

Evaluación de Desempeño Organizacional del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*

Evaluación complementaria de la Evaluación
Externa de los Resultados del Consejo Nacional
de Evaluación de la Política de Desarrollo Social**

Fernando Rojas Hurtado

Diciembre de 2013

* El presente estudio fue elaborado por Fernando Rojas. El autor contó con el respaldo logístico del CONEVAL y recibió reacciones iniciales de los directivos del Consejo sobre el enfoque y los resultados de esta evaluación. Además, se benefició del conocimiento de las versiones preliminares del informe de la Evaluación Externa de Resultados, EER, del CONEVAL producido por el Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, bajo la coordinación del Dr. Miguel Székely Pardo. La responsabilidad de este estudio es exclusiva de su autor y no compromete en nada a los directivos del CONEVAL, al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, o al Dr. Miguel Székely Pardo.

** Evaluación efectuada por el Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, bajo la coordinación del Dr. Miguel Székely Pardo.

Síntesis

La evidencia indica que CONEVAL ha cumplido con creces los objetivos fijados al Consejo cuando fue creado por la Ley General de Desarrollo Social en 2004. Fue pionero mundial en el concepto multidimensional de la pobreza, desarrolló los métodos para aplicar esta medición, evaluó los programas y las políticas sociales del gobierno federal, estimuló una cultura de decisiones públicas basadas en la evidencia, proveyó asistencia técnica a entidades federativas y municipios y acumuló un capital social con fuertes componentes de *good will* y *know how* de reputación internacional. Esta evaluación de CONEVAL, como organización arguye que cambiaron las circunstancias externas que justificaban la organización. Estos cambios externos consisten en: cambios en el estilo político del nivel federal, ahora más propenso a los pactos nacionales y las alianzas, lo cual demanda un nuevo énfasis en el mejoramiento de las políticas públicas, especialmente cuando son políticas consensuadas; creciente atención de gobiernos y organismos de monitoreo y control a la fase de implementación de políticas y programas, más que a su diseño o evaluación ex-post, y alineación de las acciones del gobierno alrededor de políticas prioritarias, de naturaleza multisectorial, que producen beneficios tangibles en la población.

Vistos esos cambios en el entorno institucional, la evaluación propone que el CONEVAL acentúe el objetivo de mejorar a tiempo las políticas públicas; desarrolle innovaciones en el monitoreo de la gestión y la corrección oportuna de aquéllas que no lograrán el impacto esperado, sin perder en nada su objetividad e independencia técnica; se concentre en las políticas prioritarias o de mayor impacto esperado; vele por la utilización a tiempo de la información basada en la evidencia en las mesas de decisiones de políticas y programas públicos; profundice su asistencia a las entidades federativas y municipios; integre y unifique las metas y las acciones de sus varias direcciones adjuntas en torno a los objetivos primordiales del propio Consejo, y desarrolle capacidad de comunicación ajustada al interés y al uso de la información de parte de los destinatarios principales de sus servicios.

Fernando Rojas Hurtado.

Abogado colombiano, con maestrías en Derecho y Administración Pública por la Universidad de Harvard. Es docente e investigador temporal en universidades de Canadá, Colombia, Estados Unidos y Holanda. Ha trabajado como asesor de organismos de la sociedad civil, promotor y director de redes internacionales de derechos humanos. Entre 1975 y 1998 se desempeñó como consultor o asesor de gobiernos, organismos bilaterales y multilaterales en los campos de descentralización del Estado, política fiscal, gestión orientada a los resultados, monitoreo y evaluación, fortalecimiento organizacional y desarrollo regional y local. Vinculado al Banco Mundial desde agosto de 1998, lideró numerosos proyectos con los gobiernos nacionales y subnacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Desde su retiro del Banco Mundial en 2010 ha continuado sus investigaciones y trabajos de asesoría o consultoría con los gobiernos de América Latina, tanto nacionales como subnacionales.

SIGLAS FRECUENTEMENTE UTILIZADAS

- ASF: Auditoría Superior de la Federación
- CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- ECR: Evaluación de Consistencia de Resultados (según pautas establecidas por CONEVAL para México)
- EDO: Evaluación de Desempeño Organizacional
- EER: Evaluación Externa de Resultados (según pautas establecidas por CONEVAL para México)
- SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social

Resumen Ejecutivo

Las evaluaciones de desempeño de una organización son especialmente útiles para revisar el mandato de la organización: ¿Ha cumplido la organización con sus objetivos temporales y la razón de ser de la organización continúa vigente? ¿Se consiguió ya el objetivo para el cual fue creada la organización y conviene renovar su mandato? ¿Cambiaron las circunstancias externas que justificaban la organización y hoy es necesario actualizar su misión o simplemente suprimirla? ¿Cuál será el nuevo valor público que agregue la organización hacia adelante? ¿Cómo se medirá? ¿Cuáles serían sus nuevos indicadores de éxito?

Como las evaluaciones de desempeño organizacional analizan si la entidad ha alcanzado o no los objetivos para los cuales fue creada, resulta muy conveniente realizarlas conjuntamente con evaluaciones de los resultados de la organización. En este caso, la Evaluación del Desempeño Organizacional del CONEVAL (EDO) se apoyó en una sólida evaluación de resultados, cuidadosamente documentados y analizados en la Evaluación Externa de los Resultados del CONEVAL (EER) llevada a cabo por el Instituto de Innovación Educativa del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (IIE-ITESM).

Existen razones para pensar que hoy en día han surgido expectativas y demandas de valor agregado, que son adicionales a los objetivos institucionales que prevalecieron cuando se creó el Consejo en el 2004 con la Ley General de Desarrollo Social e inició funciones formalmente en 2006 –y en algunos casos distintas de aquellos objetivos. Pudiera ser que el Congreso, la Administración Pública Federal, las entidades de control, las entidades federativas y los municipios u otros usuarios de los servicios prestados por el CONEVAL presenten actualmente demandas complementarias al Consejo.

Una de las evidencias más recientes del cambio de expectativas del Congreso y de la Administración vino dada, hacia el fin de esta evaluación, cuando en diciembre del 2013, el Congreso parece haber modificado intempestivamente los mecanismos de elección y los requerimientos de elegibilidad para los miembros

del Consejo del CONEVAL, al tiempo que acentuó su distancia frente a la administración.

Esas nuevas demandas pudieran no tener que ver con las evaluaciones del éxito alcanzado por el Consejo respecto de su mandato original. De hecho, la EER que se llevó a cabo paralelamente a esta EDO evidencia gigantescos logros para una entidad especializada en prestar servicios de medición de la pobreza y de evaluación de políticas y programas sociales del gobierno. La EDO parte de la base, documentada en la EER, de que los resultados alcanzados por el CONEVAL son muy altos y le han merecido un enorme prestigio nacional e internacional. Hoy por hoy CONEVAL puede catalogarse entre las organizaciones públicas innovadoras, orientada a la búsqueda de la excelencia en la información basada en la evidencia. También parte de la premisa de que este *good will*¹ es un activo poderoso, que sumado al *know how*² institucional y su capacidad para innovar en su campo, explican las expectativas adicionales que hoy se tienen del Consejo.

En síntesis, esta evaluación está motivada por la hipótesis de que nuevas circunstancias socio-económicas y políticas hacen necesario ajustar los objetivos superiores del CONEVAL para conseguir un adecuado balance entre transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios. A su turno, el nuevo balance entre esos tres objetivos superiores requeriría de la adecuación de la estrategia de prestación de servicios, el fortalecimiento de la unidad institucional y la complementación de instrumentos y procesos.

Metodología de la EDO

El objetivo de este análisis es establecer cuál ha sido y cuál puede ser, mirando hacia delante, el mayor valor agregado del CONEVAL en México³. Se parte del

¹ Se refiere a una organización cuya reputación hacia el exterior es buena, y por ello su valor es positivo.

² Se refiere a saber cómo hacer algo fácil y eficientemente con base en la experiencia.

³ Es el tipo de análisis característico de las llamadas evaluaciones de desempeño organizacional o de los análisis de la misión, la visión y el modelo de servicios de una organización. En la práctica, se recomienda

mandato legal con el cual fue creado y el capital social acumulado y se busca utilizar su capacidad organizacional para llevar al máximo el valor agregado por el Consejo en los años siguientes.

La premisa de este tipo de análisis es: México, como el resto del mundo, cambia rápidamente; por ello, cambian también las expectativas del aporte del CONEVAL que pudieran tener el Congreso, el gobierno, los organismos de control o la sociedad civil. Hacia delante, el ajuste al cambio será elemento clave del éxito sostenido del CONEVAL.

El raciocinio del análisis comienza por reconocer todas las fortalezas y los logros alcanzados, por lo que la EDO se pregunta si tales fortalezas son suficientes para realizar el máximo valor del CONEVAL en el entorno institucional de hoy o el previsible para los próximos años –o, por el contrario ha llegado el momento de desarrollar fortalezas complementarias. Asimismo, se reconocen también las oportunidades actuales, y se pregunta cómo capitalizarlas, por lo que la recomendación de los nichos prioritarios que ocuparía CONEVAL en el nuevo entorno de producción de información basada en evidencia de resultados tiene que ser realista: los énfasis en ciertos objetivos de misión deben ajustarse a la capacidad actual y a los refuerzos en la capacidad esperada del CONEVAL para los próximos años.

El método seguido para esta dimensión suplementaria de la evaluación consistió principalmente en entrevistas semi-estructuradas con actores relevantes relacionados con los servicios del CONEVAL, bien fueran expertos en sus fortalezas, del lado de la oferta, usuarios de sus servicios, del lado de la demanda, o simples seguidores de organismos como el CONEVAL en muchos países de la OCDE y de ingresos medios. La selección de los entrevistados se efectuó entre personas de reconocida visión de los cambios en el estado mexicano y, en total, se realizaron directamente 26 entrevistas que combinaron perfiles profesionales,

efectuar este tipo de evaluación cada vez que se detectan importantes cambios en el entorno de la organización. Cf. IBM Global Services – Strategy and Change (2009) “Seizing the advantage – When and How to Innovate your Business Model” (Noviembre). Moore, Mark H. (2003) Creating Public Value – Strategic Management in Government. Harvard University Press. Octava edición.

ocupacionales y distintas épocas de exposición al CONEVAL o de experiencia dentro del Congreso o del gobierno.

A diferencia de la EER del CONEVAL, que analiza el balance entre el mandato original y los resultados del Consejo, la EDO analiza el valor agregado de los resultados alcanzados por el Consejo e identificados en la EER frente a tres consideraciones: i) otros posibles usos de los recursos; ii) los cambios en el entorno institucional que demandan nuevos focos de servicio para elevar y mantener vigente el valor agregado de la organización, y iii) los cambios de capacidad de la propia organización, para llevarla a optimizar su contribución al mejoramiento de políticas y programas de interés público.

Uno y otro tipo de evaluación se complementan: cuando la EER arroja mediciones positivas, el foco de atención de la EDO es la adecuación y elevación de los objetivos institucionales y del valor agregado por la organización. En cambio, si la EER hubiera evaluado negativamente los resultados alcanzados por el CONEVAL, el foco de atención de la EDO hubiera sido el fortalecimiento de capacidad para realizar la misión del Consejo o la sustitución del CONEVAL por entidades que pudieran lograr los objetivos institucionales del CONEVAL con mayor eficacia o eficiencia.

Principales Resultados

Como se ha comentado, esta evaluación se centró en la revisión de los énfasis de la misión, la visión y el balance de los objetivos del CONEVAL, a la luz de cambios en el entorno que pudieran estar creando nuevas expectativas del valor agregado del Consejo al mejoramiento de los resultados de la gestión pública en México. En este sentido, se encontraron tres principales cambios del entorno, cada uno de ellos capaces de crear nuevas demandas, hasta el punto de generar expectativas remozadas sobre el valor agregado esperado del CONEVAL:

- i) Las tendencias hacia la aprobación de reformas estructurales consensuadas entre los principales actores políticos;

- ii) El desplazamiento de los análisis y las recomendaciones de la comunidad internacional hacia la fase de implementación de políticas y programas, entendida esta fase como la de mayor riesgo y más crítica para asegurar los resultados de la acción de gobierno, y
- iii) Las tendencias hacia la coordinación de los gobiernos y sus maquinarias para asegurar resultados integrados (ya no meramente sectoriales) en el ciudadano.

Cambios similares a los ocurridos en México están transformando los objetivos, las funciones, los arreglos institucionales e intergubernamentales y los instrumentos de M&E en la mayoría de los países de la OCDE a lo largo de la última década. Como tales, pueden servir de referente; pero México tendrá que seguir una evolución de M&E acorde con su contexto, su orden institucional y su distribución de capacidades.

Tales cambios en el entorno determinante de las expectativas y demandas de servicios del CONEVAL apuntan a nuevos énfasis en los objetivos del Consejo. En particular, se demanda un nuevo equilibrio entre el papel de garante de transparencia y de calidad en la rendición de cuentas, externo a la administración, y la responsabilidad del CONEVAL de contribuir al mejoramiento de las políticas y programas de servicios del Estado. En este sentido, la EDO identificó los siguientes resultados que permitirán al CONEVAL avanzar en la prospectiva 2014-2020:

- En cuanto al *ajuste del balance de los objetivos prioritarios del CONEVAL*, se encontró que es necesario balancear los objetivos del Consejo para priorizar el suministro oportuno, a los tomadores de decisiones competentes, de información de resultados basada en evidencia de calidad. También se propone la adopción de nuevos instrumentos, capaces de brindar oportuna medición y recomendaciones de mejoramientos de los programas. Todo ello como un mero cambio en el balance de objetivos y

acciones del CONEVAL, es decir, manteniendo la misión y consolidando las fortalezas que han distinguido hasta ahora al Consejo.

- En cuanto a la permanencia de la *independencia técnica y la calidad de la información del CONEVAL*, se identificó la necesidad de prestar mayor atención a la gestión de políticas y programas, con el fin de ampliar el ámbito de injerencia a todo el ciclo de la política pública y elevar el impacto de sus servicios. Es apenas natural que la propuesta de aceptación de las nuevas demandas del contexto en el que opera CONEVAL en México traigan consigo la pregunta de si esas adecuaciones menoscaban la autonomía técnica o restringen la objetividad y el rigor de las mediciones y las recomendaciones que produce CONEVAL. El informe de evaluación arguye, de acuerdo con la experiencia internacional, que éste no es el caso. El objetivo de mejoramiento de los resultados de la acción del gobierno ha sido siempre uno de los propósitos superiores de los organismos responsables de la medición del desempeño, el monitoreo y la evaluación. Tanto comprometen al CONEVAL las recomendaciones de mejoramiento de políticas y programas que suele producir al final de una evaluación como las recomendaciones de corrección oportunas durante la implementación de un programa.
- Sobre la *definición de nichos con base en sus ventajas comparativas*, el informe identificó los principales desafíos que tales cambios proponen al CONEVAL para la segunda década de la institución (2014-2020), entre ellos los siguientes:
 - El desarrollo de innovaciones que luego puedan irrigar otros niveles de gobierno y otras entidades productoras de M&E;

- Las políticas y los programas prioritarios de los varios niveles de gobierno, acercando para ello su oferta de servicios a las cabezas del gobierno o las figuras institucionales similares a un centro de gobierno;
 - El despliegue y la promoción proactiva de sus servicios actuales o potenciales, sin limitarse a realizar aquellos que se entienden como mandato exclusivo de acuerdo con la interpretación que CONEVAL hace de la norma legal;
 - La profundización de los nuevos servicios con los niveles subnacionales, en una perspectiva de coordinación intergubernamental de políticas y programas –no de exclusividad de cada nivel de gobierno
- Se identificó la necesidad de desarrollar *nuevas capacidades para el desarrollo de instrumentos complementarios de las evaluaciones y de la medición de pobreza que ya lleva el CONEVAL*. Entre ellos los siguientes: trayectorias de implementación, hitos y momentos de los principales riesgos en la gestión de políticas y programas, vigilancia y medición del riesgo, factores de desviación de trayectoria, análisis en profundidad de tales factores y medidas de corrección de trayectoria, micro-mediciones con énfasis en el acceso de familias y ciudadanos a los servicios. Son instrumentos que tienen como común denominador la medición de resultados en el ciudadano y para los cuales se identificó que el CONEVAL deberá desarrollar nuevas capacidades.
 - En cuanto a la *unificación de metas y contribución de los principales productos de todas las áreas a las metas del Consejo*, se identificó:
 - La necesidad de alinear la organización en torno al modelo de servicios. Elaborar los vínculos entre las tres direcciones generales adjuntas que producen servicios hacia fuera y comprometerlas con el logro de sinergias, y
 - Desarrollar capacidad de comunicación hecha a la medida de los desafíos del CONEVAL.