguel Székely	Antropólogo esp. Indígenas	Graciela Freyermuth Enciso	CIESAS Sureste	Salomón Nahmad Sittón CIESAS Sureste	Sin cambio
Mónica Orozco					
Roberto Villarreal					
Rodolfo de la Torre					

Fuente: Elaboración propia.

<b>Tabla 5</b> <b>Los funcionarios encargados de la política de desarrollo social</b>	
<i>Secretarios de Desarrollo Social (México)</i>	<i>Periodo</i>
1. Luis Donaldo Colosio	1992-1993
2. Carlos Rojas Gutiérrez	1993-1998
3. Esteban Moctezuma	1998-1999
4. Carlos Jarque	1999-2000
5. Josefina Vázquez Mota	2000-2006
6. Ana Teresa Aranda	2006
7. Beatriz Zavala Peniche	2006-2008
8. Ernesto Cordero Arroyo	2008-2009
9. Heriberto Félix Guerra	2009-2012
10. Rosario Robles Berlanga	2013-...

Fuente: Elaboración propia; 1-4: PRI; 5-9: PAN; 10: ex PRD.

<b>Tabla 6</b> <b>Las concepciones oficiales de la pobreza para México (LGDS) y el Distrito Federal (LDSDF)</b>				
	<i>México</i>		<i>Distrito Federal</i>	
	<i>LGDS 2004</i>	<i>Reglamento de la LGDS, 2006</i>	<i>Medición Multidimensional, 2009</i>	<i>LDSDF 2000</i>
<b>Principios</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Libertad</li> <li>2. Justicia distributiva</li> <li>3. Solidaridad</li> <li>4. Integralidad</li> <li>5. Participación social</li> <li>6. Sustentabilidad</li> <li>7. Respeto a la diversidad</li> <li>8. Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades</li> <li>9. Transparencia (Artículo 3)</li> </ol>			<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Universalidad</li> <li>2. Igualdad</li> <li>3. Equidad de género</li> <li>4. Equidad social</li> <li>5. Justicia distributiva</li> <li>6. Diversidad</li> <li>7. Integralidad</li> <li>8. Territorialidad</li> <li>9. Exigibilidad (Artículo 4)</li> </ol>
<b>Definición de la pobreza</b>	No hay una definición explícita; se habla de "grupos sociales en situación de vulnerabilidad". Además se introducen los lineamientos y criterios que deberían ser tomados por el Coneval para una definición futura (artículos 36 y 37).	Definición de la situación de pobreza: "Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la Secretaría [...]". Se trata de la Sedesol.	Definición de la situación de pobreza multidimensional: al menos con una carencia y falta de ingreso suficiente.	Definición explícita: "La incapacidad de un individuo o un hogar de satisfacer de manera digna y suficiente sus necesidades básicas en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, transporte, recreación, servicios y tiempo libre" (Artículo 3, XV).

Fuente: Elaboración propia.