

Los órganos de evaluación de la gestión pública mexicana

Myriam Irma Cardozo Brum*

Resumen:

En las últimas décadas. La gestión pública mexicana ha sido evaluada en forma creciente, pero no todos los campos de su actuación han sido analizados y valorados con igual profundidad. Desde fines del siglo pasado. Se ha vivido un notorio incremento de la evaluación federal en materia de desarrollo social, seguido de un reciente proceso en educación y medio ambiente, así como de avances a nivel estatal y municipal. En estos sectores ésta ha sido coordinada por órganos que varían en sus formas jurídicas, niveles de autonomía, resultados y grado de consolidación. Sin embargo, aún falta una evaluación integral de dicha gestión pública. Analizar esta diversidad constituye el objetivo de este artículo, con base en información documental.

Abstract:

Over the last decades, Mexican public management has been evaluated more and more. But not all areas of action have been analyzed and valued with the same depth. Since the end of the last century, there has been a notorious increase on federal evaluation with regards to social development, followed by recent works on education and the environment, as well as, progress at state and municipal levels. On these areas, evaluation has been coordinated by bodies with different legal structures, different degrees of autonomy, with different levels of results and consolidation. However, there is still need an integral evaluation of public management. The objective of this paper is to analyze this diversity based on documental information.

Sumario: Introducción / I. La gestión pública / II. Los órganos mexicanos de evaluación y sus niveles de autonomía / III. La evaluación de la gestión pública federal mexicana / IV. La evaluación de la gestión pública local / V. Conclusiones y retos futuros / Fuentes de consulta

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM y Profesora-Investigadora del Departamento de Política y Cultura de la UAM-X.

Introducción

Como sucede en la mayoría de los países de América Latina (Colombia, Chile y Costa Rica, entre otros) en las últimas décadas, la gestión pública mexicana ha sido evaluada de manera creciente en algunos de sus campos de gestión. A nivel de los países desarrollados, han sido pioneros el sector educativo y luego el vinculado a la salud, mientras que en México lo ha sido la evaluación federal en materia de desarrollo social, seguida de un reciente proceso en materia de educación y de medio ambiente, así como de avances diversos en los niveles estatal y municipal. Pero se trata de trabajos parciales, que han postergado una evaluación integral de la gestión pública en el actual marco de los tres componentes de la Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas (económico, social y ambiental) y sus interrelaciones.

Asimismo, en los casos en que la evaluación ha avanzado, ésta se ha desarrollado sistemáticamente a nivel de los programas de cada sector y ha sido coordinada por órganos que varían en sus formas jurídicas, niveles de autonomía, grado de consolidación y resultados.

Con el objetivo de analizar su diversidad, se presenta un marco referencial en el que se definen los principales conceptos utilizados en el trabajo: la gestión pública, sus principales campos de gestión, los procesos de evaluación que se aplican para conocer su desempeño, así como los órganos que los coordinan. También se mencionan brevemente las teorías, ampliamente tratadas en la literatura internacional, que han influido en el desarrollo del tema.

Posteriormente, con base en información documental, se analizan las características y resultados más destacados en cada caso y se valora si estos permiten aproximarnos a una evaluación del complejo conjunto que integra la gestión pública en el marco de las políticas y estrategias nacionales implementadas o se requieren modificaciones que nos permitan acercarnos al logro de ese objetivo.

I. La gestión pública

Administrar y gestionar son verbos que se han utilizado indistintamente para hacer referencia a las acciones que se realizan en cumplimiento de una función para lograr sus objetivos. En el caso de la administración pública, éste es avanzar en el proceso de desarrollo y generar bienestar en la población.

En los años cincuenta del siglo pasado, la administración pública fue cuestionada por algunos rasgos propios de la burocracia que reducían su eficiencia (gran tamaño, lentitud, formalismo normativo, controles excesivos, etcétera). En las siguientes décadas, varios economistas y publicaciones intensificaron la crítica dirigida a su presupuestación tradicional y su inadecuado manejo financiero para alcanzar las metas macroeconómicas. Se publicaron trabajos fundamentales como el de Crozier.¹ Pero fue en los años ochenta cuando se presentaron profundas crisis (fiscal, de endeudamiento, de bienestar, etcétera) y cambios acelerados (de tecnología, condiciones de trabajo, etcétera) que provocaron su sustitución por el término “gestión pública”, considerado más moderno y adecuado al discurso de la Reforma del Estado.

Como resultado de la evolución sintetizada, hoy encontramos definiciones de Gestión Pública, tanto referidas a su práctica, como a la disciplina que la estudia. Los principales elementos incluidos en la primera, objeto de estudio del presente artículo, se refieren a los mecanismos de decisión para la distribución y asignación de los recursos públicos, al diseño e implementación de políticas, al suministro de bienes y servicios y aplicación de regulaciones mediante procesos, instrumentos y acciones efectuados por un conjunto de organizaciones gubernamentales.

En este encuadre general es posible identificar dos enfoques teóricos que han influido notoriamente en su práctica actual: Nueva Gestión Pública (NPM por sus siglas en inglés) y “Gestión por (o para) Resultados”. La primera, ampliamente analizada en la literatura,² es una corriente que persigue la eficacia (logro de objetivos) y la eficiencia (productos obtenidos al menor costo posible), favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia privada y libre elección de los usuarios, y agregando el control de calidad de la oferta de servicios públicos. La NPM ha constituido el paradigma que ha

¹ Michel Crozier, El fenómeno burocrático.

² Consultar al respecto, entre otros: Christopher Hood, “Public administration and public policy: intellectual challenges for the 1990s”, pp. 346-358; David Osborne y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*; Christopher Pollitt, y Geert Bouckaert, *Public Management Reform*; Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner y Louise Fitzgerald, *The new public management in action*; Michael Barzelay, “La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)”, pp.1-35; Christopher Hood y Guy Peters “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, pp.267-282; Arellano (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno*; Cejudo, Guillermo (comp.), *Nueva gestión pública*.

guiado el cambio (modernización) de la organización y gestión de la mayoría de las administraciones públicas, conjuntamente con el desarrollo de una cultura orientada a la gestión por (o para) resultados. Ésta última constituye una estrategia que busca un cambio en la cultura que enfatice la obtención de resultados (productos y servicios) para el ciudadano, en lugar de apearse a los procedimientos.³ Esa mejoría del desempeño gubernamental requiere retroalimentar la planeación con procesos de monitoreo y evaluación,⁴ tomando en cuenta todo el ciclo de gestión, así como sus diversos componentes y actores.⁵

La evaluación antes mencionada se vuelve central para verificar el logro de objetivos o proponer modificaciones que aseguren mejores resultados futuros. La consideramos un proceso basado en “una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”.⁶ La realidad evaluada puede ser el desempeño de una persona, una organización, una gestión, un programa o una política pública.

La evaluación debería aplicarse en los distintos sectores o campos de acción de la gestión pública y sus interrelaciones. Aunque la política exterior constituye un ámbito importante de la acción gubernamental, en este trabajo se revisa sólo la gestión interna, básicamente en los campos económico, social y ambiental, lo cual coincide con los tres ejes de la sustentabilidad y la actual Agenda 2030 de la Organización de las Naciones Unidas.⁷

La gestión económica se refiere al conjunto de políticas y procedimientos establecidos por los gobiernos para el manejo de las principales variables macroeconómicas: crecimiento, apertura al exterior y nivel de proteccionismo, balanza de pago, promoción de la competencia, impulso al campo, la industria y los servicios, tipo de cambio, inflación y precios, tasas de interés,

³ Roberto García y Mauricio García (coords.), “La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe”, p. 6.

⁴ Claudia Maldonado y Cristina Galíndez, “Monitoreo, evaluación y gestión por resultados”, p. 13.

⁵ Alejandro González, “Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD”, p. 15.

⁶ Myriam Cardozo, “Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte”, p. 44.

⁷ OEA (2015), Agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

impuestos, presupuestos de ingresos y gastos, deuda pública, empleo, salarios y tarifas de servicios públicos, entre otros.⁸

La gestión social también implica políticas y procedimientos que, en este caso, intentan mejorar las condiciones de vida de la población en torno a los principales problemas sociales: desigualdad, pobreza, marginación, salud, educación, seguridad social, vivienda, etcétera. Estos se vinculan de manera directa con algunas variables macroeconómicas como empleo, salarios y precios, por lo que la gestión social, que redistribuye los recursos obtenidos mediante mecanismos fiscales, debe estar coordinada con la económica, en que se produce la primera distribución del ingreso en el mercado laboral entre empresarios, funcionarios y demás trabajadores. Juntas promueven el desarrollo basado en el crecimiento, la equidad y el bienestar social. Por su relevancia, la política educativa, de salud y de vivienda, a pesar de formar parte de la política social en general, han sido, a menudo, tratadas por separado, reduciendo el ámbito de lo social de manera fundamental a la lucha contra la pobreza.⁹

La gestión ambiental ha sido la última en aparecer en el escenario de la gestión pública debido al aumento de los problemas en ese sector, que actualmente se intenta revertir: cambio climático, contaminación de suelos, aire y agua; manejo de recursos peligrosos; deforestación; pérdida de biodiversidad, desaparición de especies, manejo de basura, acidificación de los océanos y reducción de la capa de ozono, entre los principales.¹⁰

Indudablemente, quedan sectores difíciles de ubicar en este marco tripartito, como las políticas de seguridad ciudadana o las de ciencia y tecnología, y también, el desafío metodológico que implica el estudio de sus interrelaciones.

II. Los órganos mexicanos de evaluación y sus niveles de autonomía

Como ya adelantamos, en México no todos estos sectores cuentan con órganos que apliquen evaluaciones, y los que existen tienen diferentes grados de autonomía funcional, en relación con su figura jurídica y atribuciones: ofici-

⁸ Oliver Blanchard, *Macroeconomía*.

⁹ Myriam Cardozo, *op. cit.*

¹⁰ Semarnat, "Informe de la situación del medio ambiente en México".

nas de alguna secretaría del gobierno central, organismos públicos desconcentrados, descentralizados y autónomos.

El tema ha sido objeto de muchas discusiones que parten de la idea que la evaluación externa debe ser llevada a cabo por órganos ajenos a la propia administración pública encargada de ejecutarlos. El menor grado de autonomía se logra con un organismo desconcentrado, que recibe tareas delegadas por autoridades superiores a las que permanece subordinado. Es el caso de algunos órganos de evaluación en estados como Quintana Roo o Querétaro.

Los organismos descentralizados son creados por ley o decreto del Presidente, cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus decisiones pero sus autoridades son nombradas por el Poder Ejecutivo. En varios casos ésta ha sido la figura jurídica empleada al momento de la creación de algunos órganos de evaluación: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, hoy Ciudad de México (Evalúa CDMX), Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social del Estado de México, entre otros.

Pero diferentes actores políticos y sociales han considerado conveniente su mayor autonomía, por lo que el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas del Estado de Durango y los dos primeros antes mencionados son o están actualmente en proceso de volverse Órganos Constitucionales Autónomos (OCA). Estos OCA nacieron hace unos 50 años en algunos países desarrollados y México los ha incluido desde 2013. Son órganos que gozan de autonomía presupuestal y de gestión, sin subordinación a ninguno de los tres poderes clásicos, que realizan algunas tareas antes efectuadas por los gobiernos centrales,¹¹ en pos de mayor especialidad técnica e imparcialidad política en los más amplios temas. Se trata de una especie de descentralización de funciones en grado extremo.¹² Sin embargo, algunos autores consideran que, en la práctica han tenido sesgos políticos evidentes en la búsqueda de equilibrios entre los grupos de poder y consideran que su desempeño no ha sido mejor al centralizado, aunque podría serlo si estas agencias realmente tomaran decisiones independientes y los grupos de poder no

¹¹ Pedro Salazar Ugarte, *El poder Ejecutivo en la Constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*.

¹² Filiberto Ugalde Calderón, “Órganos constitucionales autónomos”, pp. 253-264.

las pudieran cancelar.¹³ Otros especialistas, definitivamente, proponen que se les deje de crear hasta que se realice una evaluación a fondo de sus resultados¹⁴ o un debate público al respecto¹⁵ a pesar de considerar que los efectos son variados, destacando como exitoso el mecanismo empleado para la integración de la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece).¹⁶ Dussauge¹⁷ sostiene que en lugar de valorar su aportación ha habido una tendencia a la realización de críticas o mitos en torno de su origen, atribuciones y desempeños.

La excepción que implica su autonomía frente a la tradicional división de poderes, propuesta desde Aristóteles y Montesquieu, y recogida en la Constitución de 1917, ha sido objeto de muchas polémicas. Algunos autores consideran que se trata de un cuarto poder, de lo contrario, habría que considerarlos parte del poder Ejecutivo, contraviniendo la teoría de su composición unipersonal (Art. 80 Constitucional). Este nuevo poder, junto con el Judicial, sería contramayoritario, no elegido por el voto popular como el Ejecutivo y el Legislativo, y sus integrantes durarían más tiempo en el cargo para dar estabilidad y fortaleza a su capacidad técnica.¹⁸

Hasta la llegada al poder del presidente Andrés M. López Obrador en 2018, se habían creado 10 OCA a nivel federal, siete de ellos en el sexenio pasado, dos de los cuales eran órganos de evaluación. Por su parte, el Art. 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México¹⁹ también ha creado siete OCA, uno de ellos dedicado a la evaluación. Velázquez²⁰ discutía si estos se consolidarían o se subordinarían al poder Ejecutivo y veía como un riesgo su reducción salarial en el marco de la austeridad planeada por el nuevo gobierno.

¹³ Christopher Ballinas, “El laberinto de la soledad de los órganos autónomos”.

¹⁴ Alfonso Pérez Daza, “Los órganos constitucionales autónomos”.

¹⁵ Marco A. Zeind, “Poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos: dos lecturas de la división de poderes”.

¹⁶ Luis E. Velázquez, “Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento”.

¹⁷ Mauricio Dussauge, “Mitos y realidades de los organismos constitucionales autónomos mexicanos”, pp. 225-245.

¹⁸ José F. Ruiz, “Los órganos constitucionales en México: una visión integradora”, *op. cit.*

¹⁹ Constitución Política de la Ciudad de México.

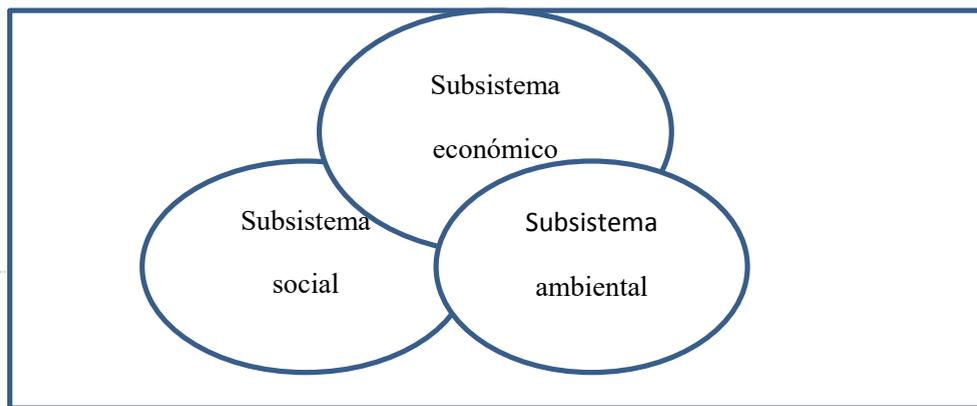
²⁰ Luis Velázquez, *op. cit.*

III. La evaluación de la gestión pública federal mexicana

La gestión pública federal mexicana comenzó a ser evaluada sistemáticamente a partir de 2001, impulsada por recomendaciones internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo), un contexto político de reciente alternancia partidista en los diferentes ámbitos de gobierno y la influencia de los enfoques teóricos ya referidos.²¹

Evaluar el desempeño de la gestión pública en su conjunto, como se mencionó, es más que evaluar, de manera separada, las acciones y los programas desarrollados en los tres campos de intervención pública señalados. Representada sistémicamente (Gráfica 1), la gestión pública constituye el sistema principal que queremos estudiar, pero está conformada, básicamente, por tres subsistemas fuertemente interrelacionados, con diferentes jerarquías y recursos, entre cuyos objetivos y acciones puede haber tanto sinergias como contradicciones. Así, por ejemplo, los temas de empleo, salarios y precios involucran lo económico y lo social; la educación tiene efectos sociales, pero también económicos; la sustentabilidad implica a los tres (Gráfica 1).

Gráfica 1: Representación de la gestión pública interna como sistema



Fuente: elaboración propia.

²¹ Myriam Cardozo, *op. cit.*

Este fenómeno se produce también entre los programas y acciones que se desarrollan en cada subsistema, donde es posible encontrar complementariedades, pero también duplicidades. En suma, los resultados de la gestión pública no son la simple suma de lo obtenido en cada campo, ni el de cada uno de estos se obtiene por adición de los logrados por sus programas y acciones; es el resultado de un complejo sistema donde la articulación y coordinación de los componentes debería jugar un papel trascendente.²² En consecuencia, su valoración adecuada no se puede lograr con métodos simples.

Dada la complejidad antes referida y el limitado desarrollo de metodologías *ad hoc* (provenientes de las ciencias de la complejidad y enfoques de evaluación contributivos,²³ por ejemplo), que superen los tradicionales experimentos y cuasiexperimentos que aíslan los efectos por programas, en este primer artículo nos limitamos a analizar cada sector mexicano por separado a partir de la información documental disponible, siendo conscientes de que tienen pesos relativos y recursos diferentes para la gestión del conjunto hacia el desarrollo sustentable y de las interrelaciones omitidas entre ellos, cuyo tratamiento requerirá investigaciones más prolongadas y profundas. Su presentación se organiza en función del nivel de desarrollo que la evaluación ha logrado en cada uno de ellos, empezando por el sector mexicano más avanzado. A estas habría que agregar las evaluaciones realizadas a los tres sectores por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como parte del gobierno central federal.

III.1. La evaluación en el campo social

Aunque existen antecedentes aislados, desde 2001, México ha desarrollado su más amplia experiencia evaluativa en el sector de desarrollo social, bajo la coordinación original de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y posteriormente del Coneval, creado para consolidar la medición de la pobreza y la evaluación de políticas y programas sociales. Se trata, en lo fundamental, de evaluaciones relacionadas con la gestión de los programas que atienden problemas de desigualdad, pobreza y oferta de servicios sociales básicos.²⁴

²² Fabián Repetto, “La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina”, p. 24.

²³ V. al respecto Ester García y Myriam Cardozo, “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación”, pp.65-91

²⁴ Myriam Cardozo, *op. cit.*

El Coneval nació en 2006 como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión, de conformidad con el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, publicada en 2004 y reformada por última vez en 2018.²⁵ En tanto organismo descentralizado, se ha regido por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (recientemente modificada en 2019),²⁶ pero en el sexenio pasado se avanzó en el otorgamiento de mayor autonomía para dicho Consejo.

Efectivamente, en febrero de 2014 se realizó una modificación al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la que se le agregó el apartado C, que permitió la transformación del Coneval en un OCA. Sin embargo, a la fecha no se ha expedido la ley reglamentaria correspondiente, lo que ha mantenido en suspenso la aplicación de dicha modificación.

En relación con las implicaciones de este cambio, formalmente significa una mayor autonomía frente al poder Ejecutivo, respaldada a nivel constitucional, que muchos consideramos una evolución deseable; pero, en los hechos, flotan muchas dudas en el medio, como las expresadas a propósito de los OCA en general y especialmente las promovidas por el propio Coneval. La razón fundamental es que se modifica la integración y el procedimiento de designación de los integrantes del Consejo (Cuadro 1).

Como se observa en el Cuadro 1, el artículo 26 constitucional reduce el número de integrantes del Coneval y modifica los requisitos para ocupar cada cargo: ya no se exige que sean académicos reconocidos, no se solicita experiencia en evaluación, sino sólo en desarrollo social y, en cambio, se agrega la ausencia de un trabajo político partidista y/o electoral, con la intención de liberar a la evaluación de interferencias políticas. De igual manera, se modifican el resto de las características, trasladando la responsabilidad de la designación de los integrantes del poder Ejecutivo al Legislativo, lo que ha generado el temor de que su fundamento sea más político que profesional y que el trabajo de evaluación se vea afectado. En particular, el Coneval consideraba que, hasta 2015, había gozado informalmente de autonomía y veía riesgos de perderla en la práctica después de su reconocimiento formal. Su secretario ejecutivo ha expresado que los motivos por los que considera que han venido funcionando con una autonomía “de hecho” son:

²⁵ Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

²⁶ *Loc. cit.*

Cuadro 1. Características del Coneval antes y después de su modificación constitucional

| Característica | Como organismo descentralizado | Como órgano constitucional autónomo |
|--|---|---|
| Mecanismos de designación de sus miembros. | Serán designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de una convocatoria pública cuya responsabilidad será del Secretario Ejecutivo. | Serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. El nombramiento podrá ser objetado por el presidente en un plazo de diez días hábiles. |
| No. de integrantes. | 8 | 7 |
| Composición y duración. | <ul style="list-style-type: none"> - Titular de la Secretaría de Desarrollo Social o quien éste designe. - Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal. - 6 investigadores académicos: 4 años. | <ul style="list-style-type: none"> - Presidente: 5 años. - 6 Consejeros (renovables de forma escalonada: cada 4 años serán ratificados o sustituidos los 2 consejeros de mayor antigüedad). |
| Reelección. | La mitad de los integrantes académicos pueden ser reelectos. | Sí, una vez tanto los consejeros como el presidente. |
| Requisitos de elegibilidad. | Ser o haber 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. | Ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico y profesional; tener experiencia mínima de 10 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. |
| Remoción. | | El presidente sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título IV de la Constitución. |

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el capítulo II de la Ley General de Desarrollo Social.

(...) el compromiso y desempeño de sus consejeros; el carácter democrático de los gobiernos desde 2006; el respeto de los presidentes de la República, secretarios de desarrollo social y miembros del Congreso durante este periodo; la capacidad técnica de la institución y el alto grado de responsabilidad de sus funcionarios.²⁷

Para agravar más el problema, la reforma previó que primero se renovara el Consejo (con un plazo de 60 días a partir de su publicación, el 10 de febrero de 2014) y luego se expidiera la nueva ley que lo regiría, señalando, entre otros, sus procedimientos de designación (con un plazo de 120 días a contar desde la misma fecha que el anterior). Pero ningún plazo se cumplió.

La mencionada reforma debería servir para consolidar los avances y redireccionar los actuales procesos de evaluación hacia una mayor profundización de los trabajos y utilización de sus resultados en los términos señalados por Cejudo; en cambio, ha ampliado sus funciones para que se encargue de coordinar la evaluación de estados y municipios, sin lograr los objetivos anteriores:

Tras la reforma constitucional, no estamos solo ante la creación de un nuevo órgano autónomo, sino ante la oportunidad de reforzar una política pública en materia de evaluación para el conjunto del Estado mexicano, que lleve a una toma de decisiones más acertada en el diseño de los programas presupuestarios, que ayude a resolver los problemas de falta de coherencia entre políticas públicas, que vuelva realidad la promesa de que las asignaciones presupuestales tomen en cuenta los hallazgos de las evaluaciones, que facilite la rendición de cuentas sobre la sustancia de la acción gubernamental, y que, en suma, lleve a mejores políticas, con mejores resultados para los ciudadanos.²⁸

A la fecha, la situación es que, por falta de la ley reglamentaria y de la definición de un procedimiento para la renovación de los integrantes del Coneval, los mismos han continuado en sus cargos que, según la LGDS que los regía, hace varios años deberían haberlos dejado. La última información que se dispuso fue de un proyecto de ley que estaba siendo analizado en las Comisiones del Senado en 2015. Debido a las dudas formuladas, el Coneval no ha

²⁷ Gonzalo Hernández Licona, “Coneval como órgano autónomo en los hechos”, p. 197.

²⁸ Guillermo Cejudo, “Implicaciones de la autonomía constitucional del Coneval”, p. 2.

impulsado la nueva ley y tampoco el nuevo gobierno parece estar haciéndolo. En síntesis, la situación ha cambiado sólo en el plano formal; en el real, únicamente ha provocado una demora de la renovación prevista en el marco tanto de la normatividad anterior como de la nueva.²⁹

Un indicador para conocer la relevancia que en los hechos tiene el Coneval, es revisar su presupuesto en comparación con otros OCA y también su evolución. El primer aspecto lo muestra con una importancia intermedia entre la Cofece y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) con base en el presupuesto autorizado (Cuadro 2), pero los datos difieren mucho al referirse al presupuesto ejercido (Cuadro 3): su evolución muestra

Cuadro 2. Presupuesto autorizado del Coneval y otros OCA seleccionados, 2016

| OCA | Presupuesto (en millones de pesos) |
|---------|------------------------------------|
| Cofece | 478 |
| Coneval | 634 |
| INAI | 937 |
| INEE | 1,000 |
| INE | 15,400 |

Fuente: Carlos F. Matute, “Los órganos constitucionales autónomos”.

Cuadro 3. Presupuesto ejercido en el Coneval

| Año | Monto (en miles de pesos) | Deflactor del PIB | Monto deflactado (en miles de pesos) | Incremento porcentual |
|------|------------------------------|----------------------|--|--------------------------|
| 2013 | 211,009.60 | 100.0 | 211,009.60 | |
| 2014 | 255,444.40 | 104.4 | 244,678.54 | 15.96 |
| 2015 | 371,936.20 | 107.2 | 346,955.41 | 41.80 |
| 2016 | 397,150.60 | 113.0 | 351,460.70 | 01.30 |

Fuentes: Coneval, Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012, Coneval Cuenta Pública 2013, 2014, 2015, 2016.

²⁹ Al aprobarse la reforma en 2014 tres consejeros estaban ya acabando su mandato.

un aumento en 2015 (41.80% en precios constantes con base en 2013), año inmediato posterior a la reforma, pero en 2016 éste es mínimo (1.30%).

En julio pasado, el Secretario Ejecutivo del Coneval manifestó que los recortes solicitados en el marco del programa de austeridad gubernamental y el presupuesto reservado por la Secretaría de Bienestar (48.7 millones de pesos, 49.2% del total autorizado en la partida para contratar estudios e investigaciones) “(..) implicarían que la institución prácticamente deje de funcionar en las próximas semanas”.³⁰

En cuanto a los procesos desarrollados por el Coneval en el período iniciado en diciembre de 2012 (Cuadro 4), continúa la evaluación de un relevante número de programas, aunque con una reducción de 15% respecto del período anterior (un promedio de 106 después de 2012, frente a 124 anterior), tal vez debido a las compactaciones realizadas. Por otra parte, se percibe menos profundidad en los trabajos al reducirse el número de evaluaciones de impacto (de un promedio de 3 anuales antes de 2012 a sólo 2 en los siguientes cinco años); mientras recientemente proliferan las fichas de monitoreo, de míni-

Cuadro 4. Datos sobre evaluaciones y su uso

| Años | Programas evaluados | Evaluaciones de impacto | ASM |
|-----------|---------------------|-------------------------|-----|
| 2007-2008 | 119 | 3 | |
| 2008-2009 | 150 | 6 | 930 |
| 2009-2010 | 108 | 3 | 871 |
| 2010-2011 | 130 | 2 | 413 |
| 2011-2012 | 113 | 1 | 471 |
| 2012-2013 | 80 | 3 | 641 |
| 2013-2014 | 110 | 0 | 260 |
| 2014-2015 | 110 | 0 | 279 |
| 2015-2016 | 127 | 0 | 480 |
| 2016-2017 | 127 | 1 | 463 |
| 2017-2018 | 103 | 1 | 243 |
| 2018-2019 | 82 | 0 | 368 |

Fuente: elaboración propia con información de la página web del Coneval.

³⁰ Gonzalo Hernández Licona, “Por una austeridad mejor implementada: CONEVAL”, días después, el 22 de julio de 2019, fue reemplazado por el Dr. José Nabor Cruz Marcelo.

ma extensión y elaboradas en forma interna. Las evaluaciones (de diseño, por ejemplo) han tendido a ser contratadas por adjudicación directa con base en el antepenúltimo párrafo del primer artículo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,³¹ reduciendo sensiblemente los concursos por invitación, que brindan más oportunidades de participación a los evaluadores.

Como resultado de los procesos 2012-2019 se acordó un promedio anual de 390 Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), frente a los 671 del período previo, de los cuales 153 fueron cancelados en 2012-2016.³² Dichos ASM deberían incidir para producir mejoras en los programas que permitieran obtener mayores impactos; pero, en la medida en que estos, sólo excepcionalmente, se han evaluado, podemos referir la evolución de indicadores agregados relativos a la pobreza del país que se busca reducir (véase Cuadro 5).

El Cuadro 5 muestra, con datos oficiales, que la población en pobreza aumentó entre 2012 y 2014, para luego disminuir en 2016 a 43.6%, siguiendo la tendencia de la pobreza moderada, ya que la pobreza extrema se ha reducido en cada medición, al igual que las carencias. Entre estas últimas, la más importante es la referida al acceso a la seguridad social con la creación del Seguro Popular. En cambio la población vulnerable por ingresos aumentó entre 2012 y 2014 y casi se mantiene para 2016. Sin entrar a discutir problemas de medición, se identifica un cierto nivel de mejora en la situación, que se mues-

Cuadro 5. Información sobre pobreza y vulnerabilidad.
(en porcentaje de la población total)

| Años | Pobreza | Pobreza moderada | Pobreza extrema | Tres o más carencias sociales | Carencias en seguridad social | Vulnerabilidad por ingresos |
|------|---------|------------------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 2012 | 45.5 | 35.7 | 9.8 | 23.9 | 61.2 | 6.2 |
| 2014 | 46.2 | 36.6 | 9.5 | 22.1 | 58.5 | 7.1 |
| 2016 | 43.6 | 35.9 | 7.6 | 18.7 | 55.8 | 7.0 |

Fuente: Comunicado de prensa 09 de el Coneval del 30/08/2017.

³¹ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

³² Coneval (varios años), “Informes de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social”.

tra poco satisfactorio frente a los 6,491 programas y acciones de desarrollo social implementados por los tres niveles de gobierno,³³ así como el número de evaluaciones aplicadas y de ASM cumplidos.³⁴

En el sexenio de Enrique Peña Nieto, la principal estrategia innovadora de la lucha contra la pobreza fue la Cruzada Contra el Hambre. En su caso, se aplicó una evaluación estratégica para analizar la coordinación interinstitucional y la participación comunitaria.³⁵ Se concluyó que ésta había hecho contribuciones importantes a la política social y que, en algunos casos, se había logrado que la atención a las carencias de las personas en pobreza extrema ocurriera de manera más coordinada, con la participación de estados y municipios, mientras que algunos Comités de Participación Ciudadana dejaron de reunirse ante su limitada posibilidad de incidencia en las decisiones. Tampoco en este caso se cuenta con una evaluación de impacto que nos permita conocer el resultado sustantivo alcanzado.

Como puede verse, la evaluación realizada en este sector se concentra casi exclusivamente en la gestión de los programas presupuestarios, sin medir su impacto; sólo se han emitido ocho documentos titulados “Evaluación de Políticas”,³⁶ que revisan estrategias más generales, como las dirigidas a la protección social, la seguridad alimentaria o el Ramo 33. A pesar de esto y de los problemas manifestados en torno a la austeridad financiera actual, el Consejo ha logrado consolidarse y cuenta con un importante nivel de legitimidad en el medio.

Por otra parte, como ya fue dicho, el campo de lo social no se reduce sólo al combate a la pobreza, sino que incluye servicios fundamentales como los de educación, salud o vivienda. En particular, la sociedad mexicana resultó afectada por las reformas estructurales aprobadas en el sexenio de Peña Nieto, que incluyeron a la reforma educativa como una de las más sensibles. En relación con ésta se contó con otro órgano de evaluación, el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

³³ Coneval, “Inventario nacional de programas y acciones de desarrollo social”.

³⁴ Coneval (2014 y 2016), “Informes de evaluación de la política social en México”, y Coneval, “Comunicado de prensa 09”.

³⁵ Guillermo Cejudo, Cynthia L. Michel, Daniel Álvarez y Roberto Zedillo, “Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre”.

³⁶ Coneval (2010-2018), “Evaluación de políticas”.

Este Instituto fue creado por decreto presidencial³⁷ como un organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública (SEP), en 2012 se modificó a organismo descentralizado no sectorizado y en 2013 se transformó en un organismo público autónomo (fracción IX del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la finalidad de evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional tanto en escuelas públicas como privadas, en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media superior.³⁸ Sus características aparecen en el Cuadro 6; aunque con diferencias en número de integrantes o duración, son bastante similares a las presentadas en el caso de Coneval después de su modificación. En cambio su presupuesto en 2016 fue 58% superior al del Coneval (Cuadro 2).

Cuadro 6. Características del INEE

| Característica | Como órgano público autónomo |
|--|---|
| Mecanismos de designación de sus miembros. | El Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, que designará al integrante que deba cubrir una vacante por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes o, durante los recesos de ésta, de la Comisión Permanente. Su Presidente será nombrado por voto mayoritario de tres integrantes de la Junta. |
| Número de integrantes. | 5 |
| Composición y duración. | Consejeros integrantes de la Junta: 7 años (renovables de forma escalonada). |
| Reelección | Sí, una vez. |
| Requisitos de elegibilidad. | Los integrantes de la Junta de Gobierno deberán ser ciudadanos mexicanos con título profesional y contar con capacidad y experiencia mínima de 10 años en las materias de la competencia del Instituto y no haber ocupado un conjunto de cargos durante los tres años previos al día de su postulación como secretario o subsecretario de estado, gobernador de algún estado, dirigente de un partido o asociación política, entre otras. |
| Remoción. | Sólo por causa grave en los términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |

Fuente: Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, 2013 (reformada en 2017).

³⁷ Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado el 8 de agosto de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

³⁸ Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicada el 11 de septiembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 27 de enero de 2017.

Puesto que el objetivo del INEE no incluyó la evaluación de los programas presupuestarios, ésta continuó a cargo del Coneval. En cambio, el Instituto realizó Evaluaciones del Servicio Profesional Docente, incluyendo ingreso (educación básica y media superior), promoción (básica y media superior) y desempeño (básica, media superior y directores y asesores técnicos pedagógicos), con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. También presentó reportes sobre las condiciones básicas en las que se desarrolla la enseñanza y el aprendizaje y elaboró bases de datos. En 2016, realizó una encuesta para valorar las condiciones de operación, el funcionamiento de los distintos tipos de plantel y aspectos relacionados con la implementación del Marco Curricular Común en la Educación Media Superior. Nuevamente, nos falta conocer su impacto: si provocó la impartición de mejores clases y el mayor aprovechamiento del alumnado.

El INEE enfrentó la oposición del magisterio disidente a la reforma educativa, congregada en torno de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), en estados altamente vulnerables como Chiapas y Oaxaca. Esto, entre otras razones, dificultó su consolidación y después de muchos debates y negociaciones, el nuevo gobierno resolvió su disolución en abril de 2019.

Finalmente, en materia de salud y vivienda, no se cuenta con un órgano especializado a pesar de su importancia y la extensa experiencia que el primero de estos sectores tiene en el manejo de indicadores de monitoreo; en consecuencia, sus evaluaciones de programas siguen siendo realizadas por el Coneval.

III.2. La evaluación del medio ambiente

En el sector ambiental, persisten múltiples problemas relevantes como la excesiva explotación de recursos naturales, el cambio climático, la contaminación, la insuficiente regulación de zonas protegidas o de especies en peligro de extinción, entre otras.³⁹ Si bien, en el periodo presidencial de Peña Nieto no hubo cambios sustantivos en las políticas aplicadas al sector ambiental, las reformas estructurales podrían haberlo afectado, especialmente las relativas a la industria energética.⁴⁰

³⁹ Semarnat (2012), *op. cit.*

⁴⁰ Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (Cemda, s/f), “Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética”.

En materia de programas presupuestales, su evaluación sigue a cargo de del Coneval y de la SHCP, a pesar de que en el sector se piensa que es inadecuado que se les aplique una evaluación diseñada para programas sociales.⁴¹ Al interior del sector, se ha formado un órgano responsable de las evaluaciones exclusivamente en uno de los temas medioambientales más graves y urgentes. Se trata de la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático (en adelante, Coordinación), creada en 2015 como parte del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) para evaluar los objetivos de adaptación y mitigación, y prevista en la Ley General de Cambio Climático, aprobada en 2012.⁴²

A pesar de que no se trata de un organismo autónomo, tiene funciones similares al Coneval en su tema específico: es responsable de la evaluación periódica y sistemática de la política nacional de cambio climático, para lo cual puede realizar evaluaciones directamente o con el apoyo de organismos evaluadores independientes, ya sean instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas; y emitir recomendaciones a los integrantes del Sistema Nacional de Cambio Climático (incluye a los gobiernos de las entidades federativas y los municipios) y al Ejecutivo federal.

Se integra también en forma similar: por el titular del INECC y seis Consejeras y Consejeros Sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, los que son designados por cuatro años por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. En 2017 la Coordinación publicó la convocatoria para incorporar dos nuevos consejeros sociales en sustitución de igual número de renunciadas.⁴³

Se previó que los recursos de la Coordinación provengan del presupuesto público y de las agencias nacionales e internacionales y se estimó que se requerirían \$1 765,000 en 2015 y \$5 730,000 en 2016,⁴⁴ pero se carece de datos

⁴¹ Entrevista realizada a funcionarios responsables de la evaluación en Semarnat, 13 de octubre de 2015.

⁴² Ley General de Cambio Climático, publicada el 6 de junio de 2012 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 13 de junio de 2018.

⁴³ Convocatoria para seleccionar a dos Consejeros Sociales para integrarse a la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, publicada el 12 de junio de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁴⁴ Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, “Programa de trabajo 2015-2018”.

más recientes. Se trata de menos del 1% del presupuesto del Coneval y del INEE en 2016 (Cuadro 2).

En 2015 y 2016, la Coordinación se propuso la elaboración de un diagnóstico del estado de la política en cuestión (estrategias 1.1 y 1.2 de su plan de trabajo 2015-2018). La realización de evaluaciones (previstas en las estrategias 1.3 y 1.4) incluyeron: el Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en la materia (AT-CC) y el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 (PECC), cuyos informes se publicaron en 2017;⁴⁵ mientras que la evaluación de intervenciones gubernamentales seleccionadas y otras de carácter estratégico fueron previstas para 2017-2018, pero no se dispone de datos actualizados al respecto.

La primera evaluación buscó conocer si los recursos presupuestales disponibles eran congruentes con los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático. Se encontró que ninguna de las instancias establecidas en la LGCC realizaba el diseño, la integración y el seguimiento del AT-CC bajo un esquema de planeación y coordinación transversal; en consecuencia, se concluyó que se desconocía si los recursos presupuestales previstos para el periodo 2013-2017 se destinaban o no a acciones relevantes para la mitigación o adaptación al cambio climático. La segunda evaluación tuvo por objetivo valorar si el diseño, los procesos y los resultados del PECC contribuyeron al logro de los objetivos de la política correspondiente. En sus resultados, se retoma la conclusión del AT-CC, se resalta la necesidad de fortalecer la transversalidad de las acciones de gobierno para atender con eficacia y eficiencia los efectos derivados del cambio climático, y se señala que en marzo de 2017 se encontró que sólo el 43% de las líneas de acción logró sus metas programadas.

En consecuencia, este reciente sistema de evaluación constituye un avance importante en su materia, que todavía no se puede considerar consolidado: ha informado de las dificultades encontradas para impulsar la política correspondiente, pero aún se desconoce su impacto en el medio. Además, no evalúa políticas y programas destinados a la atención del resto de los problemas ambientales.

⁴⁵ Resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de Cambio Climático y Resultados, y recomendaciones de la evaluación del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado el 11 de diciembre de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*.

III.3. La evaluación económica

En el plano económico, las reformas estructurales del sexenio 1912-1918 modificaron significativamente las políticas en curso. Sus objetivos explícitos incluyeron: a) en la laboral, flexibilizar el mercado de trabajo, aumentar la formalidad y facilitar el empleo, sobre todo a jóvenes y mujeres; b) en la de competencia económica, regular la relación entre las empresas y proteger al consumidor; c) en la de telecomunicaciones y radiodifusión, se reiteró el objetivo anterior en este caso concreto y se pretendió reducir las tarifas para los consumidores; d) en la hacendaria, se trató de incrementar la recaudación de impuestos; e) en la financiera, promover mayor disponibilidad de crédito bancario para empresas y hogares; f) en la energética, aumentar la inversión con el fin de lograr crecimiento económico, mayor nivel de empleo y garantizar el abasto en precios competitivos de los energéticos (petróleo, gas natural y electricidad).⁴⁶

Frente a este cúmulo de objetivos podría señalarse otra lista de problemas no atendidos (aumento de salarios reales) o resultados no logrados (incrementos importantes en los precios de gasolina y gas natural), a los que se deberían agregar los relativos al comercio exterior (renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte/Tratado México-Estados Unidos-Canadá y apertura de las relaciones comerciales con otros países).

Si bien el Coneval y la SHCP realizan evaluaciones de programas de este sector, las políticas macroeconómicas justificarían con creces la constitución de un órgano específico que las evalúe y rinda cuentas. A diferencia, entonces, de los casos revisados, la evaluación económica, especialmente afectada por las reformas estructurales ya señaladas, rara vez es realizada o al menos difundida por las instituciones gubernamentales (Banco de México, Instituto Federal de Telecomunicaciones, etcétera) que se limitan a la publicación de la evolución de algunos indicadores producidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En consecuencia, los análisis disponibles provienen de sectores no gubernamentales (la academia, la prensa o las organizaciones sociales) y van desde los muy críticos⁴⁷ hasta los muy complacien-

⁴⁶ Armando Osorno y Blanca Zenteno, *Reformas estructurales en México. Reflexiones en materia fiscal-hacendaria, educativa, electoral y constitucional en el sector de hidrocarburos*.

⁴⁷ Ángel De la Vega *et al.*, “Las reformas energéticas en México: contenido, resultados preliminares, desafíos”.

tes.⁴⁸ Valoraciones tan opuestas refuerzan la idea de que valdría la pena crear un organismo independiente que evaluara, lo más objetivamente posible, la política económica del gobierno.

IV. La evaluación de la gestión pública local

Además de la autonomía funcional de la evaluación de la gestión federal que hemos revisado, también existe una descentralización a nivel territorial en entidades federativas y municipios reconocida por la Constitución en sus artículos 40, 41, 115 y 122. Con base en ello, el Coneval⁴⁹ reporta que, desde 2013, las 32 entidades han establecido, normativamente, un área responsable de coordinar o realizar la evaluación de las políticas y programas, y definido sus características, aunque se percibe una gran heterogeneidad en sus formas jurídicas y desempeños.

La mayoría de las entidades (19 aproximadamente) sigue realizando la evaluación mediante alguna oficina del gobierno estatal central (Guanajuato, Chihuahua, Campeche, etcétera), mientras otras han optado por crear organismos desconcentrados (Quintana Roo y Querétaro), descentralizados (CDMX, Estado de México y Chiapas) y autónomos (Durango y CDMX en proceso) (Cuadro 7). Las entidades han conformado la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación que desde 2018 es coordinada por Durango.

El órgano evaluador de Durango es el único reconocido como OCA por su Constitución Política desde 2016 encargado de normar, realizar y coordinar las evaluaciones de las políticas y programas públicos de los tres poderes del Estado, los entes autónomos, los municipios y las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal. En 2017 el Coneval consideró que tuvo un retroceso en materia de padrones y reglas de operación, pero realizó 13 evaluaciones, en 2018 hizo 44 y en 2019 incluyó 22 en su programa (a la fecha ya ha finalizado un número superior).

La CDMX, por su parte, aprobó su Constitución Política en 2017, incluyendo la creación de siete OCA (Art. 46), entre los cuales figura el Consejo

⁴⁸ Deloitte México, “Entrevista con Andrés Garza, Gerente de Análisis Económico”.

⁴⁹ Coneval, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017”.

de Evaluación de la CDMX (Art. 47), de carácter especializado, imparcial, con autonomía técnica, de organización y gestión, personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad para ejercer su presupuesto, entre sus principales características. Una vez que se apruebe su ley reglamentaria será el encargado de la evaluación de políticas, programas y acciones que implementen los entes de la administración pública y las alcaldías en materia de desarrollo económico, social, urbano y rural, de seguridad ciudadana y medio ambiente, así como de formular recomendaciones vinculantes.

En cuanto a los desempeños estatales, entre 2011 y 2017 el Coneval ha elaborado el Índice de Monitoreo y Evaluación (última columna del Cuadro 7). En 2017 informó que desconocía si, en los estados de Colima, Michoacán y Sonora, el área de evaluación continuaba en operación. Según su estudio, los estados que lograron mayor avance fueron el de México, seguido de Morelos, Hidalgo y la Ciudad de México; y los que habían retrocedido o carecían de información en su portal eran Aguascalientes, Chiapas, Colima, Guerrero, Michoacán y Tabasco.

En 2016, el Coneval realizó también un diagnóstico de los municipios capitales⁵⁰ que desde 2008 están obligados por la Constitución (Art. 134) a evaluar sus resultados, al igual que los otros dos ámbitos de gobierno. Además, desde 2015, la ley General de Contabilidad Gubernamental⁵¹ facultó al Coneval para emitir criterios para la evaluación de los recursos federales ministrados a las entidades federativas y municipios. Sus índices, aunque todos disponen de algún elemento de monitoreo y evaluación, están bastante por debajo de los revisados en los estados y varían entre Guadalajara, Jalisco (35.2) y Chilpancingo, Guerrero (0), ubicándose sólo dos en avance alto y cinco en medio-alto. En años subsiguientes se pueden ubicar en Internet algunos programas anuales de evaluación como los de los municipios de León en Guanajuato (2017); San Luis Potosí (2018) y Santa Catarina (2019), en San Luis Potosí; Naucalpan (2018), Nezahualcóyotl (2018) y Metepec (2019), en el Estado de México, entre otros.

⁵⁰ Coneval, “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016”.

⁵¹ Ley General de Contabilidad Gubet.

Cuadro 7. Órganos de evaluación establecidos en algunas entidades federativas (en orden de fecha de creación e índice de desempeño)

| Año de creación órgano especializado | Entidad Federativa | Nombre | Forma jurídica | Índice de Monitoreo y Evaluación 2017 |
|--------------------------------------|--------------------|--|---|---------------------------------------|
| 2008 | DF/CDMX | Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del DF (ahora de la Ciudad de México). | Organismo público descentralizado en vías de constituirse como organismo autónomo (Constitución Política de la CDMX, 2018). | 94.4 |
| Acuerdo de 2008 | México | Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social. | Organismo público descentralizado, coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social. | 91.7 |
| 2009 | Aguascalientes | Consejo Estatal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. | Órgano ajeno a la operación de la política de desarrollo, con personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión. | 61.1 |
| | Chihuahua | Departamento de Planeación Estratégica y Evaluación de la Secretaría de Hacienda y Departamento de Evaluación y Sistemas de Información de la Secretaría de Desarrollo Social. | Gobierno central. | 94.4 |
| | Veracruz | Consejo Estatal de Evaluación y Fortalecimiento de Programas Sociales / Comité de Planeación para el Desarrollo de la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Planeación. | Gobierno central. | 82.4 |
| | Nuevo León | Consejo de Nuevo León para la Planeación Estratégica. | | 77.8 |
| | Campeche | Dirección de Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social y Regional, Secretaría de Finanzas y Secretaría de la Contraloría. | Gobierno central. | 77.8 |
| | Baja California | Subsecretaría de Planeación y Presupuesto de la Secretaría de Planeación y Finanzas. | Gobierno central. | 76.9 |

| | | | | |
|------|--------------|--|---|------|
| | Quintana Roo | Instituto de Evaluación del Desempeño y Comisión de Evaluación. | Organismo desconcentrado de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado. | 76-9 |
| 2011 | Sonora | Comisión Estatal de Desarrollo Social. | Órgano independiente de la estructura orgánica de una dependencia o entidad. | 62.0 |
| 2013 | Hidalgo | Unidad Técnica de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Finanzas y Administración/Unidad de Planeación y Prospectiva. | Gobierno central. | 96.3 |
| 2013 | Querétaro | Unidad de Evaluación de Resultados. | Órgano desconcentrado de la Secretaría de Planeación y Finanzas y de la Secretaría de Desarrollo Social. | 87. |
| 2014 | Jalisco | Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas. | Órgano Auxiliar. No posee personalidad jurídica, pero en la práctica tiene autonomía técnica y de gestión. | 98.2 |
| 2015 | Tlaxcala | Dirección Técnica de Evaluación del Desempeño la Secretaría de Planeación y Finanzas. | Órgano desconcentrado. | 75.9 |
| 2015 | Morelos | Comisión Estatal de Evaluación del Desarrollo Social. | Órgano técnico ajeno a la operación de la política o a los programas de desarrollo social, tiene personalidad jurídica, autonomía técnica y de gestión. | 90.7 |
| 2015 | Yucatán | Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación. | Organismo Público Desconcentrado. | 89.8 |
| 2015 | Puebla | Dirección de Evaluación adscrita a la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Finanzas y Administración. | Gobierno central. | 84.3 |
| 2017 | Durango | Instituto de Evaluación de Políticas Públicas. | Organismo autónomo. | 57.4 |
| 2019 | Guanajuato | Consejo Estratégico de la Evaluación. | Gobierno central. | 95.4 |

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2017).

V. Conclusiones y retos futuros

Los organismos encargados de la aplicación de la evaluación a la gestión pública federal, salvo la SHCP como parte del gobierno central, muestran avances institucionales muy diferenciados a los que se trató de dar mayor autonomía con distintos niveles de éxito: a) en materia social, contamos con un organismo público descentralizado al que en 2014 se decidió transformar en un OCA sin que aún se haya hecho realidad por falta de ley reglamentaria; en particular, en el área educativa, en 2013, el órgano evaluador pasó de ser un organismo descentralizado de la SEP a un organismo público autónomo, pero fue cancelado en 2019; b) en materia ambiental, se creó en 2015 una Coordinación dentro del INECC para el tema concreto del cambio climático, y c) en el plano económico no existe un órgano especializado de evaluación.

La mayor cantidad de evaluaciones del desempeño de la gestión federal por programas corresponde a temas sociales a cargo de el Coneval, pero aunque no se duda de la utilidad de evaluar diseños o monitorear indicadores de los programas presupuestales, sus hallazgos poco nos dicen sobre los resultados, que sólo se cubren en las evaluaciones de consistencia y resultados, aplicadas esporádicamente, y las de impacto, que ya casi no se efectúan. Además, salud y educación carecen de órganos especializados de evaluación.

Las reformas estructurales del sexenio 2012-2018, aunque se propusieron incrementar la transparencia (mayor autonomía y facultades al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, por ejemplo), integraron cambios de políticas y estrategias (no sólo de programas) que no constituyen el foco de atención de los actuales sistemas federales de evaluación. Aunque dichas reformas requieren de mayor tiempo para ser plenamente valoradas, ciertos resultados inmediatos contradicen diversas promesas, generan mucha incertidumbre sobre el futuro o presentan avances parciales. Estas muestran la conveniencia de contar con un órgano de evaluación especializado en temas económicos.

De igual manera, en materia ambiental, se requiere reforzar el trabajo realizado en torno de la evaluación del Cambio Climático y contar con un órgano que se encargue del conjunto de políticas y programas dirigidos a los variados y graves problemas ambientales utilizando criterios de evaluación específicos para el sector.

En materia de gestión pública estatal sólo existe un órgano con carácter de OCA y otro ya avanzado en su proceso, dos desconcentrados y tres descentralizados. Sus resultados muestran avances importantes (en cinco casos con índices superiores a 90 en una escala de 100 puntos), aunque algunos muestran pequeños retrocesos que es necesario cuidar; en cambio, los municipios, incluso a nivel de capitales de entidades, apenas en dos casos alcanzan niveles superiores a 34 y 35 puntos en la misma escala.

Por último, la gestión pública es más que un conjunto de programas organizados por sectores cuyas evaluaciones institucionales casi nunca valoran sus interrelaciones. Se trata de un trabajo complejo, pero necesario que, como se señaló, constituye una limitación del avance aquí expuesto.

En conclusión, se requiere de modificaciones profundas de los actuales sistemas de evaluación que incluyan el análisis y posible homologación jurídica de los actuales órganos de evaluación, la creación de otros necesarios (ej. en salud), el impulso de la apreciación en los municipios y estados rezagados, la valoración de las principales políticas y estrategias nacionales (no sólo de programas), el impacto de los programas presupuestales (no sólo sus procesos de diseño, operación y resultados) y las interrelaciones entre sectores y programas, de manera que contribuyan a mejorar en forma efectiva a la gestión pública.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

- Arellano, David (coord.). *Mas allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México, CIDE, Cámara de Diputados, 2004.
- Barzelay, Michael. *The New Public Management. Improving research and policy dialogue*. N. York, University of California Press, Russell Sage Foundation, 2001.
- Blanchard, Olivier. *Macroeconomía*. Madrid, Pearson, 2017.
- Cardozo, Myriam. *Evaluación y metaevaluación en las políticas y programas públicos. El estado del arte*. México, UAM-X, 2012.
- Cejudo, Guillermo (coord.). *Nueva gerencia pública*. México, Siglo XXI Editores, 2013.
- Crozier, Michel. *El fenómeno burocrático*. Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

- García, Roberto y Mauricio García (coords.). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. BID, 2010.
- Maldonado, Claudia y Cristina Galíndez (eds.). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados*. México, CIDE-CLEAR, 2013.
- Osborne, David y Ted Gabler. *La reinención del gobierno*. Buenos Aires, Paidós, 1994.
- Osorno, Armando y Blanca Zenteno. *Reformas estructurales en México. Reflexiones en materia fiscal-hacendaria, educativa, electoral y constitucional en el sector de hidrocarburo*. México, Piso 15 Editores, 2015.
- Repetto, Fabián (ed.). *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala, INDES, 2005.
- Salazar Ugarte, Pedro. *El poder Ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*. México, FCE, 2017.
- Semarnat. *Informe de la situación del medio ambiente en México*. México, Semarnat, 2012.

Electrónicas

- Ballinas, Cristopher. “El laberinto de la soledad de los órganos autónomos”. *Nexos*, julio de 2018. <https://www.nexos.com.mx/?p=38371> (consultado el 8 de julio de 2019).
- Cejudo, Guillermo. “Implicaciones de la autonomía constitucional de Coneval”. México, 2014. <http://rendiciondecuentas.org.mx/implicaciones-de-la-autonomia-constitucional-de-coneval/> (consultado el 23 de agosto de 2014).
- Cejudo, Guillermo, Cynthia L. *et al.* “Evaluación de la coordinación interinstitucional y de la participación comunitaria en el marco de la Cruzada Nacional contra el Hambre”. 2016. [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20\(1\).pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/Evaluaci%C3%B3n%20CI%20y%20PS_010616%20(1).pdf) (consultado el 21 de febrero de 2019).
- Cemda (s/f). “Posibles impactos ambientales y sociales de la reforma energética”. 2018. <https://www.cemda.org.mx/posibles-impactos/> (consultado el 3 de junio de 2019).
- Coneval. “Evaluación de políticas”. 2010-2018. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/EvaluacionPol%C3%ADticas.aspx> (consultado el 20 de enero de 2019).
- Coneval. “Informes de evaluación de la política social en México”. 2014 y 2016. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Paginas/IEPSM.aspx> (consultado el 7 de marzo de 2018).
- Coneval. “Inventario nacional de programas y acciones de desarrollo social”. 2016. http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx (consultado el 23 de enero de 2018).
- Coneval. “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en los municipios capitales 2016”. http://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Libro_Diagnostico_elementos_monitoreo.pdf (consultado el 23 de junio de 2019).
- Coneval. “Diagnóstico del avance en monitoreo y evaluación en las entidades federativas 2017”. http://www.coneval.org.mx/coordinación/entidades/Documents/Diagnostico_2017/Diagnostico_ME_2017.pdf (consultado el 14 de junio de 2019).

- Coneval (varios años). “Evaluaciones y resultados de programas y políticas”. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx> (consultado el 4 de marzo de 2018).
- Coneval (varios años). “Informes de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social”. <http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/CMPE> (consultado el 6 de marzo de 2018).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917, última reforma publicada el 27 de agosto de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf (consultada el 5 de septiembre de 2018).
- Constitución Política de la Ciudad de México. http://www.infodf.org.mx/documentos-pdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf (consultada el 16 de mayo de 2019).
- Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático. “Programa de trabajo 2015-2018”. 2015. http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/96561/CGEPMACC_2016_Prog_Trab_2015-2018.pdf (consultado el 20 de febrero de 2018).
- Deloitte México (4 de enero de 2018). “Entrevista con Andrés Garza, Gerente de Análisis Económico”. <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/variables-macroeconomicas.html> (consultado el 12 de febrero de 2018).
- Hernández Licona, Gonzalo. “Por una austeridad mejor implementada: CONEVAL”. México, *Animal Político*, 18 de julio de 2019. <http://www.animalpolitico.com/columna-invitada/por-una-austeridad-mejor-implementada-coneval> (consultado el 18 de julio de 2019).
- Ley General de Contabilidad Gubernamental. 2015. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf (consultada el 19 de marzo de 2019).
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 2000, última reforma publicada el 11 de noviembre de 2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf (consultada el 9 de febrero de 2018).
- Ley del Instituto Nacional para la Evaluación del Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de septiembre de 2013, última reforma publicada el 27 de enero de 2017. http://www.sep.gob.mx/.../ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf (consultada el 15 de febrero de 2018).
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986, última reforma publicada el 1 de marzo de 2019. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/110_150618.pdf (12 de agosto de 2018).
- Ley General de Desarrollo Social, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 2004, última reforma publicada el 25 de junio de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264_250618.pdf (consultada el 12 de agosto de 2018).
- Ley General de Cambio Climático, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio de 2012, última reforma publicada el 13 de julio de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC_130718.pdf (consultada el 18 de agosto de 2018).

Matute, Carlos F. “Los órganos constitucionales autónomos”. *El Universal*, 21 de agosto de 2016. <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/carlos-f-matute-gonzalez/2016/08/21/los-organos-constitucionales> (consultado el 6 de febrero de 2018).

OEA. *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible 2015*. http://www.oas.org/es/centro_noticias/storify/la-oea-y-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-2030-una-relacion-estrategica.asp (consultada el 16 de enero de 2018).

Zeind, Marco A. “Poder ejecutivo y órganos constitucionales autónomos: dos lecturas de la división de poderes”. *Nexos*, febrero de 2019. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9596> (consultado el 30 junio de 2019).

Hemerográficas

Coneval. “Coneval informa la evolución de la pobreza 2010-2016”. Comunicado de prensa, Núm. 09, 30 de agosto de 2017, Dirección de Información y Comunicación Social.

Vega, Ángel de la, *et al.* “Las reformas energéticas en México: contenido, resultados preliminares, desafíos”. *Energía a Debate*, Núm. 82, México, UNAM, 2017. <http://www.energiaadebate.com/blog/2530> (consultada el 12 de marzo de 2018).

García, Ester y Myriam Cardozo. “Evaluación de impacto: más allá de la experimentación”. *Revista Política y Cultura*, Núm. 47, México, UAM-X, 2017.

González, Alejandro. “Enfoque conceptual: el qué, por qué y para qué de la GpRD”. *Fortaleciendo la gestión para resultados en el desarrollo en México: oportunidades y desafíos*. México, CIDE-CLEAR, 2013.

Hernández Licona, Gonzalo. “Coneval como órgano autónomo en los hechos”. *Revista de Administración Pública*, Núm. 138, México, INAP, 2015.

Hood, Christopher. “Public administration and public policy: Intellectual challenges for the 1990s”. *Australian Journal of Public Administration*, Núm. 48, Australia, Institute of Public Administration, 1989.

Hood, Christopher y Guy Peters. “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, Núm. 3, Oxford, Public Management Research Association, 2004.

Pérez Daza, Alfonso. “Los órganos constitucionales autónomos”. *El Universal*, 30 de agosto de 2017.

Pollit, Christopher. “Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management”. *Evaluation Review*, Vol. 1, Núm. 2, EUA, Sage Publishing, 1995.

Ruiz, José F. “Los órganos constitucionales en México: una visión integradora”. *Cuestiones Constitucionales*, Núm. 37, 2017.

Ugalde Calderón, Filiberto. “Órganos constitucionales autónomos”. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal Escuela Judicial*, Núm. 29, 2010.

Velázquez, Luis E. “Órganos autónomos: contrapeso o sometimiento”. *Forbes Staff*, 3 de octubre de 2018.

Otros

- Decreto por el que se crea el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 2002.
- Convocatoria para seleccionar a dos Consejeros Sociales para integrarse a la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de junio de 2017.
- Resultados y recomendaciones de la evaluación estratégica del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en Materia de Cambio Climático, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2017.
- Resultados y recomendaciones de la evaluación del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 2017.
- Dussauge, Mauricio. “Mitos y realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos mexicanos”. *Revista de Administración Pública*, Núm. 138, México, INAP, 2015.
- Ferlie Ewan, *et al.* *The New Public Management in Action*. Reino Unido, Oxford University Press, 1996.

