

Versión pública

Datos eliminados con fundamento en el artículo 113, fracción I, de la LFTAIP.

Motivación: se testa firma

## Coneval hacia el futuro: consolidación y mejora

Guillermo M. Cejudo

Coneval es una pieza fundamental del Estado mexicano. Me interesa contribuir a su trabajo y, por ello, he decidido postularme en el proceso de designación de nuevos consejeros. En este breve texto explico quién soy y cómo entiendo el trabajo de Coneval. También ofrezco algunas ideas sobre cómo creo que puedo contribuir a su fortalecimiento y, con ello, a tener mejores políticas públicas para resolver los problemas que enfrenta el país en materia social.

Soy, desde 2006, profesor investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), un Centro Público de Investigación del Conacyt. Durante este tiempo, me he dedicado a estudiar, escribir y enseñar sobre políticas públicas, las que entiendo como el instrumento que tiene el Estado mexicano para resolver problemas públicos. Sé bien que las políticas públicas son decisiones técnicas, basadas en datos, evidencia y análisis, pero también entiendo que responden a decisiones políticas (que reflejan las prioridades de los gobiernos y las relaciones de poder en un momento dado) y a decisiones éticas (que encarnan los valores públicos de una comunidad política). En mi carrera académica he sido parte de varios órganos colegiados. Valoro la importancia de las discusiones informadas y del diálogo constructivo.

La preocupación intelectual que me ha guiado, desde mis estudios doctorales y hasta la fecha, es cómo lograr que un gobierno democrático sea capaz de resolver eficazmente los problemas públicos. Inicialmente, mi investigación estuvo centrada en dos temas: la calidad de los gobiernos y el federalismo. Me interesaba entender la arquitectura institucional y las prácticas de gestión necesarias para que un mandato democrático se refleje en la operación cotidiana de los gobiernos.<sup>1</sup>

Mi investigación sobre los gobiernos estatales y sobre los déficits de desempeño en las burocracias me llevó a concentrarme en la rendición de cuentas como un elemento crucial. Desde entonces, he hecho trabajo empírico sobre transparencia y gobierno abierto, rendición de cuentas, y sobre las respuestas que los funcionarios dan a las evaluaciones a las que son sujetos sus programas.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> La calidad del gobierno: una definición basada en atributos de ejercicio de poder (2009); *Para entender los gobiernos estatales* (2007); "Todas las piezas en su lugar: La arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México" (2005).

<sup>2</sup> *Planeación y Rendición de Cuentas* (2014). *La estructura de la rendición de cuentas en México*, (2019, en coautoría con Mauricio Merino y Sergio López Ayllón). *Métrica de gobierno abierto 2019. De las recomendaciones a las acciones. La experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación* (coeditor con Claudia Maldonado).

Ese fue mi primer acercamiento a Coneval: como objeto de estudio en mi investigación sobre el régimen de rendición de cuentas. Analicé también los entonces incipientes avances de los gobiernos de los estados en construir instituciones y procesos de evaluación.<sup>3</sup> Uno de los aprendizajes más importantes de esta etapa es que, si bien el régimen federal es relevante para la implementación de las políticas en cualquier área, lo es aún más en materia social: en México el combate a la pobreza y la desigualdad y la garantía efectiva de los derechos sociales depende, por mandato legal, de la coordinación entre ámbitos de gobierno. Por ello, desde hace más de cinco años me he dedicado a estudiar la coordinación intersectorial en política social. He publicado diversos artículos sobre coherencia entre políticas públicas, coordinación interinstitucional e integración de políticas,<sup>4</sup> y he coordinado distintas evaluaciones de iniciativas del Estado mexicano orientadas a este fin, entre ellas, la Cruzada Nacional contra el Hambre y la más reciente "Evaluación Integral de los Programas Federales de Seguridad Social 2018-2019".

El estudio que he llevado a cabo de la política social ha requerido un intenso trabajo de campo en los estados y municipios del país, pues para lograr mecanismos de coordinación eficaces que resulten en la garantía efectiva de los derechos sociales de las personas, no basta con analizar los procesos y las decisiones desde la perspectiva de los actores en el ámbito federal; es necesario conocer las particularidades de cada entidad y dar voz a los destinatarios de las políticas y a los funcionarios encargados de implementarlas. El trabajo en campo, junto con los estudios que genera Coneval sobre la política social en los estados (por ejemplo, el Inventario de Programas Sociales), me han permitido estudiar la política social en el ámbito local. He publicado análisis de casos específicos<sup>5</sup>, varios textos de divulgación, así como un estudio (*Hacia una Política Social Integral*) que busca analizar la política social desde una visión de conjunto, para conocer si las piezas que la integran —los programas sociales de los diversos ámbitos de gobierno— son las necesarias y suficientes para efectivamente garantizar los derechos de cada una de las personas. Este proyecto llevó a la creación de un micrositio (<http://politicassocialintegral.inpp.cide.edu>) que organiza la información de programas sociales estatales y que ha servido de insumo para talleres de capacitación a funcionarios de entidades federativas encargados de la política social.

He tenido la fortuna, en suma, de estudiar a Coneval, de ser evaluador para Coneval, de utilizar los resultados de su trabajo para mi investigación académica y de conocer, en campo y en la voz de las personas destinatarias, cómo operan en la realidad los programas sociales. Esto me ha permitido, por una parte, conocer de cerca el trabajo profesional y comprometido de sus funcionaria(o)s, observar la inteligencia con la que sus actuales consejeros y consejeras han cumplido su mandato y, por tanto, entender a

---

<sup>3</sup> *La rendición de cuentas en las entidades federativas* (2009, en coautoría con Alejandra Ríos).

<sup>4</sup> *Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo* (2016). *La coordinación interinstitucional en Progreso-Oportunidades-Prospera* (2019). *Resolviendo problemas complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México* (2015). *Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration* (2017) (todos en coautoría con Cynthia Michel).

<sup>5</sup> *La política social en los estados: un análisis de integración* (2017, en coautoría con Cynthia Michel y Armando Sobrino).

cabalidad la responsabilidad que implica desempeñar ese papel. Por otro lado, me ha permitido conocer de cerca la trayectoria de la política social en México, la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales y, en consecuencia, identificar retos que existen para Coneval hacia adelante.

Como toda institución, Coneval es perfectible. El entorno en el cual nació ha cambiado drásticamente, en muchas ocasiones gracias al trabajo de Coneval. En sus inicios, el ecosistema de evaluación era precario: pocos funcionarios habían internalizado la práctica de la evaluación y muchos gobiernos estatales y municipales eran ajenos a esta agenda. La información para realizar las evaluaciones era escasa o de baja calidad y muchos de los programas presupuestarios no eran fácilmente evaluables (no tenían diagnóstico o carecían de una definición clara de un problema público). Era indispensable generar información comparable y, por tanto, algunas evaluaciones requerían ser homogéneas y estandarizadas. Pocas personas conocían la medición multidimensional de la pobreza y los gobiernos la pensaban como un mero ejercicio técnico.

Hoy se cuenta con más información y de mejor calidad. Funcionarios, políticos, periodistas y académicos se han apropiado del lenguaje y la lógica de monitoreo y evaluación. Muchos programas han sido diseñados ya con la evaluación como un componente a considerar. El marco normativo e institucional federal y estatal es más sólido y la disponibilidad de datos, herramientas de análisis y metodologías abren nuevas oportunidades para la evaluación. Recientemente, el gobierno federal actual ha modificado de manera importante la política social: ha optado por tener menos programas, con más alcance; ha puesto énfasis en las transferencias monetarias como instrumento de política y tiene una ambición universalista. Por último, hay un cambio fundamental: por mandato constitucional y por decisión política, se ha impulsado una perspectiva de derechos humanos en la política social.

Estos cambios obligan a una evaluación cuidadosa del diseño de los programas sociales, a un seguimiento puntual de su implementación y a un análisis riguroso de sus efectos en la garantía de los derechos sociales. Estarán obligando también a una adaptación de las políticas sociales de los estados, que tendrán que responder a las nuevas coordenadas de la política social federal. Y requerirán que la medición de la pobreza de los próximos años mantenga la posibilidad de valorar los avances, identificar los retos e informar las decisiones de política pública.

Así, Coneval tiene un doble reto: adaptarse a los cambios en el entorno y, al mismo tiempo, mantener el rigor metodológico que caracteriza su trabajo, así como la autonomía e independencia de sus decisiones. Adaptarse al nuevo entorno implica terminar de transitar de la lógica de carencias sociales a una de derechos sociales. Este cambio no puede significar solamente una transformación en el lenguaje. En materia de evaluación, se requerirán nuevos diseños de evaluación que permitan valorar, primero, si con el conjunto de intervenciones (programas y acciones sociales) existentes el Estado mexicano brinda los bienes y servicios que una persona necesita para tener sus derechos

sociales garantizados. Segundo, este cambio debe implicar la valoración de la eficacia relativa de cada uno de los instrumentos (tipos de apoyo y servicios específicos) de los programas y acciones sociales. No basta con evaluar si los programas logran sus objetivos; las evaluaciones deben generar información que permita determinar si esa es la mejor forma de garantizar un derecho.

Las políticas públicas no tienen un efecto lineal ni directo en la realidad: interactúan con otras políticas públicas, acumulan sus efectos y se relacionan de manera compleja con la realidad que buscan transformar. Por eso es indispensable poner más atención en la implementación de las políticas públicas: la capacidad de generar resultados no depende solo de la voluntad política o el adecuado diseño técnico, sino que supone la implementación eficaz de las mismas. La evaluación no es algo que ocurre de manera ajena a la implementación, sino que puede orientar y mejorar ese proceso. Para ello, hay también la oportunidad de aprovechar mejor los registros administrativos (y utilizar nuevas técnicas de análisis de datos) para hacer el monitoreo de los programas sociales. Esto podría tener el efecto positivo de estimular la calidad y la transparencia de la información con que se toman decisiones sobre política pública, además de disminuir los costos de monitoreo y hacer más oportuna la información para la toma de decisiones.

En materia de medición de la pobreza, el tránsito hacia una lógica de derechos requerirá complementar (más no sustituir ni modificar) la actual medición de la pobreza con otros estudios que generen información confiable y actualizada sobre las brechas existentes en la garantía de los derechos sociales de las personas. Habrá que continuar y reforzar la socialización y el uso de la información generada en la medición de la pobreza. Se ha logrado que la medición sea un instrumento de exigencia para que las personas pidan mejores decisiones de política pública. Coneval puede ofrecer información pertinente y oportuna a partir de estas mediciones no solo para conocer las condiciones de pobreza en un momento y lugar específico, sino para identificar y priorizar opciones de intervención para superar esas condiciones. Los gobiernos federal y estatales podrán calibrar mejor sus decisiones a partir de esta información.

#### IV.

Coneval ha sido una institución de vanguardia, no solo en el país sino en el mundo, en materia de medición de la pobreza y en la evaluación de la política social. Ante el nuevo entorno, Coneval debe consolidar lo construido, adaptarse a los cambios en el entorno y actualizar sus instrumentos. Como un consejo de carácter nacional, debe buscar incidir, siempre respetando los principios federalistas, en las decisiones de política social de los estados y los municipios. Puede acompañar la construcción de un México más justo, más equitativo, donde la pobreza no sea una condena insalvable.

Sería un honor poder contribuir a ello como consejero de Coneval.

  
Guillermo M. Cejudo