

# Evaluación de Desempeño Organizacional del Consejo 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 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 delante? ¿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*<sup>1</sup> es un activo poderoso, que sumado al *know how*<sup>2</sup> 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 México<sup>3</sup>. Se parte del mandato legal

---

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

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

<sup>3</sup> 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 efectuar este tipo de

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

---

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.

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.

## Contenido

A. Presentación .....	15
a. <i>¿Para qué una evaluación de desempeño organizacional, EDO?</i> .....	15
b. <i>¿Por qué una EDO del CONEVAL en 2013?</i> .....	15
c. <i>¿Cuáles son las preguntas guía que sigue la EDO para la evaluación del CONEVAL en 2013?</i> .....	16
d. <i>¿El método de esta EDO?</i> .....	17
e. <i>¿La relación entre la EER y la EDO del CONEVAL en 2013?</i> .....	19
f. <i>¿Cuáles son las limitaciones de esta EDO?</i> .....	20
g. <i>¿Cuáles son los usos esperados de esta EDO?</i> .....	20
h. <i>Agenda pendiente</i> .....	21
B. Los hallazgos de la EDO .....	21
a. <i>¿Cuál fue la razón de ser de CONEVAL 2006-2013?</i> .....	21
b. <i>¿Cuál es el valor agregado (logros) de CONEVAL 2006-2013?</i> .....	25
c. <i>¿Se han dado cambios que justifiquen variaciones en la misión del CONEVAL?</i> .....	27
d. <i>¿Se han dado cambios que reclaman nueva visión del CONEVAL, 2014-2020?</i> .....	30
e. <i>¿Cuál es el mapeo institucional previsible para responder a los nuevos desafíos?</i> .....	35
f. <i>¿Existe un mejor clima para alianzas inter-institucionales en el campo de M&amp;E? ¿Cuáles tipos de alianzas?</i> .....	36
C. Conclusiones de la EDO .....	38
a. <i>¿Cómo afectan los cambios del entorno a los objetivos institucionales del CONEVAL?</i> ...38	
b. <i>¿Cómo avanzar del CONEVAL de hoy al CONEVAL de 2014-2020?</i> .....	39
D. Recomendaciones de la EDO .....	41
a. <i>La misión continúa, bajo una nueva visión del contexto y del valor agregado del CONEVAL</i> 41	
b. <i>Un nuevo balance entre los objetivos institucionales del CONEVAL</i> .....	45
c. <i>Profundización del nicho del CONEVAL</i> .....	46
d. <i>Nuevas alianzas institucionales – Aliados y alianzas prioritarios para CONEVAL</i> .....	47
e. <i>Fortalecimiento de la capacidad institucional del CONEVAL frente a los nuevos desafíos.</i> 48	
f. <i>La estructura. Refuerzo de la integración</i> .....	49
g. <i>Monitoreo de la transición – Control de riesgos</i> .....	56
h. <i>Monitoreo y Evaluación futura del CONEVAL</i> .....	59

ANEXOS .....	61
Anexo No. 1. ¿Cuándo Cambiar/Innovar un Modelo de Servicios? .....	61
Anexo No. 2. Preguntas guía para las Evaluaciones de Desempeño Organizacional, EDO ....	66
Anexo No. 3. Diferenciación y Complementación entre la evaluación de resultados de una organización y la evaluación de desempeño organizacional .....	70
Anexo No. 4. Experiencia internacional con los grados de autonomía de las organizaciones públicas responsables de la prestación de servicios especializados.....	76
Anexo No. 5. Ejemplos de Instrumentos Complementarios para Captar Información del Ciudadano o Usuario Final .....	86
Anexo No. 6. Experiencias internacionales analizadas desde el punto de vista de la EDO – Puntos de referencia para CONEVAL.....	87
Anexo No. 7 - El Programa sólo se compromete con contribuir al Fin Superior .....	90

## A. Presentación

### a. *¿Para qué una evaluación de desempeño organizacional, EDO?*

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 mandato o simplemente suprimirla? ¿Cuál será el nuevo valor público que agregue la organización hacia adelante? ¿Cómo se medirá? ¿Cuáles son sus indicadores de éxito? (Ver Anexo 1, *¿Cuándo cambiar/innovar un modelo de servicios?*<sup>4</sup>)

Como las evaluaciones de desempeño (llamadas también de resultado) 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 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 ITESM.

### b. *¿Por qué una EDO del CONEVAL en 2013?*

Porque 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 inicio 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 CONEVAL.

---

<sup>4</sup> El concepto de “modelo de negocios” o “modelo de servicios” ha evolucionado hasta volverse una herramienta útil para el diseño organizacional y los sistemas de gestión y de control/evaluación de una entidad. Aunque nació con la pretensión ingenua de modelos computarizados que podrían tomar decisiones y aún manejar una organización, los hechos llevaron a que aquella pretensión fuera rápidamente abandonada o relegada a una ayuda para el análisis operacional. Hoy se lo utiliza para entender la manera como una organización particular puede convertir insumos en resultados, productos e impactos; también para establecer los vínculos en una cadena de agregación de valor. De manera que, en el sector público está muy ligado al nuevo concepto de valor propuesto por Moore y otros. En este uso moderno del concepto, el modelo de negocios brinda guías para que los gerentes o directores conozcan la información que necesitan y cómo utilizar esa información como palanca para focalización en los productos principales y elevación del rendimiento o la productividad. Es un magnífico prisma para observar la totalidad de una organización o para captar su proceso de cambio. Por ello, es una herramienta particularmente útil para esclarecer los conceptos subyacentes a la creación o el rediseño de una organización y para la manera como las organizaciones recién creadas serán manejadas el día de mañana. Cf. Senger, P. M. (1994) *The Fifth Discipline*. Random House Business Books, Londres. Drucker, Peter F. (1995) “The information executives truly need”, *Harvard Business Review*, enero-febrero. Moore, Mark H. (1995) *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Harvard University Press, Cambridge.

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, mediante acuerdo de dos de los partidos políticos mayoritarios de México, incluido entre ellos el PRI de la actual administración, parece haber modificado intempestivamente la elección y los requerimientos para los miembros del Consejo de 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 evaluación externa de resultados (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 gubernamentales. 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. También parte de la premisa de que este *good will* es un activo poderoso, que sumado al *know how* 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 Consejo 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.

*c. ¿Cuáles son las preguntas guía que sigue la EDO para la evaluación del CONEVAL en 2013?*

El objetivo de este análisis es establecer cuál ha sido y cuál puede ser, mirando hacia delante, el mayor valor agregado del CONEVAL en México<sup>5</sup>. Se parte del mandato legal con el cual fue creado CONEVAL y se busca realizar 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 de CONEVAL que

---

<sup>5</sup> 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 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).

podrían tener el Congreso, el gobierno, los organismos de control o la sociedad civil. Hacia delante, el ajuste al cambio será elemento clave del éxito del CONEVAL.

El Anexo 2 presenta sintéticamente y explica la razón de ser de las preguntas usuales en las evaluaciones de desempeño organizacional.

Para los fines de esta EDO del CONEVAL se buscó responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál ha sido el valor agregado del CONEVAL de su creación a la fecha? ¿Cuál ha sido el nicho o el espacio de agregación exclusiva de valor del CONEVAL en materia de evaluación y medición de la pobreza? ¿Cómo ha estado posicionado CONEVAL en materia de evaluación y medición de la pobreza?
- ¿Ha logrado CONEVAL los objetivos institucionales con los que fue creado?  
¿Sigue proveyendo un servicio de interés público?
- ¿Existe un rol legítimo y necesario para el gobierno en este tipo de servicio?
- ¿Se encuentra la organización en el nivel adecuado (nacional, subnacional?)
- ¿Pueden otras entidades cubrir actualmente parte del terreno abierto por CONEVAL en México? ¿Cuáles de sus actividades pudieran ser transferidas en todo o en parte a otras entidades del sector público sin menoscabo de la calidad de los servicios? ¿Al sector privado? ¿Cuáles pudieran desarrollarse mediante Alianzas Público-Privadas?
- ¿Han cambiado las circunstancias determinantes de los objetivos institucionales prioritarios del CONEVAL? ¿Cuáles son los desafíos actuales en materia de evaluación de políticas, programas y acciones gubernamentales? ¿Son comunes estos desafíos o están restringidos al sector social? ¿Cómo se diferencia CONEVAL de otras posibles entidades/organizaciones para atender el nuevo desafío en materia de evaluación y medición de la pobreza?
- Si la organización continuara con su misión actual, ¿Cómo podría elevar su valor agregado y mejorar su eficacia y eficiencia? ¿Cuáles servicios complementarios o adicionales?
- Si CONEVAL enfrentara restricciones presupuestarias adicionales, ¿Cuáles programas o actividades deberían abandonarse?

*d. ¿El método de esta EDO?*

El raciocinio del análisis comienza por reconocer todas las fortalezas y los logros alcanzados, según identificados más arriba en este resumen. De allí 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. Se reconocen también las oportunidades actuales, según advertidas más arriba y se pregunta cómo capitalizarlas.

El raciocinio es iterativo: de las demandas del entorno a las capacidades del CONEVAL y de las fortalezas y logros del CONEVAL al aporte potencial del Consejo al entorno. 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 de CONEVAL para los próximos años.

El método seguido para esta dimensión suplementaria de la evaluación consistió principalmente en entrevistas semi-estructuradas con personas conocedoras de los servicios del CONEVAL, bien fueran expertos en las fortalezas del CONEVAL, del lado de la oferta, usuarios de los servicios del CONEVAL, del lado de la demanda, o simples seguidores de organismos como el CONEVAL en muchos países de la OCDE y de ingresos medios. La guía común de las preguntas es la incluida en la subsección c. inmediatamente anterior.

La selección de los entrevistados se efectuó entre personas de reconocida visión de los cambios en el Estado mexicano y de creatividad para sugerir cómo adecuarse al cambio. En total, el consultor realizó directamente 26 entrevistas que combinaron perfiles profesionales, ocupacionales y distintas épocas de exposición al CONEVAL o de experiencia dentro del Congreso o del gobierno.<sup>6</sup>

Las entrevistas cruzaron frecuentemente las opiniones de uno y otro, de manera similar a como se hace un 'careo' entre testigos en los estrados judiciales. El consultor fue seleccionando las opiniones que apuntaron en una misma dirección, descartó aquellas que no aparecían suficientemente justificadas en los hechos, agregó su propia cuota de conocimiento de la evolución de las funciones de medición de pobreza, monitoreo y evaluación en países de avanzada gestión por resultados y terminó decantando los factores de cambio que los entrevistados valoraron como determinantes de las demandas por un afinamiento de los objetivos para los cuales fue creado el Consejo.

El análisis que sigue a continuación se vale de todos esos aportes; pero es finalmente la elaboración de la persona evaluadora, que selecciona las opiniones que parecen mejor fundamentadas, asegura complementación y coherencia entre las diversas opiniones escuchadas y las armoniza con tendencias de M&E en países avanzados en gestión. Por

---

<sup>6</sup> No se incluyen en este informe los nombres de las personas entrevistadas. Ocurre que la discusión de los cambios en el entorno y de las ventajas comparativas de un organismo tan influyente como CONEVAL suele dar lugar a susceptibilidades y suspicacias. De hecho, varias de las personas entrevistadas pidieron explícitamente no citar su nombre. Según sus perfiles, el total de entrevistas se distribuyó en un congresista, once directivos y funcionarios del CONEVAL, siete funcionarios actuales o exfuncionarios recientes del gobierno federal, la mayoría de ellos vinculados a la SHCP, un funcionario de la ASF y seis funcionarios de tres entidades federativas. Varias de las personas entrevistadas están vinculadas a la academia y tienen reconocida experiencia y especialidad en el campo del M&E, incluida la medición de la pobreza. Adicionalmente, el consultor discutió las opiniones de dos expertos internacionales con vasto conocimiento de la evolución de las instituciones a cargo de las funciones de monitoreo y evaluación.

ello, la pertinencia y la validez de este análisis y sus recomendaciones sólo puede ser juzgado por otros expertos, comenzando con los mandantes y los directivos de CONEVAL. En última instancia, la calidad de las propuestas de misión, visión y objetivos de una organización sólo se puede juzgar ex – post, una vez experimentadas.

*e. ¿La relación entre la EER y la EDO del CONEVAL en 2013?*

El Anexo 3 presenta las diferencias y los complementos entre una evaluación de resultados, como la EER del CONEVAL efectuada por ITESM, y una evaluación del valor agregado de la organización, como lo es típicamente una evaluación del desempeño organizacional.

En esencia, la primera mide la calidad de los resultados alcanzados contra las metas anuales de la organización. La segunda analiza el valor agregado por esos resultados 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 a los servicios de interés público.

Uno y otro tipo de evaluación se complementan: cuando la EER arroja mediciones positivas, como veremos es el caso de la realizada por ITESM sobre CONEVAL, 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.

Naturalmente, existen áreas de superposición entre una y otra evaluación. El conjunto secante, que intersecta las dos modalidades de evaluación, se presenta usualmente en torno a la pregunta “¿cuáles son los problemas o desafíos enfrentados por la organización hacia adelante?” Ésta es una pregunta pertinente a los dos tipos de evaluación. También se dan intersecciones cuando los dos tipos de evaluación se preguntan sobre la utilización efectiva de la información producida por las evaluaciones y cuando la evaluación de resultados profundiza en los temas de evaluación de gestión.

*f. ¿Cuáles son las limitaciones de esta EDO?*

La evaluación del valor agregado de una organización pública, frente a las necesidades y prioridades del país y frente al potencial de contribución de la organización no es todavía una ciencia exacta. Aunque se puede respaldar con mediciones de capacidad, el juicio sobre cuál es el mejor uso de los recursos públicos actualmente destinados a la organización depende esencialmente del juicio (subjetivo) de expertos en la organización misma y en la institucionalidad del Estado.<sup>7</sup>

El acierto o no de esta evaluación dependerá del criterio formado de las personas entrevistadas y de la visión coherente que reconstruye el evaluador a partir de esas entrevistas. Aun cuando se aprueben todas o algunas de las recomendaciones propuestas en este estudio, sería todavía prematuro para evaluar la idoneidad de esta evaluación para elevar el valor agregado del Consejo: con la mera revisión del mandato de la organización no se ha producido prácticamente ningún resultado perceptible por la ciudadanía. El resultado estaría apenas en las nuevas estrategias internas del CONEVAL, quizás en reorganizaciones internas de procesos dirigidas a la unificación de las metas de la organización o en la adopción de uno que otro de los instrumentos que aquí se recomiendan. Pero no se tendría aún certeza de si la organización logrará el nuevo valor agregado que demandan las circunstancias y para los cuales fueron concebidas, diseñadas, preparadas y aprobadas las reformas aquí propuestas.

En última instancia, sólo se sabría ex post si las recomendaciones eran acertadas --y ello siempre que se implementen esas recomendaciones y que no cambien sustancialmente las condiciones del ambiente institucional de CONEVAL en los próximos años. Como lo dijo Peter Drucker a propósito de todos los objetivos estratégicos de una organización, “son más un sentido de camino o de dirección que un punto exacto de llegada”.

Por lo anterior, el aporte de este tipo de evaluaciones consiste primordialmente en llevar ideas a la mesa donde se toman decisiones sobre la visión del CONEVAL del futuro y el fortalecimiento de capacidad que pudiera faltar a la organización para realizar esa visión.

*g. ¿Cuáles son los usos esperados de esta EDO?*

Se espera que esta evaluación sea primordialmente útil en la planeación estratégica del propio CONEVAL en los próximos años. Para ello, la evaluación contribuye con recomendaciones prácticas para las definiciones de Visión, de balance entre los objetivos institucionales primordiales, de complementación del modelo de servicio principal de CONEVAL, de proactividad en la búsqueda de alianzas con otras entidades,

---

<sup>7</sup> Ese juicio podría suplementarse mediante encuestas masivas de usuarios informados; pero por diversas razones esto no era posible en esta evaluación del CONEVAL.

de ubicación especializada en el mapa de servicios de monitoreo y evaluación de resultados del sector público mexicano, de unificación interna en torno a las prioridades institucionales, de fortalecimiento de capacidad para los objetivos ampliados que ahora se proponen y de transición a la nueva etapa. También para el seguimiento a la estrategia de implementación de las recomendaciones propuestas y para la evaluación periódica del CONEVAL.

Adicionalmente, los análisis y las recomendaciones de esta EDO podrían agregar elementos de juicio a los poderes Legislativo y Ejecutivo cuando tomen decisiones sobre el CONEVAL. También a las entidades públicas y privadas interesadas en formar alianzas o de otra manera desarrollar sinergias con el Consejo.

#### *h. Agenda pendiente*

La propuesta de reformas de misión o de balance entre objetivos primordiales de una entidad es tan solo el primer paso de un camino muy complejo de reformas. El paso siguiente a la aprobación de la reforma suele ser la estrategia para asegurar las capacidades necesarias en la organización y demostrar primeros resultados en los usuarios de los servicios, especialmente los ciudadanos que son los beneficiarios finales.

A partir de la aprobación, de todas o algunas de las recomendaciones aquí propuestas, surge otra “hoja de ruta”. Ya no se pregunta, como en la EDO, cuál es el concepto que nutre la misión y define el valor agregado de la organización sino cuáles son las nuevas metas alcanzables en el tiempo y cómo lograrlas.

Este informe incluye los lineamientos gruesos de esa transición. En particular, las secciones D.e. y D.g, elaboran las ideas sobre el tránsito de la aprobación a la implementación de una reforma de la envergadura que aquí se propone. Pero se requiere mucho trabajo adicional para llevar esos lineamientos a detalle. Se necesitará especialmente del liderazgo de los directivos y el compromiso de los técnicos de la organización para configurar una estrategia detallada de implementación de las reformas que se prueben y de los pilotos que se quisiera explorar.

### **B. Los hallazgos de la EDO**

#### *a. ¿Cuál fue la razón de ser de CONEVAL 2006-2013?*

Como la mayor parte de los organismos con responsabilidades en medición de pobreza, monitoreo y evaluación en el mundo entero, CONEVAL fue creado para elevar la transparencia, robustecer la rendición de cuentas y mejorar los resultados de los

programas de gobierno, todo ello en el ámbito de un Estado focalizado en los resultados. (Ver Recuadro No. 1)

### Recuadro No. 1

#### Los Tres Propósitos de las funciones y las actividades de Monitoreo y Evaluación

##### --Las entidades responsables los balancean según su lectura de las necesidades del entorno--

Los propósitos de transparencia, rendición de cuentas y mejoramiento de resultados de los servicios están generalmente presentes en todas las actividades de supervisión y evaluación. Desde el ángulo de las corrientes modernas de la gestión pública, el énfasis en transparencia y en rendición de cuentas está muy fuertemente representado en la llamada Nueva Gestión Pública, de raigambre neozelandesa y hoy extendida en todos los países de la OCDE.<sup>8</sup> El foco en el logro de las metas de los programas está muy inspirado en la corriente de la Gestión Basada en Resultados, la cual ha penetrado aún más las administraciones de los países avanzados.<sup>9</sup>

En cuanto mezclan esas dos corrientes, todas las actividades de supervisión y evaluación (y evaluación) son a la vez parte de un sistema que crea política y ayuda a su aplicación efectiva (con lo cual se completa el círculo de la política) y un sistema de rendición que sirven a las diferentes audiencias.

El propósito de eleva los resultados mediante el *mejoramiento de las políticas y su implementación* es principalmente (no exclusivamente) una actividad interna del gobierno. Lo cual es perfectamente compatible con la independencia y la objetividad de los órganos responsables de producir información basada en el desempeño. Los propósitos de asegurar transparencia y rendición de cuentas son predominantemente (no exclusivamente) una actividad externa al gobierno. Por ello, suelen estar anclados en los modernos órganos de auditoría externa que hacen medición de resultados.

Los órganos responsables de las actividades de supervisión y evaluación balancean esos

<sup>8</sup> Una buena presentación de la NGP se encuentra en los trabajos de J. Boston. Ver al respecto Boston, J. (1996). «Separation of Policy and Operations in Government: The New Zealand Experience», en I. G. Network (ed.) *Policy and Operations*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development; Boston, J. (1995). "Inherently Governmental Functions and the Limits to Contracting Out". en J. Boston (ed.) *The State under Contract*. Wellington, New Zealand: Bridget Williams. pp 78-111; Boston, J., John Martin, June Pallot and Pat Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press. Los análisis más profundos de esta corriente se han centrado en la teoría y la aplicación del contrato entre entidades públicas, llamado también cuasi-contrato.

<sup>9</sup>Ver, por ejemplo, Barber, M. "Instruction to Deliver – Fighting to Reform Britain's Public Services" y "Deliverology 101: A Field Guide for Education Leaders".

En los últimos 25 años la corriente de la gestión basada o focalizada en el desempeño pasó de ser una rama más o menos independiente o marginal de la administración pública a convertirse en su eje conceptual dominante, con fundamentos epistemológico-conceptuales propios, técnicas e instrumentos particulares y cobertura de todo el ciclo de la gestión pública, desde la formulación de políticas hasta el control de resultados y la rendición de cuentas. Cf. Talbot, C. (2010) *Theories of Performance – Organizational and service improvement in the public domain*. Oxford University Press, Oxford.

propósitos según su mandato y según las demandas que se les presentan o las expectativas de valor agregado que se tienen de ellos. Y afinan ese balance según su lectura de maximización del valor que agregan dadas las expectativas y las necesidades de la sociedad. Cualquiera sea ese balance y cualquiera sea la audiencia a la que estos órganos sirven primordialmente, la atención debe centrarse en **facilitar la adopción de decisiones y estimular un mejor rendimiento.**<sup>10</sup>

Frente a tales opciones, México por la época de creación del CONEVAL se inclinaba, política e institucionalmente por privilegiar los objetivos de transparencia y rendición de cuentas. (Ver Recuadro No. 2)

## Recuadro No. 2

### **M&E para la transparencia y el *accountability*, con mejoramiento de mediano plazo de políticas y programas vs M&E para mejoramiento inmediato u oportuno de los resultados de gobierno**

Los orígenes de la moderna política social y del monitoreo y la evaluación de resultados, parecen haber puesto en México un sello particular a las actividades de M&E. Este sello marcó el balance que CONEVAL hizo inicialmente de sus objetivos primordiales y se ha mantenido hasta nuestros días. Como se analizará enseguida, es una impronta que parece haber creado *rigideces que resultan difíciles de eliminar cuando la propia comunidad internacional cambió sus prioridades en materia de información del desempeño.*

- México ha sido escenario cuasi-experimental, casi laboratorio privilegiado de los desarrollos de la cooperación internacional en materia de M&E, especialmente de evaluaciones de impacto. El país ha sido el escenario del mayor número de evaluaciones de impacto auspiciado por los organismos internacionales respecto de un mismo proyecto: Progresas u Oportunidades. Las evaluaciones de este programa comenzaron cuando el BM promovía solamente un tipo de evaluación (las llamadas evaluaciones de impacto) e

<sup>10</sup> En la Gran Bretaña el llamado Libro Verde ofrece una orientación clara sobre los requisitos de seguimiento y evaluación para el ciclo integrado de la política pública, tal como se indica en este recuadro. Sus pautas se conocen generalmente como el ROAMEF, que corresponde a la sigla inglesa para Racionalidad o Razón de Ser de la política, Objetivos, Evaluación, Monitoreo, Evaluación y Retroalimentación).

Las pautas que da el ROAMEF cubren todo el ciclo amplio de la política pública. Para analizar la Racionalidad y los Objetivos se practica ampliamente un tipo de evaluación denominado de estimación o tasación ('appraisal', en Inglés), el cual sopesa si una propuesta de política vale la pena o no, valida los objetivos de la intervención del gobierno, balancea las opciones de implementación y revisa sus costos y beneficios. Tales tasaciones a menudo se repiten varias veces antes de que las propuestas se implementen. El Monitoreo, a continuación, pretende comprobar el progreso contra los objetivos previstos y se puede definir como la presentación de informes oficiales basados en la evidencia de lo que está sucediendo, de si los resultados se están alcanzando según lo previsto y si se controlaron los hitos riesgosos en la trayectoria de implementación. La Evaluación es la evaluación de la eficacia y eficiencia de las políticas durante y después de la aplicación con el fin de evaluar si los beneficios previstos se han cumplido.

incluía la financiación de la evaluación entre los componentes de sus créditos. En los ojos de la cooperación internacional, se trataba de establecer “una verdad” casi científica o académica, que sirviera para la formulación de posteriores programas de mediano plazo. El esfuerzo comenzaba por el diseño de modelos cuasi-experimentales y concluía con la medición del resultado del experimento. La adaptación y el cambio del programa durante la vida del mismo no era parte del ejercicio por cuanto violaría los requisitos de objetividad y estabilidad del experimento. Se pensaba que gobierno y los ciudadanos, al igual que los organismos internacionales de desarrollo, también estaban interesados primordialmente en el avance del conocimiento para el mejoramiento de futuros programas; no tanto en los beneficios inmediatos durante la vida del programa. Ésta fue la época y esos fueron los intereses primordiales y los instrumentos que la comunidad internacional contribuyó a sembrar en México durante la época inmediatamente anterior a la creación del CONEVAL. El Consejo nació con la expectativa de ser un organismo independiente dentro de la administración, para medir con independencia la pobreza y evaluar los programas sociales.

- Además de las evaluaciones, particularmente las rigurosas evaluaciones de impacto, México también suscribió con entusiasmo, y quiso llevar a su máxima expresión, las propuestas de la cooperación multilateral y bilateral para desarrollar un sofisticado sistema de administración financiera integrada y otro aún más sofisticado de Presupuesto Informado por Resultados. Durante la primera década de este siglo el M&E en México estuvo inseparablemente ligado a los desarrollos paralelos de estas tres reformas, las dos últimas centralizadas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la primera compartida con el CONEVAL.

Cuando, a comienzos del Siglo XXI, la cooperación internacional promovió, y México acogió y desarrolló, la institucionalización de los sistemas de M&E, quiso hacerlo en torno a estos instrumentos y en armonía con ellos. Todo era parte de un gran movimiento hacia la transparencia y la objetividad basados en la precisión de la medición y empujado por las olas de nuevos instrumentos descubiertos por la academia y la comunidad nacional e internacional. Se pensaba que el logro de la transparencia dependía más del rigor de la medición que de la utilización de ésta para la toma de decisiones. El logro del resultado en el ciudadano era, como en la matriz de marco lógico, el fin o propósito superior inalcanzable por el solo programa que se evalúa. El programa se volvió un objetivo en sí mismo, así fuera creado en condiciones de laboratorio que no correspondieran estrictamente a la dinámica de la vida real.

- Cuando, hacia mitad de la primera década de este siglo, la cooperación internacional comenzó a reconocer que las evaluaciones de impacto eran de poco interés inmediato para gobiernos o ciudadanos, México estaba plenamente embarcado en privilegiar este tipo de evaluaciones. La comunidad internacional advirtió que eran muy costosas y, lo que es más importante, llegan tarde para corregir a tiempo los gastos de grandes inversiones o para los tiempos políticos de gobiernos interesados en el más genuino pilar de la democracia: el mandato electoral del principal como reconocimiento a la acción del gobierno para ocasionar beneficios concretos en el ciudadano. Era necesario imprimir

utilidad a la medición de la evidencia, vinculándola a los procesos de toma de decisiones. Para ello, había que someter la producción de la evidencia a los ciclos de las tomas de decisiones, de planificación, de programación, de presupuesto. Por lo cual la evidencia no sólo debe ser rigurosa y confiable sino oportuna y empaquetada de manera accesible a los tomadores de decisión. El poder persuasivo de la evidencia necesitaba –y todavía necesita-- ser reforzado si va a cumplir su rol y su influencia con la toma de decisiones públicas.

Tales percepciones y decisiones llevaron a que organismos como el Banco Mundial abriera sus puertas a otros tipos de evaluaciones, ex – ante, simultáneas, ex – post, algunas de ellas rápidas y de recomendaciones precisas y oportunas para corregir a tiempo programas que no estuvieran ocasionando beneficios al ciudadano.

- Los organismos responsables en México de los servicios de M&E, particularmente el CONEVAL, desarrollaron creativamente muchos tipos de evaluaciones, hasta tener hoy por hoy una gama muy rica y amplia de tipos y usos de evaluación. Pero el objetivo y el uso primordial sigue siendo la producción de evidencia confiable a todos, que sirva a la vez de base para la rendición de cuentas; no el servicio a la toma de decisiones del gobierno.

*b. ¿Cuál es el valor agregado (logros) de CONEVAL 2006-2013?*

¿Estuvieron la evolución de la política social y la creación del CONEVAL conformes con las demandas y expectativas de la época? Como lo acredita la EER practicada por ITESM en paralelo con esta EDO, la respuesta es positiva. El contexto en el que fue creado CONEVAL demandaba más los objetivos de transparencia y rendición de cuentas que de mejoramiento de los servicios. Era parte de un esfuerzo mayor por restablecer los ‘checks and balances’. No aparecía con énfasis el objetivo de volcar el gobierno al servicio de la ciudadanía, mediante alineación del Ejecutivo, el Legislativo y los órganos de control para elevar a la vez la confianza y la satisfacción ciudadanas.

Al mismo tiempo que en otros países latinoamericanos, como Brasil o Chile, los gobiernos desarrollaban capacidad interna de M&E para mejorar gradualmente la calidad de las políticas y los resultados de los programas públicos, en México el surgimiento de actividades institucionalizadas de M&E llevaba la impronta primordial de la vigilancia y la medición externas al gobierno.

Tal circunstancia dio al M&E un sentido y una dirección particular en México, que parece explicar la manera como el CONEVAL ha desarrollado fortalezas para cumplir cabalmente con su mandato. También explica la orientación general del M&E México, no sólo por CONEVAL sino por la SHCP y, más recientemente, por la SFP y por la ASF:

- El énfasis en *accountability* alimenta la pretensión de que entre mayor sea la cobertura de M&E, tanto mejor será la rendición de cuentas y el control externo. De manera similar a las auditorías de hace unas pocas décadas, se aspira a que se monitoree periódicamente todo el gasto público incluido en el presupuesto, todos los programas de gobierno y cualquier política pública. Se pierde la proporción entre inversión en producción de evidencia de calidad y gasto y beneficios del uso de la evidencia, según el tamaño del gasto o el impacto público esperado de un programa. La pretensión de universalidad y la falta de proporcionalidad introducen un elemento de ineficiencia en los sistemas de M&E que los hacen menos relevantes u oportunos para el mejoramiento de los resultados de la acción del Estado.

El actual mosaico de entidades centrales y de actividades de M&E se asemeja más al control externo, otrora practicado por las auditorías, que al análisis para la elevación del impacto, practicado desde la presidencia, la secretaría de hacienda o el gabinete de gobierno en otros países de la OCDE.<sup>11</sup> Hoy por hoy la mayor parte de las auditorías de empresas y de gobiernos en países avanzados, incluidas las de ejecución presupuestaria y las de pago de impuestos, se reducen a ciertos casos seleccionados por mezcla de algoritmo y muestra aleatoria. Por ello, en México, más que en otros países de la OCDE, la cobertura y los objetivos de los sistemas de M&E llevan a grandes cantidades de indicadores, independientemente de que se utilicen o no. Llevan también a un terreno de superposición entre los varios sistemas sin que haya sido posible hasta la fecha especializar las funciones y distribuir los objetivos para conseguir entre todos un prisma, una red o una cadena de producción eficiente de servicios de M&E.

- Esa dispersión, competencia de esfuerzos y hasta duplicación, desde dentro y fuera del gobierno, debilitó el reconocimiento mutuo y el uso oportuno de la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestales y para las decisiones de políticas. Este panorama contrasta con lo ocurrido desde comienzos de este siglo en buena parte de los países de la OCDE, en los cuales los sistemas de M&E entronizaron como criterio superior el logro del resultado en el ciudadano, y dirigieron hacia el beneficio ciudadano la acción y la medición para el seguimiento y la evaluación.

---

<sup>11</sup> Para este análisis en los Estados Unidos, ver Metzenbaum, Shelley H. (2009). Performance Management Recommendations for the New Administration. Presidential Transition Series. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government. <http://www.businessofgovernment.org/pdfs/MetzenbaumNewAdmin.pdf>  
También Newcomer, Kathryn and F. Stevens Redburn. (2008). Achieving Real Improvement In Federal Policy And Program Outcomes: The Next Frontier. Washington, DC: National Academy of Public Administration.  
Gueorguieva, Vassia, et. al., "The Program Assessment Rating Tool and the Government Performance and Results Act: Evaluating Conflicts and Disconnections," American Review of Public Administration 2009; 39. 225.

c. *¿Se han dado cambios que justifiquen variaciones en la misión del CONEVAL?*

Ninguno de los entrevistados consideró que hubiera llegado el momento de suprimir el Consejo ni sustituirlo por otras entidades; tampoco una variación radical de su misión o de su mandato legal.

Al mismo tiempo, los hallazgos de este ejercicio indican que sí se han dado cambios sustanciales en el entorno y que esos cambios demandan nuevos énfasis y nuevos balances en la manera como CONEVAL desarrolla su mandato.

Si bien han ocurrido muchos y muy significativos cambios en México desde la creación legal de CONEVAL en 2004, de entre todos ellos, tres parecen tener especial relevancia para el análisis de la actualidad de los objetivos prioritarios de CONEVAL:

1. *La balanza política pasó a favorecer el lado de mejoramiento de programas y políticas.* Cuando se creó CONEVAL, el retorno al pluralismo partidista y a las posibilidades de alternación en el gobierno inclinaron la función de M&E hacia el control externo, esto es, hacia garantizar la transparencia y la calidad en la rendición de cuentas. Este énfasis mantuvo vigencia plena durante los años de gobiernos relativamente minoritarios. Con la llegada de la administración Peña Nieto a fines del 2012 se convocó a un pacto de unidad nacional, con colaboración de todos los partidos. Aunque el pacto no ha funcionado al pie de la letra, acuerdos bipartidistas o tripartidistas en el Congreso han permitido la aprobación por consensos políticos de reformas casi impensables hasta ahora.<sup>12</sup> Los consensos se han creado alrededor de objetivos de crecimiento y de mejoramiento de los programas y la satisfacción ciudadana con los servicios del Estado.

Cuando dos o más de los tres principales partidos políticos acuerdan políticas y programas, el eje de la rendición de cuentas se desplaza parcialmente de la mesa técnica de monitoreo y evaluación hacia la mesa política de las negociaciones entre los principales actores políticos. A la inversa, los organismos técnicamente especializados en monitoreo y evaluación reciben las demandas de cooperar con el mejoramiento de los programas hasta conseguir el logro de los resultados anticipados por el consenso político de nivel superior'; se les llama con menor intensidad a ser testigos de incuestionable objetividad en el momento de la rendición de cuentas por resultados.

Cuando menos desde el Ejecutivo –y probablemente también desde el Legislativo, han cambiado también los énfasis entre los objetivos primordiales de todo organismo competente en materia de M&E. Con el agravante de que la propia ASF ha cobrado

---

<sup>12</sup> Las llamadas reformas estructurales han abarcado los campos laboral, educativo, tributario, financiero, antimonopólico, de telecomunicaciones y de energía.

igualmente interés en participar, desde fuera de la administración, en auditorías de desempeño que puedan contribuir oportunamente a los resultados de la acción del gobierno.

2. *La comunidad internacional cambió el balance de sus recomendaciones: de privilegiar, casi exclusivamente, la medición ex – post del desempeño, pasó a reconocer y promover las mediciones y las correcciones durante el ciclo de la política y de los programas públicos.* Según se observó en el Recuadro No. 2. el CONEVAL surgió en los años en que el Banco Mundial, la OCDE, el BID y otros organismos privilegiaron la evaluación de impacto sobre otras mediciones del desempeño de los gobiernos y concentraron este tipo de evaluación en el sector social, ampliamente definido. La evaluación de impacto se concentra en la pureza del método para medir la relación causal entre acción del gobierno y resultado. De manera similar a lo que ocurre en un laboratorio, el foco de atención está en controlar las condiciones de la medición. Como si se tratara de un mero experimento, entre menor sea la intervención del agente externo que realiza la medición y concluye sobre la relación causa-efecto, más pura y más válida será la conclusión.

Pero los gobiernos tienen más interés en mostrar resultados de su intervención que en la acumulación de conocimientos, así estos conocimientos puedan redundar en el mejoramiento de políticas y programas públicos en el mediano plazo. Presionada por las demandas de información oportuna que hacían los gobiernos, y ante la evidencia de muchas formas de vigilancia y corrección a tiempo de los programas públicos, la comunidad internacional cambió su énfasis: del enfoque académico o positivista-científico, pasó a reconocer la eficacia superior del monitoreo analítico de políticas y programas para fines de corregir oportunamente la ejecución de los programas y de lograr a tiempo los resultados comprometidos por los gobiernos. Especialistas de la cooperación internacional, frecuentemente venidos de todas distintas a las del sector social, complementaron la visión sectorial con las demandas de información de resultados para las decisiones de infraestructura, equipamiento o medio ambiente; especialistas en gestión y en buen gobierno erigieron el USO de la información en la toma de decisiones en el epicentro de la cadena de demanda, producción y utilización de la información. Especialistas en eficiencia propusieron proporcionar el esfuerzo por capturar evidencia de resultados a la importancia del uso que se haría de esta evidencia.

3. *El entorno institucional también ha cambiado: de la estructura en sectores separados de la administración, carentes de metas prioritarias comunes, se pasa en la práctica a la acción coordinada de la maquinaria de gobierno para el logro de las metas primordiales de los gobiernos.* Este cambio varía el foco de concentración de la función de M&E en los organismos centrales de gobierno en un doble sentido.

En primer lugar, más que la cobertura universal de las políticas y los programas de un sector, o de una selección autónoma de los programas a evaluar, la función de M&E en el centro de gobierno debe concentrarse en los programas-eje de los gobiernos, los cuales son generalmente transversales. A partir de entonces, la función de M&E sufre varias transformaciones sustanciales: (i) ahora se aplica el principio de la selectividad y la proporcionalidad<sup>13</sup> en el esfuerzo a realizar para medir el desempeño de un programa o una política. Los órganos centrales de M&E no disparan con perdigones; se concentran en el objeto principal de interés de un gobierno; (ii) los interlocutores dejan de ser predominantemente sectoriales por cuanto la mayor parte de las prioridades presidenciales tienen carácter transversal, esto es, demandan la participación de muchas secretarías y entidades. Los primeros interesados en los resultados de las mediciones y en las recomendaciones de mejoramiento de los programas están en la cúpula del gobierno; no ya en los líderes inmediatos de los programas; (iii) con el énfasis en las prioridades de gobierno se abre el campo a una interlocución de tipo más directo entre los responsables de M&E y los usuarios o beneficiarios de la acción del gobierno; (iv) todo lo anterior pone a las actividades de M&E en el primer plano de visibilidad política y social; las expone más a las sensibilidades políticas y al escrutinio ciudadano.

En segundo lugar, se abrió aún más la puerta a los sectores deseosos de capturar información pertinente a sus propias decisiones sectoriales. Esta información sigue siendo esencial para la buena gestión de los servicios; sólo que cada sector es responsable de utilizar la que le corresponde y de aportarla a los programas transversales o multisectoriales, como suelen ser los programas prioritarios de una administración.

Mirando hacia delante, y apuntando a las nuevas expectativas que el Legislativo, el 'Centro de Gobierno' o los sectores y agencias autónomas de cada nivel de gobierno tienen de un organismo como CONEVAL, se observa que se continuará valorando –y hasta exigiendo—la independencia técnica del organismo. Simplemente, de no ser así, no se podría confiar ni valdría la pena utilizar la información de resultados provista por el Consejo. Al mismo tiempo, se están operando dos cambios que requerirán nuevos ángulos de entrada a la medición, el análisis y la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno:

- i) Lo social es una especialización; pero los resultados son crecientemente intersectoriales. Cada sector sigue teniendo funciones de producción propias de sus servicios, con riesgos y estrategias de mitigación particulares. Lo que ahora se agrega es la focalización en el resultado en el ciudadano, no meramente en el

---

<sup>13</sup> 'Proporcionalidad' fue hasta hace poco tiempo un atributo concebido y aplicado casi exclusivamente en la Gran Bretaña. Hoy se lo utiliza frecuentemente en otros países.

sector. Por ello, los sectores se combinan para alcanzar un resultado integral en las familias o las comunidades. Por ejemplo, las políticas de igualdad de oportunidades, o de inclusión social, típicamente pertenecientes al ámbito de lo social, incluyen hoy, como componentes esenciales, las vías de acceso, las telecomunicaciones, la energía, el cuidado ambiental. Con mayor razón cuando se trata de los resultados prioritarios de una administración: son resultados transversales, que demandan la colaboración de muchas palancas de la maquinaria de gobierno.

- ii) 'El burócrata' se vuelve proactivo dentro de la cadena de producción y uso de la información de resultados para la toma de decisiones. Se acercan el técnico y los tomadores de decisión sobre la base de que el rol de este último es definitivo para lograr el impacto social de la información basada en resultados. Sin su participación se debilitan la pertinencia, la oportunidad y finalmente el valor de la información.

*d. ¿Se han dado cambios que reclaman nueva visión del CONEVAL, 2014-2020?*

Desde el punto de vista de la adecuación o no de las demandas o necesidades del entorno, es posible registrar los siguientes hechos que orientan —a veces condicionan— los arreglos institucionales presentes y previsibles para el inmediato futuro de los organismos responsables de M&E:

- *Los productores de M&E se vuelven también analistas de la demanda y de los usos de la información.* El propósito superior de M&E es mejorar los servicios del Estado; el objetivo principal de las actividades de M&E es informar la toma de decisiones. No se trata ya de la evaluación por el mero conocimiento ni de la evaluación por el simple cumplimiento de una regla o proceso. Se busca igualar la necesidad de los organismos decisorios (de definición o ejecución de políticas, de control y auditoría, de supervisión, todos se han vuelto “clientes” de los responsables de M&E) con la oferta de información de resultados. Por ello, los organismos productores de M&E dejaron de ser fábricas de evaluaciones; hoy tienen que cuidar especialmente la pertinencia, la oportunidad, la confianza de la prueba y la capacidad de comunicar la información. Y con el énfasis en la medición de resultados a tiempo para corregir la marcha de los programas viene también el desarrollo de instrumentos de medición y análisis sobre la trayectoria de implementación de los programas y la identificación de factores de gestión que explican la desviación de trayectoria.

- *La era de las alianzas, las redes, las cadenas de producción de información basada en evidencia.* Más que competencias rígidas, invariablemente asignadas por norma legal a uno u otro organismo al que se responsabiliza del M&E, hoy se distribuyen las funciones de M&E en función de la capacidad y de los incentivos que el organismo tiene para proveer, oportuna y confiablemente, la información que demanda el correspondiente proceso de toma de decisiones; no más allá. Incluso los organismos responsables suelen formar alianzas para desarrollar sinergias y complementarse frente a la vasta demanda de información de desempeño.
  
- *La capacidad de demanda y de uso es tan importante como la de producción u oferta.* Como se trata de una relación bilateral, entre monitor/evaluador y monitoreado evaluado, también al responsable del programa o la política evaluada se le aplican preguntas de elegibilidad antes de prestarle el servicio de M&E. Las siguientes preguntas suelen estar incluidas entre las medidas de capacidad del evaluado para que la información de M&E resulte valiosa y sea efectivamente utilizada en la toma de decisiones:<sup>14</sup>
  - ¿Están sus políticas y programas centrados en el cliente y son desarrollado con participación del cliente? ¿Desea comprender y responder a las necesidades de sus clientes y opiniones?
  - ¿Se puede asegurar que su visión y la estrategia están informados por un uso racional de la evidencia y un análisis puntual de la implementación de la estrategia?
  - ¿Está en capacidad de identificar las tendencias futuras en su área de servicios, su plan para proveer esos servicios y las opciones que ha considerado antes de elegir entre la gama de opciones disponibles?
  - ¿Es posible evaluar y medir los resultados de sus servicios y asegurar que las lecciones aprendidas de una política o programa alimentan las nuevas políticas y programas a través de su proceso de planeación estratégica?
  
- *El “Centro de Gobierno”: un ‘cliente’ privilegiado.* Se fortalece en todos los países de la OCDE el ‘Centro de Gobierno’, una instancia ligada a la cabeza del Ejecutivo, responsable de priorizar políticas y ajustar las políticas prioritarias, seguir su implementación, analizar en profundidad los factores de desviación de trayectoria y enmendar las trayectorias de implementación que arriesguen no llegar al resultado esperado. Con frecuencia estos ‘Centros de Gobierno’ cuentan con una Secretaría Técnica que prescribe estándares, selecciona indicadores, califica la calidad de la información provista por la administración y por evaluadores comisionados y organiza la información para la toma de decisiones

---

<sup>14</sup> Preguntas guía tomadas de la NAO de la Gran Bretaña, *Survey of Analysts*, 2013.

por parte del Ejecutivo. Esta Secretaría Técnica puede ser una entidad 'central', 'sectorial' o 'independiente', según la taxonomía anterior. De manera que un organismo como el CONEVAL podría potencialmente adaptarse para cumplir también ese rol de Secretaría Técnica, sólo o en asociación con otros.

- *“El cliente” o destinatario de la información se vuelve proactivo.* Diferentes personas responsables de tomar decisiones tienen requisitos diferentes en función de la naturaleza del problema que están tratando de resolver, y la escala del problema. Desde los trabajadores de primera línea hasta los encargados de formular políticas de gobierno. Por ello, lejos de confiar en una entidad única responsable de M&E, hoy proliferan los responsables y las actividades de M&E. Contemporáneamente la centralización de estas actividades se refiere exclusivamente a las prioridades de gobierno (en el nivel federal, federativo o municipal) y a la definición de estándares comunes (en algunos casos, hasta procedimientos comunes). Esto no impide que abunden sistemas de M&E en los sectores y en cada nivel de gobierno. Por el contrario, los congresos, los gobiernos y los órganos de control estimulan hoy que cada instancia de decisión cuente con información de desempeño, oportuna y de calidad, para basar sus decisiones en evidencia.
- *Los productores gradúan su esfuerzo a los requerimientos de la demanda.* Se ha diversificado y continuará diversificándose el arsenal de instrumentos utilizados por los responsables de M&E para producir información de desempeño para la toma de decisiones. Seguimiento, 'appraisal' y evaluación servirán diferentes funciones dentro del ciclo de la política pública y cada uno se debe implementar diferente y proporcionalmente en los diversos sistemas de M&E. Cada toma de decisiones y cada instrumento requieren diferentes "niveles de evidencia", los cuales deben ser pre-establecidos de antemano. En ninguna de estas situaciones pierden los organismos de M&E su independencia técnica ni se hacen responsables de la ejecución de los programas.
- *La información de desempeño penetra la gestión.* Con el énfasis en la implementación cobran fuerza los instrumentos de *appraisal*, monitoreo analítico y corrección de estrategias de ejecución de los programas. Esto ha llevado a que los organismos de M&E trabajen en estrecha relación con los responsables sectoriales o intersectoriales de la ejecución, sea para hacer explícito los caminos de implementación y sus riesgos, sea para controlar los riesgos o corregir los caminos desviados. En ninguna de estas situaciones pierden los organismos de M&E su independencia técnica ni se hacen responsables de la ejecución de los programas.

### **Recuadro No. 3**

#### **El sector público avanza hacia superación de las limitaciones del concepto de Programa**

El concepto de “programa”, tal como lo conocemos hoy, es hijo de la corriente de la Nueva Gestión Pública y, en América Latina, de la metodología de marco lógico. Esa corriente desarrolló al máximo los instrumentos de responsabilidad y rendición de cuentas; pero descuidó el concepto de calidad focalizado en los beneficios que la acción pública produce en las personas. La búsqueda de responsabilidad consistía en dar al gestor todos los elementos para hacerlo (la) responsable por el resultado alcanzable. La limitación del concepto de programa consistió (y todavía consiste, por cuanto ‘el programa’ sigue siendo el pilar sobre el cual se construyen los edificios de M&E en muchos países del mundo, especialmente en América Latina) en que lo alcanzable, para lo cual se dotaba al programa y por lo cual era exclusivamente responsable el gestor público, generalmente no llegaba hasta la necesidad y la expectativa del ciudadano. Cuando el objetivo es construir una escuela o elevar el rendimiento académico, por ejemplo, se suele descuidar la necesaria conexión entre la escuela o el test standard de aprendizaje con la expectativa de la familia de que el educando entre al mercado de trabajo o realice emprendimientos propios. Si no se llena esta expectativa las familias verán frustrada una de sus principales –quizás su principal expectativa.

La metodología del marco lógico legitimó el concepto de programa porque aceptó que el fin superior de los programas de gobierno (generalmente equivalente al impacto final en las demandas preferenciales del ciudadano) era generalmente inalcanzable y, por ende, por ellos no se pedía cuentas a los gobiernos ni a los gestores individuales de los programas. (ver Anexo No. 7)

Países tradicionales de la OCDE buscan desde hace un par de décadas la manera de superar las limitaciones del concepto de ‘programa’. Para ello, construyen parte de la estrategia de la acción del Estado a partir de la expectativa misma del ciudadano, del por qué y el para qué quiere acceder a un servicio o de la manera como efectivamente accede al mismo. Y es desde la persona, en sus expectativas y necesidades, desde donde se construyen las cadenas de producción de los servicios públicos. Además, admiten que para llegar hasta el impacto en el ciudadano es menester involucrar muchos actores –no sólo al responsable del programa. Para ello, involucran crecientemente los niveles más altos del gobierno, como responsables del producto final.

Si anteriormente el concepto de programa focalizaba la responsabilidad en el gestor directo, y protegía al presidente o sus secretarios de toda imputación de responsabilidad, hoy en día figuras como las del centro de gobierno están construidas para que desde la presidencia misma se responda de la manera como se han gestionado las principales políticas y los programas prioritarios. Desaparecieron las excusas fundamentadas en los límites formales del concepto de programa y se reclama rendición de cuentas por el valor agregado en los ciudadanos y en las empresas. Se está consiguiendo afianzar la responsabilidad y la rendición de cuentas, como lo pretendió la escuela de la Nueva Gestión Pública; sólo que ahora se amplía esa responsabilidad para hacer realidad la aspiración básica de toda la gestión basada en evidencia de resultados: el mejoramiento del impacto en las personas.

- *Se asimilan los responsables de M&E: productores de información oportuna basada en evidencia sólida.* Incluso se vienen desvaneciendo las barreras que hasta hace poco separaban estrictamente “Monitoreo”, “Seguimiento”, “Appraisal” y “Evaluación”. Lo que cobra fuerza es el común denominador del producto de estos varios instrumentos: toda evidencia que pudiera ser utilizada para la toma de decisiones. A su vez, el elemento esencial de esa evidencia es que sea oportuna, que esté disponible cuando se toman las decisiones y se presente de manera adecuada al destinatario. Por todo ello, la evaluación de impacto ha dejado de ser ‘la joya de la corona’.
- *La proporcionalidad permite cubrir más sectores y más “clientes” con la información de resultados.* Hoy se enfatiza también la economía y la eficiencia de la producción de información para la toma de decisiones. Congreso y gobierno deben definir los criterios y las pautas de la proporcionalidad, esto es, la intensidad de la actividad de producción de información de desempeño, en función, por ejemplo, de la dimensión de los gastos, el impacto esperado o el perfil político del programa público. La priorización y la proporcionalidad se han vuelto principios rectores. Hoy se admite generalmente que cuanto mayor sea la cobertura de las actividades de M&E, menos oportuna y de menor calidad es la información para mejorar los resultados y más débil su contribución a la transparencia y a la rendición de cuentas.
- *Dirección de Presupuesto y Secretarías.* Continúa siendo muy importante “el cliente – presupuesto”; pero se adopta una noción de presupuesto más amplia que el momento de la definición de la asignación de recursos. Más que antes, se adopta ahora una noción comprensiva, referida a todo el ciclo presupuestario,

incluida la fase de ejecución por parte de las secretarías sectoriales. Por ello, parte de la promoción de las decisiones basadas en la evidencia consisten crecientemente en estimular las secretarías a utilizar la evidencia para su propia gestión.

e. *¿Cuál es el mapeo institucional previsible para responder a los nuevos desafíos?*

En vista de lo anterior, lo previsible es que:

- Los organismos de excelencia y creatividad en el M&E, como lo es el CONEVAL de acuerdo con los resultados de la EER, se concentren en las prioridades políticas y programáticas de cada administración. Que observen los principios de la selectividad y proporcionalidad y se ocupen cada vez más de los programas transversales o inter-sectoriales. Que refuercen la función de monitoreo de las trayectorias de implementación de los programas, que se fortalezcan en la calificación y en el seguimiento de tales trayectorias y que desde allí desplieguen su creatividad para el mejoramiento oportuno de los programas, al tiempo que producen y despliegan información que refuerza la transparencia y fundamentan la rendición de cuentas. En ese orden de prioridades.
- Es también previsible que las direcciones de Presupuesto y de Evaluación de la SHCP extiendan efectivamente su radio de acción hacia los programas sectoriales más críticos, ya no solo para la aprobación sino para el seguimiento a la ejecución del presupuesto. Con lo cual crecerá la zona gris donde hoy se superponen parcialmente el mandato del CONEVAL y el de la SHCP.
- Es asimismo previsible que la ASF desarrolle gradualmente capacidad y se comprometa con producir información de auditorías de desempeño, seguramente durante la vida de los programas.
- Los sectores desarrollarán crecientemente, por sí mismos o mediante *outsourcing*, actividades de M&E que produzca información pertinente y oportuna para sus propias actividades gerenciales.
- Las entidades federativas desarrollarán su propia capacidad y buscarán la convalidación o el reconocimiento de las más prestigiosas organizaciones de M&E de México y del exterior.

- Los ciudadanos, usuarios o clientes de los programas tendrán cada vez más voz en el espacio virtual o en los centros integrados donde se captura la información de acceso.
- Proliferarán también las entidades competentes en M&E y el mercado será más eficaz que las certificaciones o los requisitos administrativos de elegibilidad para calificar la calidad de cada oferente de estos servicios.

En síntesis, un terreno más competido, más amorfo, más regulado por el mercado, más abierto a las alianzas y más demandante de posicionamiento y de creatividad que el que existía cuando se creó CONEVAL.

*f. ¿Existe un mejor clima para alianzas inter-institucionales en el campo de M&E? ¿Cuáles tipos de alianzas?*

En términos generales, entre más se afianza la gestión por resultados en un país, mayor será la demanda por coordinación y complementación entre las entidades del sector público que participan de la cadena de producción del resultado, incluidas las de monitoreo y evaluación oportunos para asegurar el resultado. No se trata solamente de coordinación vertical, en la relación Principal-Agencia (por ejemplo, SEDESOL- CONEVAL) sino horizontalmente, entre entidades del mismo nivel.

En cuanto a la situación actual, se tiene en síntesis lo siguiente. Se cuenta con un marco legal relativamente propicio, como que existen normas que llaman a la interacción y el desarrollo de sinergias entre CONEVAL y otras importantes entidades de la maquinaria de gobierno (ver evaluación de EER); pero la mayor parte de esas normas se han quedado a veces escritas o, en otros casos, han sido objeto de modestos desarrollos como los acuerdos que existen hoy entre CONEVAL, SHCP y SFP para la programación de las actividades anuales de evaluación. (Ver EER)

*Como lo advierte la EER realizada por el ITESM, "...no existen criterios únicos por parte de las instituciones que forman parte del SED para revisar y hacer recomendaciones a la construcción de los indicadores, e incluso es común que los participantes hagan observaciones que se contraponen entre sí. En opinión de los entrevistados, la causa para esta divergencia de criterios se encuentra en que el marco de incentivos y los ciclos de la labor institucional de las distintas instituciones revisoras es diferente. Mientras que para la SHCP el incentivo se encuentra alineado hacia hacer un uso eficiente de los recursos, para la SFP y la ASF los incentivos están orientados hacia la fiscalización y el cumplimiento de la normatividad, y por otra parte, CONEVAL se enfoca en el efecto de los programas y la consecución de sus metas y objetivos."*

Esa situación es a todas luces sub-óptima; se demanda un verdadero aprovechamiento de sinergias, que exploten al máximo la capacidad disponible en el sector público mexicano al tiempo que se atienden con creciente calidad las demandas de los usuarios de información, principalmente los tomadores de decisión.

Para que se dé la interacción entre entidades se requiere el desarrollo de capacidad de coordinación entre las organizaciones del gobierno, sea mediante negociación, trabajo en red o por simples decisiones jerárquicas. Cada una de estas vías de coordinación presupone desarrollos transversales (comunes a toda la administración) y desarrollos dentro de la propia organización.

Entre los desarrollos transversales es crítica la capacidad de compartir información. La vía dominante de compartir actualmente información es la combinación de sistemas integrados de gestión (particularmente el financiero) y los usos de “la nube” para almacenar y acceder con seguridad (como lo requiere el gobierno) a datos y documentos.<sup>15</sup>

Es posible que se estén sentando en el nivel federal las bases para corregir la ineficiente situación actual y comience a darse una convergencia en los indicadores y en los sistemas de información de validación. Por una parte, la ASF, acorde con prácticas de países más avanzados en el control de los resultados de gestión, está avanzando hacia la práctica de auditorías de desempeño –ya no solamente de control numérico formal del ciclo presupuestario<sup>16</sup>.

Por otra, la reciente creación de la Dirección General de Evaluación en la Subsecretaría de Egresos de la SHCP debería estimular la ampliación del objeto de interés de los indicadores, del objetivo actual de asignación de recursos al objetivo de seguir gestión hasta asegurar resultado final de los Programas. Con ello se abrirían las puertas a nuevas alianzas de seguimiento y evaluación, de interés para la toma de decisiones presupuestarias a lo largo del ciclo fiscal. Por esta vía, y por los desarrollos de su propia capacidad, esta Dirección está contribuyendo a consolidar la relevancia de la información

---

<sup>15</sup> Una de las compañías que presta estos servicios, Huddle, por ejemplo, es actualmente utilizada por más de 100.000 compañías privadas y organizaciones de gobierno en más de 180 países, incluidas la OTAN, o el Departamento de Homeland Security y la Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial de los Estados Unidos.

El gran despegue de Huddle se dio cuando los funcionarios del servicio civil británico en Whitehall comenzaron a utilizar a Huddle para sus trabajos en documentos de política pública que necesitaban insumos de distintos departamentos o ministerios. Al poco tiempo el 80 por ciento del gobierno central estaba en Huddle. Hoy por hoy la fuerza motriz de expansión de la nube, desde el ángulo del sector público, estriba en usuarios de la nube que invitan a otros colegas, de su propia unidad u organización, o de otras organizaciones, a colaborar entre sí utilizando la nube. Cf. *The Financial Times*, “A great British hope goes global”, 31 de octubre, 2012, p 10.

<sup>16</sup> La National Audit Office, NAO, en Gran Bretaña y la General Accounting Office, GAO, en los Estados Unidos son ejemplos de ello. Ver, entre muchos otros, NAO (2013) “Evaluation in Government” – Cross government (diciembre). De hecho, el motto de la NAO da cuenta de esta orientación: “Our vision is to help the nation spend wisely. Our public audit perspective helps Parliament hold government to account and improve public services”.

de desempeño para las decisiones de gasto público. Como tal, puede convertirse en puente de coordinación de políticas y programas de medición y de monitoreo y evaluación, M&E, entre CONEVAL y la SHCP. También para afianzar el uso de los productos de CONEVAL en las asignaciones de gasto y en el monitoreo de programas prioritarios de gobierno.

De todas maneras quedarían pendientes otros frentes de facilitación de la formación de alianzas para la eficacia y la eficiencia del M&E de resultados del sector público en México. Surgen, por ejemplo, preguntas relativas al apoyo que la contratación pública da usualmente a estas actividades en los países de la OCDE: ¿Cuáles alianzas público-privadas son posibles o convenientes? ¿Cómo se ajusta el proceso de contratación al proceso de formación de alianzas? ¿Cómo ayuda el proceso de contratación a crear un entorno competitivo para el monitoreo y evaluación y a reconocer el valor agregado por esta función? ¿Cómo contribuye la contratación a sacar a las organizaciones del entorno sobre-protegido de los monopolios de acción, para ponerlos bajo la mirada de los organismos especializados de monitoreo y de evaluación? ¿Dicho para las consultas de satisfacción de usuarios o para la vinculación de los expertos del sector privado a evaluar el diseño, la gestión y los resultados de proyectos, programas, políticas y, en este caso, el desempeño organizacional? Como puede verse, estas preguntas tienen que ser respondidas por el gobierno federal de cara al fortalecimiento de la contribución de los organismos de M&E al mejoramiento de resultados. De otra manera será difícil estimular la evaluación de políticas públicas complejas como las del Plan Nacional de Desarrollo o la sólida rendición de cuentas sobre las responsabilidades individuales en el logro de las metas de políticas de esa envergadura.

### **C. Conclusiones de la EDO**

#### *a. ¿Cómo afectan los cambios del entorno a los objetivos institucionales del CONEVAL?*

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.

Se encontraron tres principales cambios del entorno, cada uno de ellos capaces de crear nuevas demandas, hasta asegurar 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 propósitos, 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.

*b. ¿Cómo avanzar del CONEVAL de hoy al CONEVAL de 2014-2020?*

- *Ajustando el balance entre sus objetivos prioritarios.* Este informe de evaluación documenta la manera como cambios de impacto similar en el entorno han repercutido en cambios en los focos de atención de los organismos centrales de información del desempeño en la experiencia internacional. También elabora sobre la manera de adecuar el modelo de prestación de servicios del CONEVAL, entre otras cosas, mediante el desarrollo de alianzas y de trabajo en red. Por último, 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.

Hacia delante, ese cambio en el balance implica 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.

- *Manteniendo y protegiendo su independencia técnica y la calidad de su información, que han sido la base de su altísima reputación nacional e internacional.* Es apenas natural que la propuesta de aceptación de las nuevas demandas del contexto en el que opera CONEVAL en México traigan aparejada 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. Este informe de evaluación arguye, de acuerdo con la experiencia internacional, que éste no es el caso. Como se dijo al comienzo de este Resumen

Ejecutivo, 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 oportuna de la implementación de un programa. La labor y la responsabilidad del CONEVAL es advertir y recomendar con base en la evidencia; la responsabilidad de la administración es definir cuáles de esas advertencias o recomendaciones toma en cuenta y cuáles descarta. Si CONEVAL pasara a prestar mayor atención a la gestión de políticas y programas, no habría perdido autonomía sino que habría ampliado el ámbito de injerencia a todo el ciclo de la política pública y elevaría el impacto de sus servicios.

- *Definiendo nichos con base en sus ventajas comparativas.* Este informe ha identificado los principales desafíos que tales cambios proponen al CONEVAL para la segunda década de la institución, entre ellos los siguientes: Definir el Valor Agregado de la institución a partir de la capacidad acumulada por la institución, incluidas principalmente su credibilidad y la confianza que inspira nacional e internacionalmente.

En este sentido, la nueva fase 2014-2020 demanda que el CONEVAL se concentre en:

- i) El desarrollo de innovaciones que luego puedan irrigar otros niveles de gobierno y otras entidades productoras de M&E. Este ha sido el principal papel cumplido por el CONEVAL, lo ha cumplido con excelencia y ha hecho de él su ventaja comparativa. Así lo evidencia, por excelencia, la original medición multidimensional de la pobreza que es hoy activo de México. Y lo evidencia en detalle la evaluación de EER;
  - ii) 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;
  - iii) Desplegar y promover proactivamente 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;
  - iv) Profundizar 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
- *Desarrollar instrumentos focalizados en la implementación.* Son instrumentos complementarios de las evaluaciones y de la medición de pobreza que ya lleva

CONEVAL. Seguramente entrarán a pesar gradualmente tanto o más como las mismas evaluaciones. Entre ellos los siguientes: trayectorias de implementación, hitos y momentos de principales riesgos, 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 el CONEVAL deberá desarrollar nuevas capacidades (ver sección D.e.4.)

- *Unificación de metas y contribución de los principales productos de todas las unidades a las metas superiores del Consejo.* Internamente, i) alinear la organización en torno al modelo de servicios. Elaborar los vínculos y comprometer con el logro de sinergias las tres direcciones generales adjuntas que producen servicios hacia fuera, y ii) desarrollar capacidad de comunicación hecha a la medida de los desafíos de CONEVAL.

#### **D. Recomendaciones de la EDO**

- a. *La misión continúa, bajo una nueva visión del contexto y del valor agregado del CONEVAL*

Mirando hacia el futuro, y teniendo en cuenta los tres principales cambios en el entorno identificados por los entrevistados (secciones B. c. y d. de este informe), conviene ajustar los fines del CONEVAL y, en consonancia, reforzar también las coordinaciones horizontal, vertical, transversal e interna a las que se refiere la EER. De esta manera podrá CONEVAL corresponder a las enormes expectativas de servicio de una entidad con su credibilidad y fundada reputación.

En primer lugar, conviene que los líderes de CONEVAL se apoyen menos en su mandato legal, y más en sus logros y su *good will*, en su *know how* técnico y en su capacidad de innovación, a la hora de proponer nuevos servicios o servicios a actores que no habían sido hasta ahora el objeto directo o primordial de su información y sus recomendaciones.

Obviamente, el mandato legal seguirá siendo requisito sine qua non. Pero se sabe que en la práctica, i) siempre habrá lugar a interpretaciones encontradas de la pirámide jurídica de distribución de responsabilidades y competencias (véase al respecto la EER). De manera que la invocación de la ley para reclamar una competencia exclusiva es frecuentemente un arma de doble filo, además de que expone la entidad a decisiones (políticas) de aprobación de otras leyes que pudieran recortar su piso legal; ii) lo que más

vale hoy en día para ocupar efectivamente un terreno es el saber hacer, la capacidad de creatividad y las ventajas comparativas que demuestra una institución. CONEVAL ha construido, gracias a un liderazgo excepcional, un ambiente de producción de excelencia en la creatividad para producir información de resultados de calidad. Éste es su principal activo, el cual hay que cuidar; pero también hay que hacer valer. Además, ha demostrado vocación de presentar de manera transparente, y de compartir y transmitir, sin ninguna pretensión monopólica, todo aquello que desarrolla inventivamente, demuestra en la práctica y posiciona nacional e internacionalmente. En cuanto a la institución que trabaja de puertas hacia fuera, el CONEVAL está en posición singular para convocar alianzas y vencer resistencias a producir nuevos servicios o penetrar nuevos sectores.

En segundo lugar, convendría llevar la oferta de servicios a la Presidencia de la República. Es evidente que, mientras México institucionaliza un verdadero 'Centro de Gobierno', la Presidencia tomará las decisiones finales sobre políticas y programas prioritarios y, dependiendo del estilo presidencial, querrá recibir reportes periódicos sobre avances en la ejecución y propuestas de medidas correctivas oportunas de parte de un organismo técnicamente independiente de las Secretarías. De hecho, parecería que la Reforma Político-Electoral aprobada por el Congreso el 3 de diciembre del 2013 facilitará la apertura del CONEVAL a muchos sectores al tiempo que se acentúa su propia rendición de cuentas ante un organismo que no es administrativo ni sectorial, como lo es la Cámara de Diputados. Esto puede hacerse sin debilitar inmediatamente la adscripción tradicional de CONEVAL al sector social y concretamente a la SEDESOL.

En el mediano plazo conviene concentrar progresivamente al CONEVAL en programas prioritarios, de los cuales se espera grande impacto diferencial. Estos programas son ordinariamente transversales y demandan creativas recomendaciones de coordinación, gestión y control de parte de un organismo creíble a todas las Secretarías participantes.

En tercer lugar, en cuanto a la *coordinación horizontal*, por ahora conviene que CONEVAL continúe llevando la medición de la pobreza, y que lo haga hasta el momento en que esta medición esté estandarizada hasta el punto que puede ser realizada por otros con el mismo rigor y las mismas exigencias con que lo hace CONEVAL. Es el organismo más creíble para ello, nacional e internacionalmente y conoce como el que más los logros alcanzados y las tareas pendientes en esta materia. Al mismo tiempo, cuando la medición de la pobreza se vuelva tarea que varios otros organismos podrían realizar, siguiendo los criterios y los métodos establecidos pioneramente por CONEVAL. Incluso pudiera ser tarea rotativa entre universidades y *think-tanks* con experiencia y credibilidad.

Si y cuando se pueda dar ese paso, tendría dos efectos positivos en el Consejo: i) liberaría recursos de CONEVAL para dedicarse a la agenda de tareas creativas que se proponen en este informe, de manera que CONEVAL sienta los precedentes de calidad que pueden seguir otros, y ii) bajaría la exposición de CONEVAL a las sensibilidades que suelen despertar los anuncios de las medidas de pobreza cuando se los lee como éxito o fracaso de una administración.

En cualquier caso, conviene que los siguientes informes de medición de pobreza pongan en perspectiva la multicausalidad de la pobreza y la dimensión temporal de su solución. Es necesario explicar a la audiencia lega en estas materias, que la medición de pobreza no se ocupa de resultados de variables exclusivamente controladas por un gobierno ni cuya solución pueda atribuirse a acciones de efecto inmediato. Se trata de un camino estratégico cuyo compromiso y focalización es recordado y actualizado por las mediciones periódicas de CONEVAL. Pero, a diferencia de las artificiales condiciones de laboratorio bajo las cuales se evalúa un programa o un proyecto, el camino estratégico para eliminar la pobreza está plagado de variables exógenas, muchas de las cuales no controlan un solo nivel de gobierno, ni los varios niveles conjugados.

En cuarto lugar, conviene afinar cuál es la responsabilidad de CONEVAL dentro de la cadena de producción de información de desempeño para la toma de decisiones. CONEVAL traza estándares de lo que es un buen indicador, especialmente un buen indicador de producto, de resultado o de impacto. Y se limita a comentar y proponer públicamente y hasta ‘mercadear’ mejoras respecto de los indicadores adecuados para una política o un programa. Pero CONEVAL no decide esos indicadores, entre otras razones porque los tomadores de decisión son quienes finalmente valoran los indicadores que les son de mayor utilidad. Y CONEVAL no quisiera, ni le serviría a México, llevar un conjunto de indicadores estelares que los organismos ejecutores no sienten propios y no tienen en cuenta a la hora de la toma de decisiones. Así bosquejada la división de responsabilidades para la definición de indicadores, resaltan la conveniencia y la importancia de fortalecer las mesas técnicas entre CONEVAL y los sectores para selección de indicadores. Es una buena práctica y conviene mantenerla hacia delante.

En cuanto a las decisiones presupuestarias, ya se dijo más arriba que la ventana de ingreso de CONEVAL ha crecido imperceptiblemente, en la medida en que cobra importancia la fase de la ejecución dentro del ciclo presupuestario, hasta el punto de ser frecuentemente una fase de mayor riesgo y trascendencia que la de asignación de los recursos.

En quinto lugar, en lo relativo a la coordinación vertical, lo más crítico hacia el inmediato futuro es que CONEVAL desarrolle capacidad pionera en México y se prepare para

producir propuestas, análisis y recomendaciones sobre las trayectorias de implementación de políticas y programas y proyectos. Para lo cual podrá apoyarse en los creativos innovadores instrumentos que se han venido desarrollando en otros países de la OCDE desde hace cerca de una década, tales como las trayectorias de gestión, identificación de hitos de riesgo basada en la evidencia, análisis en profundidad de factores de desviación, mapas de acceso ciudadano al servicio o micro-mediciones de factores de acceso. Por lo demás, son instrumentos afines a la altísima especialidad de evaluación con que cuenta CONEVAL y similares a los instrumentos empleados en aquellos tipos de evaluación practicados por CONEVAL que tocan con el diseño y la ejecución de la gestión. Por ello, CONEVAL tendría una de las más breves curvas de aprendizaje entre las entidades mexicanas especializadas en M&E.

En sexto lugar, CONEVAL puede desarrollar al máximo la extraordinaria confianza que ha despertado y la colaboración de que goza en las entidades federativas y municipales. De hecho, las prácticas de CONEVAL han superado en los hechos la separación de gobiernos propios de una federación y han sentado bases para un nuevo tipo de federalismo fiscal: de la separación rígida de competencias a los convenios intergubernamentales para el uso óptimo de los recursos públicos en el territorio. Además, las entidades federativas han demostrado ser un terreno más propicio para las posibilidades del nuevo entorno, en cuanto en ellas es más perceptible la coordinación de toda la maquinaria de gobierno en torno a las metas prioritarias propuestas en campaña y en planes de desarrollo por gobernadores o alcaldes electos.

Mirando hacia delante, conviene que CONEVAL desarrolle conjuntamente con las entidades federativas y, con las municipales más adelante, la capacidad de atender las necesidades particulares de estas entidades. Sus necesidades de información de resultados para la toma de decisiones NO son mero espejo de lo que ocurre en el nivel federal. Por ejemplo, su proximidad al beneficiario final le permite captar, comunidad por comunidad y hasta manzana por manzana o familia por familia, las dificultades de acceso y utilización efectiva de los servicios –lo que no se podría captar con un mero análisis de brechas basado en la información censal nacional. CONEVAL puede, una vez más, abrir la trocha de descubrimientos, introduciendo y demostrando los usos de las micro-mediciones de bajo costo destinadas a solucionar problemas individuales de acceso a los servicios. Con lo cual daría inagotable agenda pertinente a los líderes regionales y locales.

En séptimo lugar, en cuanto a la coordinación y el desarrollo de las mil sinergias potenciales entre las áreas de medición de pobreza y de evaluación, la agenda próxima-futura debería estar orientada por las necesidades en el ciudadano. Así como hoy se requieren nuevas micro-mediciones de pobreza en grupos humanos muy puntuales, localizados en territorios específicos, se demandan también evaluaciones de factores de

impacto en la reducción de pobreza que puedan ser resaltados en los informes periódicos de situación de la pobreza en México. De hecho, cuando CONEVAL ponga directamente sus reflectores en las necesidades sentidas por el ciudadano, más que en el análisis de brechas estadísticas en las que se basa todavía la programación social actual, también el área de apoyo a las entidades subnacionales tendrá un papel vital en la integración de la maquinaria de CONEVAL en torno a planes y servicios prioritarios del Consejo que involucran las tres áreas.

*b. Un nuevo balance entre los objetivos institucionales del CONEVAL*

Ningún organismo especializado y acreditado por su excelencia en la especialización recibe con entusiasmo la idea de ampliar y hasta renovar sus campos de especialización. Lo natural es el apego a la capacidad ya desarrollada, que justamente ha dado al CONEVAL la altísima reputación de que goza actualmente. Por ello, la introducción de nuevos objetivos estratégicos debiera ser objeto de un proceso de discusión participativa, maduración y ajuste, y finalmente apropiación por los varios estamentos de CONEVAL, tal como lo ilustra la Figura No. 1. Hoy por hoy

**Figura No. 1**



CONEVAL goza de excepcional capacidad, para ser una entidad del sector público, de traducir su estrategia en términos operativos y conseguir las metas que se propone. Esa capacidad es activo valiosísimo que no debe perder el Consejo.

*c. Profundización del nicho del CONEVAL*

CONEVAL debe capitalizar sus dos principales activos: su prestigio y su capacidad de innovación en el campo de la medición social y del monitoreo y evaluación de resultados. Ha demostrado capacidad para estimular el talento creativo y ponerlo al servicio de los objetivos y las metas de la institución. Así lo atestiguan los líderes formados-haciendo dentro de la propia organización. Ya se trate de la medición de la pobreza, de la evaluación de resultados o de la prestación de servicios adecuados a los niveles subnacionales de gobierno, el CONEVAL ha demostrado ser un ambiente propicio para la creatividad con excelencia, no sólo frente a los estándares mexicanos sino frente a estándares mundiales.

CONEVAL tiene que mantener el clima de estímulos a la creatividad que evidencia la EER y que reconocieron la mayor parte de los expertos entrevistados para esta EDO. De hecho, conviene que analice y documente la manera excepcional como auspicia la creatividad responsable y la manera como incorpora los nuevos desarrollos en los procedimientos rutinarios de la organización. De esta forma se protegerá uno de los pilares del *know how* y de la cultura institucionales ante vicisitudes de renovación de directivos o de personal. En una sólida institución, el talento no está en la organización sino en las personas; pero las instituciones de excelencia tienen estrategias para explotar esa capacidad de sus mejores funcionarios.

El punto anterior está íntimamente ligado con el de unificación de metas superiores de las tres direcciones generales adjuntas que prestan servicios hacia fuera. Mesas de trabajo y grupos de discusión van a fertilizar, por ejemplo, las mediciones de pobreza que demandan las entidades federativas o los indicadores de evaluación que singularizan los factores que más contribuyen a la reducción de la pobreza. El entorno más exitoso de las oficinas públicas contemporáneas relaja las paredes de la especialización interna para promover los objetivos superiores del modelo de servicios de la organización.

Dicho lo anterior, conviene subrayar aquello que NO debiera ser el nicho de protección donde CONEVAL encuentra confort. Mirando hacia delante, CONEVAL tendrá que acostumbrarse a que su información y sus recomendaciones compiten con otras que también están en la mesa de los tomadores de decisión. De hecho, no pierde valor una recomendación de CONEVAL por el hecho de que no hubiera sido seguida al pie de la

letra; sí pierde valor si no se la considera y se la explora en la mesa de decisiones adecuada, en el momento adecuado.

*d. Nuevas alianzas institucionales – Aliados y alianzas prioritarios para CONEVAL*

La planeación estratégica para la gestión por resultados del CONEVAL tiene que incluir el fortalecimiento funcional del vínculo entre el Principal y el Agente, es decir, el CONEVAL. Más allá de la definición legal del grado de autonomía de CONEVAL y de la relación formal entre el Consejo y los responsables de la ejecución de los programas, es absolutamente indispensable revitalizar ese vínculo mediante la calidad, la oportunidad y la forma de presentación de los servicios que presta CONEVAL a su principal (ver sección D.e.vii más adelante). Como lo demuestran las mediciones y los análisis del grado de autonomía de los organismos públicos en los países de la OCDE (Anexo 4), el peligro para la sostenibilidad institucional está en los dos extremos:

- la excesiva autonomía equivale a la marginación frente a las principales políticas y prioridades del gobierno y del Estado. Los programas y los servicios del CONEVAL terminarían por perder relevancia y carecerían de direccionamiento estratégico. Téngase en cuenta que, de acuerdo con la EER, ya la participación es limitada, lo cual influye en el uso efectivo de las recomendaciones por parte de los responsables de los programas. Los responsables de los Programas se involucran solo de manera limitada en la definición de la estrategia de evaluación, puesto que su participación se acota únicamente a expresar su interés en que la acción de la que son responsables pueda ser evaluada, sin conocer la estrategia general de los programas de la cual hace parte la evaluación (EER). Sobre todo, en el caso de Programas relacionados, el conocer los esfuerzos de evaluación complementarios es relevante;
- la minimización de la autonomía mediante el micro-manejo por parte del Principal conduce a la inoportunidad de la organización y termina por hacerla innecesaria.

En el caso del CONEVAL, el Principal es doble: el Legislativo, que ha dado el mandato legal, influye decisoriamente en la composición del equipo de gobierno del CONEVAL y espera servicios del Consejo; el Ejecutivo, que aporta los recursos y es en primera instancia el usuario de la evidencia de resultados para la toma de decisiones. Esa dualidad de principal ha de ser tomada en cuenta en todo el ciclo de producción del

Consejo, desde los programas que se seleccionan para el monitoreo y la evaluación, hasta la forma de presentación de los informes finales.

Las alianzas con el Principal sientan las bases de respaldo político-institucional para las alianzas con la Dirección de Presupuestos y con los responsables directos de programas y políticas.

Las alianzas con la Dirección de Presupuestos son importantes para la toma de decisiones presupuestarias, durante la preparación y a lo largo de todo el ciclo del presupuesto. La herramienta más efectiva para conseguir la utilización de la información basada en evidencia que presenta CONEVAL, en esta importantísima mesa de decisiones, es la sincronización con los tiempos de las decisiones presupuestales. Esto es bastante más importante que los acuerdos sobre distribución anual del terreno de las evaluaciones entre CONEVAL, SHCP y SFP.

Tanto las alianzas con la Dirección de Presupuestos como las alianzas con los operadores responsables de los programas tendrán un clima abonado cuando CONEVAL avance más hacia el monitoreo de la ejecución de programas y políticas. Éste es el campo de información basada en evidencia que más interesa en la mesa de decisiones de presupuesto y de corrección de trayectoria de los programas. Si CONEVAL optara por el refuerzo que se recomienda en este informe para hacer seguimiento analítico a las trayectorias de implementación, sentaría las bases para discutir y acordar, por ejemplo, con los operadores de programas: i) qué, cómo, en cuánto tiempo, por quién, con qué recursos o capacidades se aplicarán sus recomendaciones de mejoramiento de programas; ii) la identificación y revisión periódica de los hitos e indicadores de cumplimiento, sea por CONEVAL o por una persona o entidad convenida al efecto; iii) el reporte a jefes y auditores del cumplimiento o no de aquellos hitos e indicadores, siempre con la posibilidad de que los operadores expliquen los factores de desviación de trayectoria de implementación; iv) si fuera el caso, CONEVAL, operadores y jefes convendrían nueva trayectoria de implementación.

*e. Fortalecimiento de la capacidad institucional del CONEVAL frente a los nuevos desafíos.*

El paso siguiente a la aprobación de todas o algunas de las reformas aquí propuestas es la formulación de la estrategia para asegurar las capacidades necesarias en la organización y demostrar primeros resultados en las personas. No basta con tener una excelente definición misional; ésta es generalmente la parte inicial de las reformas de objetivos misionales; pero es apenas una pequeña parte de la reforma. A partir de la norma o decisión que sancione los fortalecimientos de la organización aquí propuestos, con su nueva misión, surge el desafío de asegurar la *adecuación de la organización a la*

*misión.* Esta propuesta de desarrollo y adecuación consta generalmente en una hoja de ruta o camino estratégico que materializará o hará realidad el proyecto de la organización reformada. Esta sección expone los componentes principales de esa hoja de ruta.

*f. La estructura. Refuerzo de la integración*

Más arriba se recomendó la coordinación de las direcciones generales adjuntas para la selección de las metas prioritarias y la concurrencia indispensable para desarrollarla estrategia que conduce al logro de esas metas. Ahora se sugiere, como posible refuerzo a esa coordinación, la adopción de una estructura matricial entre las tres direcciones generales.

La experiencia ha demostrado que la organización matricial es difícil de lograr. Pero quizás CONEVAL esté en capacidad de controlar los riesgos que usualmente desvían de los beneficios esperados de las estructuras matriciales. Al mismo tiempo, la organización matricial ha sido concebida para resolver tensiones connaturales al ajuste, la ampliación o la renovación del mandato de toda organización. Los individuos interactúan en direcciones o subdirecciones, comités, oficinas administrativas, etc. Las organizaciones necesitan reglas para manejar el comportamiento individualista y hasta oportunista. La organización matricial ha sido concebida para brindar los estímulos que necesita una organización que quiere seguir contando con su mejor capital humano y, si fuera el caso, contratar individuos que coadyuven a desarrollar las tareas del nuevo mandato. Fijar las reglas y los incentivos es parte vital de la columna vertebral del diseño y de la Hoja de Ruta de la organización.

En la organización matricial, las tensiones se resuelven dentro de la organización, gracias a una estructura que hace que cada célula de acción sea el fruto de una intersección entre la cadena vertical o jerárquica (por ejemplo, desde la dirección, centralizada y uniforme) y el nivel horizontal de intervención (por ejemplo, el nivel técnico-especializado de las varias direcciones generales, particularmente en servicios que suponen alta complejidad técnica). Para ello se requiere que la reforma de la organización indique el tipo de estructura y la manera como se implementará, esto es, cómo se diseñarán o adecuarán las relaciones entre las unidades internas de la organización. Es indispensable bajar a un terreno más concreto, especificar cómo interactuarán los empleados dentro de sus respectivas unidades, con otras oficinas y con el nivel directivo. La adecuación de la estructura organizacional a la misión sólo se puede establecer cuando la primera se detalla en reglas, procesos, rutinas. Tales procesos son

a su turno guías e incentivos de comportamiento que constituyen el corazón o la fuerza motriz de la nueva organización.

Por lo demás, CONEVAL parece caracterizado por una organización relativamente plana y participativa. Bien pudiera ser que durante la fase de transición aquí propuesta se necesitara por momentos recurrir a procedimientos más jerárquicos para destrabar las naturales resistencias a la incertidumbre de 'lo nuevo'.

Además de lo dicho para la coordinación y concurrencia de las tres direcciones generales, cabe preguntarse, todavía dentro del tema de estructura, si el actual balance entre centralización y desconcentración o descentralización se ajusta a la creciente demanda de apoyo de las entidades federativas.

Con la focalización en el cliente, la dimensión centralización/descentralización es hoy por hoy absolutamente crítica para concretar la misión de una organización: ¿cómo captará, procesará y responderá la organización demandas y necesidades heterogéneas a lo largo y ancho del territorio, o por diferencias entre grupos de usuarios localizados en el territorio? ¿Existen planes de desconcentración y de alianzas en el territorio? ¿O, en función de la naturaleza de la misión de la organización, es más conveniente mantener la uniformidad de los servicios mediante una organización centralizada?

En la medida en que se busque atender esa demanda creciente pudiera experimentarse con mecanismos de desconcentración que sirvan de anclas locales o regionales para la prestación de los servicios. La búsqueda de ese contrapeso territorial pudiera explorarse también con directorios o consejos territoriales que garanticen la calidad de los servicios que lleven el prestigioso logo del CONEVAL.

La aplicación de todo o parte de lo dicho en esta subsección, tanto respecto del trabajo asociado entre las tres direcciones generales, como lo anotado exploratoriamente sobre descentralización, requerirá de un ejercicio de alineación estratégica (ver Figura 2) y uno de liderazgo para el cambio (Figura 3).

Figura No. 2



*i. Complementación y Transición Gradual a nuevos roles*

Mirando hacia delante y a la luz de los cambios ocurridos en el entorno institucional, este informe recomienda que, al lado de la alineación del CONEVAL con objetivos superiores de gobierno, el Consejo promueva proactivamente el uso de su información de desempeño en la preparación de los planes de desarrollo y de las principales políticas de cada administración. Incluso que ilustre los beneficios de esta misma práctica en el nivel de las entidades federativas.

Dichos planes y políticas requieren para su calidad y su factibilidad contar con información basada en la evidencia de resultados y de formas de gestión más eficaces o menos riesgosa que otras. Hoy no se juzga la calidad de un plan o de una política pública por su diseño inicial sino por la previsión, ejecución y evaluación del ciclo completo de la política, desde la idea inicial hasta su culminación.

Figura No. 3

### Mobilizar cambio: líderes de CONEVAL responden por Valor Agregado y su implementación

\* Clarificación de la visión de la estrategia



#### ii. Instrumentos complementarios

Este informe recomienda la atención especial del CONEVAL a la fase de ejecución de políticas y programas. Esta atención necesitará del desarrollo de instrumentos de captura de información basada en evidencia, complementaria a los instrumentos que viene utilizando el CONEVAL, en particular la información con la que se prepara, se vigila y se corrige la trayectoria de implementación de políticas y programas. Es una herramienta diseñada para vigilar el camino más idóneo para llegar al resultado y, si fuera el caso, ajustarlo durante la vida del programa hasta conseguir el resultado. Como tal, es un instrumento que requiere especialidad fina, tanto en los procedimientos y las capacidades de las unidades de la administración, como de los especialistas sectoriales que conocen mejor que nadie sus funciones de producción de servicios.

Por lo demás, la estrategia de implementación es quizás la herramienta que mejor suele detectar las dificultades de las familias o los individuos para acceder a los servicios (Recuadro No. 3). El Anexo 5 ilustra con creativos ejemplos las trayectorias de acceso y las vías para captar en tiempo real la accesibilidad de familias o comunidades a los

servicios y la incorporación de esta información en las trayectorias de implementación de programas y políticas.

Son instrumentos que no riñen sino que complementan la evidencia recogida por las evaluaciones ex – ante (o de diseño) y las evaluaciones ex – post (de resultado o impacto) con aportes oportunos para enderezar la trayectoria de implementación de programas que por haberse desviado no llegarán al resultado esperado. Este tipo de análisis, llamados generalmente “*appraisals*” en inglés, alerta sobre los factores de desviación de trayectoria y da pie a corregir, con base en la evidencia, la trayectoria recomendada inicialmente por especialistas. Por esta razón, son generalmente demandadas y utilizadas ávidamente por los niveles directivos o gerenciales del gobierno y de los programas analizados.

**Recuadro No. 3**

**MAPEANDO LA EXPERIENCIA DEL CLIENTE**

- Es el proceso de rastreo y descripción de todas las experiencias que los ciudadanos - clientes tienen al acceder a un servicio a conjunto de servicios
- NO solo incluye lo que pasa con el ciudadano sino las respuestas a sus experiencias.
- Utilizado convenientemente, puede revelar áreas de oportunidad y una experiencia para la innovación en la prestación del servicio del CONEVAL.
- Actúa como una herramienta estratégica en la medida que ayuda a garantizar que cada interacción del cliente sea positiva.

Adicionalmente, para formular recomendaciones de calidad, el Consejo deberá incluir la factibilidad financiera y técnica de sus recomendaciones. Recomendaciones ideales, que no se ajustan a la factibilidad financiera o a las otras capacidades de la entidad a la que están dirigidas, NO son recomendaciones útiles ni se puede esperar que se cumplan. En el mejor de los casos, servirán como referente ideal. Una vez más, para asegurar la factibilidad de sus propuestas, CONEVAL encontrará sólido apoyo en los instrumentos de trayectorias de implementación que se han venido recomendando en este informe para que CONEVAL desarrolle en el futuro inmediato.

*iii. Estrategia y Capacidad de Comunicación complementarias*

Se recomienda que el Consejo desarrolle estrategias y/o actividades específicas para fortalecer su capacidad de comunicación de manera acorde con los roles, intereses, incentivos y capacidades de los grupos potencialmente más interesados en conocer y utilizar la información de desempeño. También para medir periódicamente la incidencia del CONEVAL en esos grupos, de manera que el Consejo cuente con elementos actualizados para continuar fortaleciendo su planeación y sus alianzas con terceros.

Mirando hacia delante, es importante tener como norte que la información, para ser de calidad, deberá estar presentada acorde con el interés, la capacidad y los tiempos de dedicación esperados de los tomadores de toma de decisión. Una es la presentación cuando esos tomadores sean los legisladores; otra cuando sean los mejores técnicos del gobierno o las universidades; otra cuando se dirija al Centro de Gobierno y todavía otra, muy diferente, cuando se trate de movilizar las decisiones individuales, familiares o comunitarias de los beneficiarios. De poco sirve, de hecho es ineficaz e ineficiente, una información que no se utiliza en el momento adecuado del proceso de toma de decisiones en el que pretende influir. Y aquella que no influye en los tomadores de decisiones puede ser producida por las entidades de conocimiento; no por las entidades de medición de resultados de la acción gubernamental o de la situación que el gobierno busca modificar.

Para ello, CONEVAL deberá apoyarse en una unidad especializada a la vez en: i) información de resultados basada en la evidencia, ii) en los procesos de toma de decisiones dirigidos a modificar la situación existente, iii) los medios de comunicación idóneos para cada grupo de destinatarios. Una misma información debe ser objeto de distintas presentaciones y distintos medios, según la población objeto de la comunicación. De no existir esa capacidad fuera de CONEVAL, corresponderá al CONEVAL desarrollarla, de manera similar al desarrollo pionero que ha hecho de otras de sus propias unidades.

#### *f. Transición y Gestión del Cambio – Comunicación Interna y Externa*

Aún aprobadas, las recomendaciones contenidas en este informe se quedarían probablemente escritas si CONEVAL no adoptara una estrategia de transición. Algunos de esos cambios preceden a otros; también algunos son más urgentes que otros y algunos son más factibles en el corto plazo mientras otros sólo podrán desarrollarse en el mediano plazo. Por ello, de recibir la aprobación de sus directivos, estos cambios deberán plasmarse en: i) una estrategia de implementación, ii) una fase de transición que incluya como componentes la gestión del cambio hacia el nuevo modelo de servicios y la comunicación interna y externa de los cambios que desee implementar el Consejo.

La Tabla No. 1 propone los elementos de análisis que deberán incluirse en la planeación estratégica que resta por hacer a las organizaciones que aprueban reformas a su mandato, su visión, sus objetivos primordiales o su modelo de servicios.

**Tabla No. 1**

**Elementos para el Análisis Estratégico del Consejo, una vez aprobado el ajuste de su misión, y para la Evaluación del Fortalecimiento Institucional a uno o más años de aprobada la Reforma Misional**

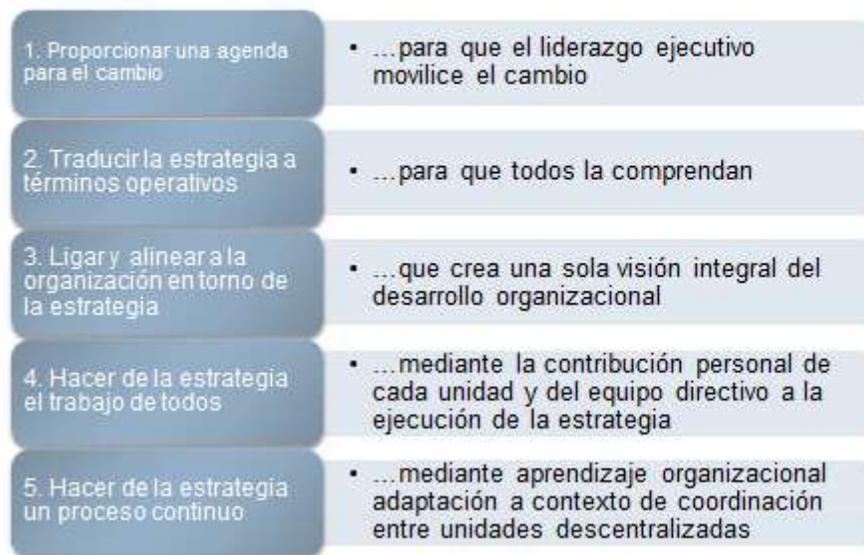
<b>EN PERSPECTIVA DINAMICA, DESDE LA REFORMA MISIONAL DEL CONEVAL AQUÍ PROPUESTA</b>				
<b>FACTORES DE CONSOLIDACIÓN INSTITUCIONAL DESPUÉS DE APROBADO EL AJUSTE A LOS OBJETIVOS PRIMORDIALES DEL CONEVAL</b>	<b>AJUSTE A DESAFÍOS CAMBIANTES EN EL TIEMPO</b>	<b>OPCIONES: COSTOS, BENEFICIOS , RIESGOS</b>	<b>EL CAMINO EFECTIVAMENTE RECORRIDO</b>	<b>RESULTADOS DE REALIZACIÓN DEL NUEVO MANDATO DE LA INSTITUCIÓN</b>
Marco Legal, naturaleza jurídica, jerarquía dentro de organización estatal				
Afiliación Institucional – Relaciones Principal-Agente con Legislativo y con Ejecutivo)				
Posición (autonomía, jerarquía, relaciones) frente a otros proveedores de servicios similares o complementarios				
Relación con <i>tomadores de decisión</i> de políticas y Programas (principalmente SEDESOL)				
Relación con demandantes, clientes o usuarios principales de los servicios del CONEVAL				
Relación con <i>tomadores de decisión</i> de asignaciones presupuestarias (si fueran distintos a los anteriores)				
Relación con otros <i>stakeholders</i>				
Primeros resultados de la reforma: efectos demostración				
Estrategia de Posicionamiento y Reposicionamiento del CONEVAL en el campo del M&E				
Estrategia de Gestión del Cambio y Comunicación				
Otros elementos de la estrategia de consolidación institucional (uso del capital organizacional acumulado, incluido el prestigio del CONEVAL; fortalezas,				

anticipación y vencimiento de resistencias)				
---------------------------------------------	--	--	--	--

La Figura No. 4 sintetiza los principios y los instrumentos que permitirían a CONEVAL mantener la mira en la transición mientras cumple con sus labores cotidianas y se prepara para el ajuste al modelo de servicios aquí propuesto.

**Figura No. 4**

### Principios e Instrumentos -- Enfoque: la organización enfocada a la estrategia



#### g. Monitoreo de la transición – Control de riesgos

En cierto sentido, las reformas de tipo misional dan un salto al vacío; son altamente riesgosas y requieren de fina estrategia de implementación para identificar los hitos de riesgo en el camino al nuevo balance institucional. También necesitan de cuidadoso monitoreo para corregir a tiempo las desviaciones de trayectoria que puedan ocurrir en el camino de transición.

La experiencia de los países de la OCDE indica que el mayor riesgo de las reformas misionales, especialmente cuando formuladas *top-down* (con mayor razón si son teledirigidas desde fuera, como puede haber ocurrido con las reformas legislativas del CONEVAL introducidas en diciembre 2013) es que se limiten a una reforma teórica de la gestión de una organización cuyo entorno estratégico y cuya realidad institucional no ha sido suficientemente tenida en cuenta.

El Recuadro No. 4 propone, con base en experiencias de países de la OCDE, un cuestionario ampliado que liga la reforma misional con la evaluación periódica de una organización. Este tipo de evaluación hace un puente entre lo misional y los resultados y sirve tanto para preparar la Hoja de Ruta de fortalecimiento institucional como para el monitoreo de la transición en el período inmediatamente siguiente a la aprobación de las reformas.

#### **Recuadro No. 4**

##### **De los puentes entre la Reforma Misional aprobada y la Hoja de Ruta Inicial de la Organización**

Ordinariamente las reformas que tocan la razón de ser de las organizaciones (de misión, de modelo de negocios o de servicios, de valor agregado por la organización) están basadas en una evaluación de la situación de la organización y de los cambios en el entorno. El corazón de la reforma ajusta la organización al entorno mediante un refrescamiento de la misión o el mandato propio de cada organización. La ecuación entre entorno y mandato debe estar en todo momento balanceada. El gran riesgo de este tipo de reformas es que prevalezca el discurso de la nueva misión, con descuido de las capacidades de organización para hacerla realidad.

La prueba de fuego de la eficacia de este tipo de reformas está en comprobar que la organización está adecuada a la misión, que puede llevarla a cabo, que está en capacidad de formular políticas, programas y proyectos alineados estratégicamente para hacer realidad el mandato de la organización.

La Hoja de Ruta que se pide a los Directivos y Consejeros una vez constituida o reformada la organización apunta a conjugar las oportunidades y demandas del entorno con las capacidades de la organización para llevar a cabo la misión, especialmente para definir y lograr las primeras metas de resultados y agregación de valor de la nueva organización.

Para ello, la hoja de ruta de crecimiento y adecuación de las capacidades de la organización a la nueva misión está generalmente guiada por los siguientes puntos y preguntas:

- *Diagnósticos y Propuestas.* ¿Quiénes produjeron los diagnósticos? ¿Interna o externamente? ¿Comisionados por quién? ¿A quién reportaron y a quién rindieron cuentas? ¿Existían diagnósticos del impacto o los resultados alcanzados por la organización en los años anteriores? ¿Mediciones del desempeño organizacional en función de la relevancia del valor agregado de la organización? ¿Se basan las propuestas en los diagnósticos específicos? En consideraciones generales ¿sobre la nueva intervención del Estado? En consideraciones generales ¿aplicables a toda organización?

Si los problemas no han sido correctamente identificados, si las causas de los problemas no están claramente evaluadas, si las fuerzas del cambio o las fuerzas de resistencia o las razones de demora en el cambio no han sido previamente sopesadas, no se puede esperar que la propuesta sea fundamentada ni que sea viable o que los actores primordialmente responsables de su

implementación estén comprometidos con la transición y con rendir cuenta de ella.

¿Han sido consultados los actores internos de la organización que se reforma o se transforma? Como se discutió más arriba, la experiencia de los países OCDE indica generalmente que las reformas top-down, especialmente cuando se las dicta desde fuera de la organización generan resistencias fundamentadas en la posición de confort que tienen los funcionarios con el status quo. Si no se les consultó ex – ante será muy difícil conseguir su compromiso y conseguir el cambio cultural después de la expedición de los decretos.

- *El análisis del entorno*, especialmente de las expectativas ciudadanas, en cuanto factor de demanda de nuevos servicios del Estado o de modalidades de prestarlo; también de las restricciones y las posibilidades que impone el contexto institucional.<sup>17</sup>

- *Misión actual*. ¿Quedó la misión precisamente definida? ¿Se especifican los niveles de cobertura, oportunidad y calidad de los servicios? ¿Es posible establecer el posicionamiento de la organización a partir de la misión? ¿O sólo se emplean palabras amplias como “regulación” o “supervisión”? ¿Cuál es el Valor Público que debe crear y agregar y el que a su vez debe ser la razón misma de la existencia de la organización? Obsérvese que una proposición misional es una proposición estratégica, no es una pieza neutral de investigación académica.

- *Restricciones institucionales* (del entorno legal, de otros elementos del entorno, internas). Ambiente de competencia (o de monopolio). ¿Enfrenta la entidad competencia en todo el territorio de México? ¿En el exterior? ¿Si la respuesta es positiva, cuál es la ventaja competitiva de la organización?

- *Antecedentes históricos y descripción básica de la organización actual*: ¿cuándo se la estableció? ¿Cuál ha sido la trayectoria de servicios hasta la fecha? En caso de entidades recién creadas: ¿cuál entidad del gobierno proveía anteriormente este servicio, o cómo se proveía? Si la entidad anteriormente responsable fracasó en su cometido, ¿cuál es la evidencia y cuál la explicación de este fracaso? En caso de nuevas intervenciones o acciones del Estado: ¿qué problema o desafío justifica esta nueva intervención? ¿Precedentes internacionales?

- *Clientes o usuarios*, siguiendo los modelos de calidad que desarrolló el sector privado y el énfasis de *Reinventing Government* en las reformas del primer gobierno Clinton-Gore, ¿quiénes son los principales clientes o usuarios?

- ¿*Localización*? ¿*Cobertura nacional*? ¿*Regional*? ¿*Local*? De conformidad con el marco general de centralización/descentralización, pero conscientes de que el balance entre descentralización / desconcentración / delegación será particular a cada tipo de servicio, a cada sector.

- *Estructura de gobierno*: ¿Cuál era/ será la nueva estructura de gobierno de la entidad? ¿Aparece

<sup>17</sup> Payne, Roy L. y Roger Mansfield (1973). “Relationships of Perceptions of Organizational Climate to Organizational Structure, Context and Hierarchical Position, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 18, No. 4, pp 515–26.

en el website de la entidad? ¿Quién y cómo se nombra la dirección? Apoyos y controles sobre la dirección: consejo directivo, comités, juntas. ¿Ante quién responde la dirección o secretaría ejecutiva? ¿Cuánto dura el mandato del director? ¿Es renovable? ¿Existe algún cuerpo interno de la organización que sea resultado de elección? ¿Existen sindicatos en el interior de la organización? Si fuera positiva, ¿cómo interactuaron con el proyecto de reforma? ¿Cómo comparten responsabilidades el equipo político-directivo y los equipos técnicos? ¿Cuál es la influencia de las decisiones técnicas sobre el equipo directivo? ¿Diagnóstico/evaluación de gobernabilidad?

- *Recursos Humanos*: ¿Cuántas personas emplea directamente la organización? En el caso de organizaciones desconcentradas o descentralizadas: distribución del personal en el territorio. ¿Con qué capacidad actual (medida en términos de Talento Humano)? ¿Cuáles son las herramientas de la organización para fortalecer el talento humano dentro de la Organización?

- *Recursos Financieros*: ¿Cuál ha sido el presupuesto de la entidad en los últimos años? ¿Cuál para 2013? ¿Propuesta para 2014? ¿Produce la entidad ingresos propios que pueda conservar y utilizar para sí?

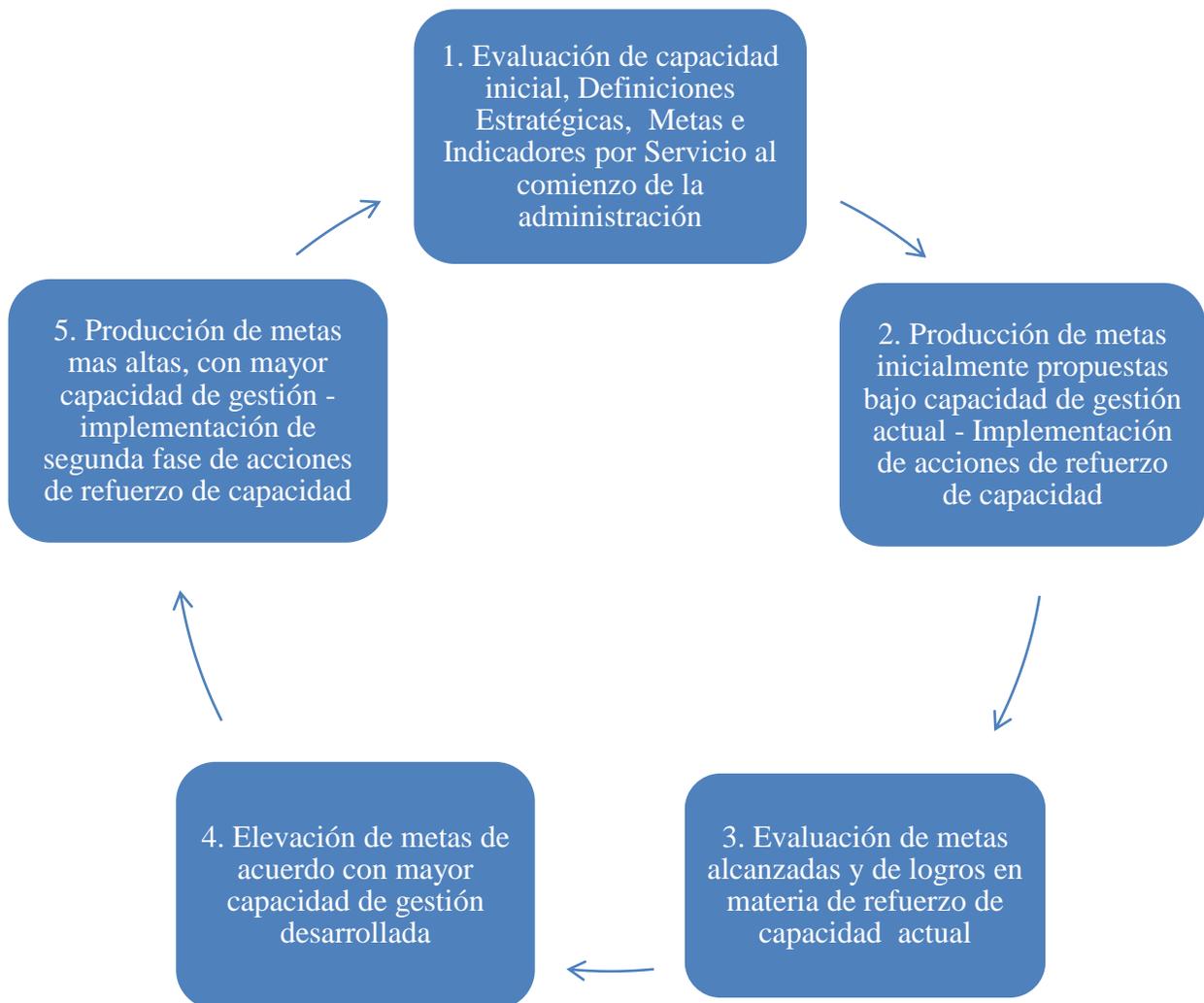
- *Recursos Tecnológicos* — *Mapa de macro procesos*; grado de integración y sistemas de información y de la gestión de la entidad; entrecruzamientos y sinergias entre las distintas direcciones o divisiones.

#### *h. Monitoreo y Evaluación futura del CONEVAL*

Si CONEVAL adoptara todas o algunas de las reformas aquí recomendadas, debería efectuar evaluaciones anuales de *la capacidad de la organización* frente al nuevo balance de objetivos primordiales de la entidad. Sin conocer las capacidades de la organización (o la manera como se ajustarán) es imposible evaluar si la misión es realizable o no o si los objetivos son alcanzables. Además, el ajuste de la capacidad es un proceso continuo, que no se limita a la Hoja de Ruta inicial de una organización recién creada o recién reformada. De allí que el creciente uso de los modelos de calidad o de los modelos de excelencia en los países OCDE ocurra de manera periódica, cuando menos una vez bajo cada administración, generalmente en el comienzo de la administración, y en muchos casos anual o bianualmente. Por ello, lo que la Hoja de Ruta inicial ha de plasmar es la institucionalización de la revisión regular de la ecuación Metas-Capacidades. (Ver Figura No. 6)

**Figura No 6**

**El Ajuste Periódico o Frecuente entre Metas y Capacidades -  
Mejora de las Metas ajustada a la Mejora de Capacidad durante el Ciclo  
Anual**



## ANEXOS

### Anexo No. 1. ¿Cuándo Cambiar/Innovar un Modelo de Servicios?<sup>18</sup>

#### A. Pautas generales, a partir de experiencias y estudios pioneros del sector privado.

En el entorno cada vez más complejo y rápidamente cambiante de hoy, la innovación de modelos de servicios es fundamental para el éxito. Sin embargo, pocos entienden cuándo hacer un cambio o, lo que es más importante - como ejecutar el cambio. El centro de estudios de la IBM realizó en el 2008 un estudio global de IBM del 2008 en el que analizó 28 modelos innovadores de negocio exitosos. Visto en retrospectiva, el estudio brinda pautas para decidir cuándo y cómo reformar los servicios nucleares de una entidad pública o, en terminología del sector privado, cuándo modificar el modelo negocio de una empresa. Hoy en día las preguntas sobre mantener o modificar el modelo de prestación de los servicios nucleares de una organización se aplican ampliamente en el sector público y las más conocidas firmas de evaluación del desempeño institucional de las entidades del sector público se han dedicado ampliamente a este tipo de evaluación.<sup>19</sup>

Los estudios de la IBM sobre cambios oportunos en los modelos de negocios indican que las organizaciones exitosas contrarrestan aún las mayores crisis económicas mediante readecuaciones centradas en la renovación creativa de su misión y la manera de desarrollarlo. En circunstancias de cambios radicales de la vida económica o fiscal, o del entorno socio-político institucional, lo más idóneo es ajustar el modelo de producción o de prestación de servicios y el concepto de organización; cambios marginales de productos o servicios, o de organigrama o de personal no son suficientes para atacar los grandes cambios del contexto donde opera la organización.

Las organizaciones pueden determinar el momento adecuado en función del entorno económico, propio el estado de desarrollo de su sector de servicios o industria y un

---

<sup>18</sup> Palmisano, Samuel J. "A Note to Fellow CEOs." The Enterprise of the Future. IBM, 2008. Web. <<http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/pdf/ceo-study-executive-summary.pdf>>. La traducción es nuestra. Ver también Giesen, Edward, Richard Christner, and Ragna Bell. "Seizing the Advantage. When and How to Innovate Your Business Model." IBM.com. N.p., 2009. Web. 12 Aug. 2012. <<http://www-935.ibm.com/services/us/gbs/bus/html/ibv-business-model-innovation.html>>. Innovación: satisfacción del cliente como guía IBM - una nota a los colegas CEOs.

<sup>19</sup> Para las preguntas guía usualmente aplicables en el sector público, ver Rouleau, Linda. Stéphanie Gagnon y Charlotte Cloutier (2008). "Revisiting Permanently-Failing Organizations: A Practice Perspective" en *Les Cahiers de recherché du GÉPS*, Vol. 2, No.1

conjunto de factores internos que incluye el grado de innovación de los productos y servicios y los recursos financieros disponibles. Para aumentar el éxito de la ejecución, las organizaciones deben crear un conjunto de capacidades que se agrupan bajo las llamadas tres "Aes": las organizaciones deben estar Alineadas con el valor del cliente o usuario del servicio, ser Analíticas para obtener una perspectiva de inteligencia diferenciada, y habilitadas por un modelo operativo adaptable.

Desde el Estudio Global de IBM del 2008 nos enteramos que los directores de las organizaciones esperaban un cambio más turbulento que nunca. Pero pocos hubieran anticipado la severidad y profundidad de la recesión económica que comenzó en el segundo semestre de 2008 y ha creado un nuevo entorno económico. El estudio muestra que los presidentes o directores que tuvieron desempeño sobresaliente son capaces de impulsar el cambio a su favor. En efecto, de manera proactiva trataron de alterar la competencia, redefinir las industrias y ampliar su cuota del mercado.

¿Cómo pueden las instituciones aprovechar el cambio? Los presidentes o directores informaron que su modelo innovador del servicio es una de las estrategias más importantes. De hecho, siete de cada diez entidades consultadas buscaron innovaciones significativas de su modelo de servicios, y un increíble 98 por ciento está adaptando sus modelos de negocio en cierta medida.

Existe un consenso creciente sobre los elementos que definen un modelo de negocio o un modelo de servicios:

- ¿Qué valor se entrega a los clientes o usuarios de los servicios? los intereses de grupos de usuarios, la propuesta de valor específica, el "trabajo por hacer", lo que se vende y cómo se vende
- ¿Cómo se posiciona la entidad frente a otros proveedores de los mismos servicios? El papel de la entidad misma y sus relaciones con otras entidades que hacen parte de su cadena de valor
- ¿Cómo entrega la entidad su valor agregado? La clave radica en los recursos y los procesos internos y en las asociaciones externas.

Ante cambios sin precedentes sobre nosotros, como lo son la globalización y el acelerado ritmo de transformación y de obsolescencia tecnológica, y frente al hecho de que la innovación en los modelos de negocios o de servicios se está volviendo predominantes, cabe hacer dos preguntas pertinentes que bien pueden ayudar a las entidades a desarrollar su estrategia y enfoque de transformación, adecuada al nuevo entorno socio-económico-político:

- ¿Bajo qué condiciones deben las entidades innovar su modelo de negocio o de servicios?
- ¿Qué capacidades y características apoyan al diseño y ejecución de una innovación exitosa en el modelo de servicios?

El centro de estudios exploró esas dos preguntas sobre la base de la investigación permanente de la IBM sobre modelos de negocios, innovación y un amplio conjunto de datos disponibles de su Estudio Global 2008. Esa exploración concluyó en la siguiente guía práctica para ayudar a las organizaciones a definir sus programas estratégicos para la innovación del modelo de sus productos o servicios:

### **¿Cuándo innovar su modelo de servicios?**

Mucha gente piensa que una recesión o un período de marcada inestabilidad política es el momento de agacharse y capear la tormenta. Sin embargo, ellos pueden estar equivocados. Los períodos de crisis económica, como los de transiciones políticas, crean importantes oportunidades para posicionar una organización, en este caso una organización pública, con base en la definición de un nuevo valor agregado, ajustado al nuevo entorno socio-económico y político. La investigación de la IBM sugiere que la innovación en el modelo de negocio puede ser una forma eficaz para capitalizar las oportunidades. Para las entidades privadas, períodos exitosos de innovación en el modelo de servicio dependen del entorno económico, el mercado específico y las condiciones de la industria, al igual que un conjunto de factores internos que afectan la organización.

### **Elegir el tipo correcto de la innovación del modelo de negocio dadas las condiciones económicas:**

Las empresas exitosas, que se aprovechan de nuevas oportunidades en un nuevo entorno económico, reforman creativamente su modelo de negocios de tres maneras. Otro tanto pueden hacer, *mutatis-mutandis*, las entidades del sector público:

- Muchas organizaciones vuelven a visitar a su modelo de servicios durante una crisis para reducir a los costos a través de la colaboración y modelos de asociación y a través de la reconfiguración de la mezcla de sus activos más valiosos.
- Los líderes del sector que cuentan con estabilidad presupuestaria, introducen modelos alternativos de producción y entrega de los servicios y dejan los nichos de servicios más conocidos a sus semejantes o sus competidores.
- Muchos de ellos repiensen también su modelo de servicios para responder a un

conjunto diferente de comportamientos y de demandas de los clientes o usuarios.

Si bien cualquier tipo de innovación del modelo de servicio puede llevar al éxito, las organizaciones de desempeño sobresaliente son más propensas a erigirse en modelos innovadores del tipo de servicio y de organización que a introducir modelos innovadores de generación de ingresos. La innovación en el modelo de organización es lo más importante, especialmente durante tiempos de cambio sociopolítico o cambios económicos difíciles.

## **Pautas actualmente aplicables en el sector público**

### ***¿Cuándo se necesitan las reformas misionales?***

Reformas misionales son aquellas que se concentran en la definición o la revisión del mandato, el valor agregado o la razón de ser de las organizaciones. La experiencia internacional indica que son reformas particularmente útiles cuando aparece la necesidad de nuevas intervenciones del Estado, sean éstas sectoriales (medio ambiente, por ejemplo) o inter-sectoriales (de monitoreo y evaluación de resultados de la intervención pública, de inclusión social o de desarrollo regional y competitividad, por ejemplo) o surgen nuevas maneras de organizar la producción de un servicio público (las Agencias Nacionales de Compras, para las nuevas formas de organizar las compras del Estado o la Agencia para la Defensa del Estado, para robustecer la capacidad, sistematicidad y racionalidad de la protección del Estado ante las demandas judiciales de los particulares, por ejemplo), ya sea agregando varias agencias que lo prestaban anteriormente de manera dispersa o descoordinada (caso frecuente en las unidades de protección social, de igualdad de oportunidades o de inclusión social), o desagregando de las entidades públicas que están verticalmente integradas funciones especializadas que es posible separar con ventajas de eficacia, eficiencia, transparencia o *accountability*.

Además, este tipo de reformas cobra especial urgencia cuando los problemas de la administración tienen que ver con espacios vacíos donde se demanda la intervención del Estado pero no están actualmente ocupados por ninguna organización particular. O con problemas de duplicación, de debilidad en la rendición de cuentas por resultados, o de atomización o fragmentación de servicios que cobran autonomía frente a las prioridades y los valores del conjunto de la administración. Por esta última razón, demostraron ser reformas útiles cuando, desde hace más de una década, se trató de corregir la excesiva autonomía y fragmentación de la administración pública ocasionada por la primera ola de proliferación epidémica de agencias autónomas en los países de la OCDE.

En pocas palabras, este tipo de reforma busca organizar la casa de la maquinaria del Estado cuando se producen reajustes significativos o se hace intolerable el desorden de vacíos y duplicaciones. Algo así como la llegada de un nuevo bebé a una familia que tiene que redistribuir las habitaciones del hogar, el matrimonio o la salida de la casa de un hijo mayor o un grado tal de incongruencia y disfuncionalidad entre los padres que es menester llamar a un nuevo orden familiar.

## **Anexo No. 2. Preguntas guía para las Evaluaciones de Desempeño Organizacional, EDO**

*Criterios y mediciones frecuentemente utilizados en la evaluación de desempeño organizacional.*

Las preguntas que guían las reformas de la misión y del valor agregado de las organizaciones son muy fundamentales. En cierto sentido tienen más que ver con las condiciones del entorno y el sentido de los cambios en el ambiente que con la gestión interna de la organización. Guardan más similitud con las preguntas básicas de los expertos en economía política que con las hipótesis de cuarta o quinta derivada de los econométristas.

Asimismo, los diagnósticos que conducen a la definición o redefinición de misión suelen profundizar más en el contexto institucional (áreas bien ocupadas por las organizaciones del Estado en comparación con áreas de débil ocupación, por ejemplo) que en el conocimiento profundo de las capacidades y del funcionamiento actual de la organización para atender el nuevo mandato. En cierto sentido, se trata de un salto al vacío, causado más por la certeza de una necesidad que por la evidencia comprobada de la solución. De allí la conveniencia de que los líderes de las reformas misionales consideren las lecciones de la experiencia internacional y mantengan los sentidos abiertos a las presiones internas y externas –con mayor razón en el mundo globalizado de hoy, cuando muchas de las corrientes transformadoras obedecen a los mismos determinantes globales y siguen por ello derroteros comunes.

El Recuadro No. 1 y la Tabla No. 1 presentan, de manera sintética, las principales preguntas guía de los diagnósticos que fundamentan una reforma misional:

## Recuadro No. 1

### Criterios para Creación, Supresión, Fusión o Revisión Misional de Organizaciones Públicas

- ¿Cuál ha sido el valor agregado por la organización, de su creación a la fecha?
- ¿Han cambiado los desafíos, las expectativas o las demandas de la organización?
- ¿Sigue proveyendo un servicio de interés público?
- ¿Existe un rol legítimo y necesario para el gobierno en este tipo de servicio?
- ¿Se encuentra la organización en el nivel adecuado (nacional, subnacional?)
- ¿Cuáles actividades pueden ser transferidas en todo o en parte al sector privado?  
¿Cuáles pueden desarrollarse mediante Alianzas Público-Privadas?
- Si la organización continuara con su misión actual, ¿cómo podría elevar su valor agregado y mejorar su eficacia y eficiencia?
- ¿Es la propuesta de programas y actividades financiable dentro de las restricciones presupuestarias? Si no lo es, ¿cuáles programas o actividades deberían abandonarse?

Fuente: adaptado de Kroeger 1998, p. 17 (traducción libre para esta nota)<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Kroeger, A. 1998. "The Central Agencies and Program Review". In *Managing Strategic Change: Learning from Program Review*. Ottawa: Canadian Centre for Management Development. pp 11-38.

**Tabla No. 1**

**Preguntas de Árbol de Decisiones para Identificar organizaciones que requieren de reforma misional**

<b>CREAR. REDEFINIR, DESAGREGAR O ELIMINAR FUNCIONES</b>	<b>PREGUNTAS GUÍA (1)</b>	<b>PREGUNTAS GUÍA (2)</b>	<b>PREGUNTAS GUÍA (3)</b>
¿Nuevo tipo de intervención, no atendida por otra entidad	¿Es el producto o servicio esencial para las futuras necesidades públicas?	¿Existe un mandato legal?	¿Se justifica el costo?
¿Existe un rol específico para el gobierno en este tipo de servicios?	¿Cuál es el rol específico del gobierno?	¿Cuál sería el impacto de abandonar función X o función Y?	¿Sería aceptable el impacto de abandonar este servicio?
¿Está el servicio asignado a la entidad más competente dentro del gobierno? ¿Cómo responde el modelo de negocios al mandato de la organización?	¿En alianzas con otros niveles de gobierno?  ¿En alianzas con otras entidades de gobierno?  ¿En alianzas con sector privado?		¿Sería más conveniente trasladarlo a otra entidad?

Como puede verse del Recuadro No. 1 y la Tabla No. 1, son preguntas que la cabeza de un gobierno electo, como el Presidente o el Primer Ministro, y los ministerios o departamentos transversales que tienen la visión de conjunto de las demandas prioritarias, los vacíos, la sobre-acumulación de funciones o las duplicaciones de la maquinaria de gobierno (por ejemplo, Presidencia, SHCP, CONEVAL, SFP, ASF) está en mejor posición de responder que los ministerios sectoriales o que un Director o Secretario recién designado para dirigir una organización que acaba de ser creada o fragmentada.

Cosa distinta ocurrirá dos, tres o más años después de creada o reformada una organización pública. En el momento de la evaluación de sus resultados o su desempeño organizacional, el cuerpo directivo estará llamado a responder no sólo por los resultados mismos sino por la actualización de las respuestas a preguntas fundamentalmente coincidentes con el diagnóstico original. Esto por cuanto, con la aceleración de la innovación tecnológica y del incontenible avance de la globalización,

las preguntas misionales se han vuelto componente ordinario de las Evaluaciones de Desempeño Organizacional de los países de la OCDE, incluidos Chile y en menor medida México.

Los objetivos superiores y el valor agregado que se espera de una organización tienen que ajustarse más dinámicamente que antes; hasta cierto punto la misión de una organización se ha vuelto un blanco móvil. Por ejemplo, la última grande reorganización del Banco Mundial redefinió la misión de la institución para el nuevo Siglo en términos de eliminar la pobreza en el mundo; con la llegada de un nuevo presidente para el organismo en el 2012 se hizo evidente que la protección del ambiente tenía que ascenderse al nivel misional; no podía limitarse a uno de los componentes que realizan la misión.

Para captar esa dinámica entorno-organización, las evaluaciones del gasto (spending reviews) y las de desempeño organizacional han desarrollado un arsenal de criterios, conceptos y mediciones que son perfectamente aplicables a las preguntas-guía y los lineamientos de las reformas de tipo misional. En el fondo, todas responden hoy a las mismas preguntas.

### **Anexo No. 3. Diferenciación y Complementación entre la evaluación de resultados de una organización y la evaluación de desempeño organizacional**

#### **Recuadro No. 1**

#### **El componente creciente de diagnóstico misional dentro de las Evaluaciones de Desempeño Organizacional**

*De la evaluación de resultados de programas a la evaluación de desempeño organizacional e institucional.* En Brasil, Chile, Colombia o México, al igual que en otros países de América Latina, y países OECD como Canadá, la formulación y evaluación de programas de gobierno y/o programas presupuestales antecedió generalmente a la evaluación de organizaciones del sector público o y al análisis del desempeño institucional. De hecho, antes que se introdujeran los objetos, los criterios y los instrumentos de evaluación organizacional y de evaluación institucional, se solía adjuntar elementos de la evaluación de la organización a la evaluación de programas. En el caso de Chile, las llamadas Evaluaciones de Balance Integral siguen un formato relativamente tradicional y son un componente menor del gran programa de evaluación del gasto público que lleva la Dirección de Presupuestos de Chile.

Las evaluaciones de programas incluían con frecuencia la pregunta de la capacidad de la organización para la formulación o la gestión del programa. Poco a poco se llegó a las preguntas propias de la gestión de la organización: cómo se combinan sus recursos y sus procesos para optimizar capacidad organizacional frente al logro de ciertas metas del conjunto de la organización, esto es, metas que trascienden la suma de los programas individualmente considerados. A su vez este tipo de preguntas llevó a cuestionarse también sobre la capacidad de la organización para fijar las prioridades que mejor desarrollan su mandato. O a la capacidad de la organización para adecuar metas y capacidades al entorno y trazarse un sendero de consolidación o expansión para el mayor impacto de la organización. Es decir, cobró entidad propia la Evaluación de Desempeño Organizacional (*Organizational Performance Evaluation*) y dejó de ser un mero apéndice de las iniciativas de evaluación de proyectos y programas.

*La evaluación del desempeño organizacional* es mucho más amplia que la de programas o proyectos. Ejemplo de estos últimos son las realizadas por la DIPRES en Chile o el DNP en Colombia, anteriormente bajo "Sinergia" y hoy a cargo de una Dirección institucional de ese Departamento. Los proyectos y programas ocurren en condiciones de laboratorio, cuasi-controladas o, cuando menos, con identificación precisa de los factores de riesgo y de las acciones de mitigación del riesgo. En cambio, la organización está expuesta a los cambios de vientos y a la desorganización e incertidumbre de la vida real.

La evaluación organizacional incluye tres grandes universos que la diferencian de la de programas. En primer lugar, la manera como la organización se adapta, se define y saca provecho de las condiciones (económicas, políticas, legales, institucionales, tecnológicas, culturales, ambientales, etc.) del entorno. Es decir, reclama: (i) mayor creatividad estratégica de directorio y directores, (ii) adaptación ocasional de la misión, la visión, el mandato, los estatutos y el plan estratégico multianual de la organización. Como en una

pieza de jazz, la improvisación es bienvenida como el momento creativo que dará lugar a una nueva primavera organizacional y a un nuevo período de relativa estabilidad.<sup>21</sup> En cambio, en la evaluación de programas basta con que la dirección del programa siga la partitura que la que se pide a un líder o director de proyecto.

En segundo lugar, la adecuación continua de la capacidad de la organización para cumplir con sus mandatos, sus metas, su agregación de valor. Por ello, la planeación de una organización (bajo metodología *Balanced-Scorecard*, BSC, por ejemplo), implica un proceso iterativo, de ida y vuelta entre el ajuste de capacidades y el ajuste de las metas hasta llegar al punto más ambicioso alcanzable dentro de la frontera de posibilidades de producción de una organización. La capacidad considera desde el liderazgo estratégico y la estructura hasta los recursos humanos y financieros, la infraestructura, la tecnología, la motivación y los incentivos alianzas o las redes con las que la organización amplía su radio de acción.

En tercer lugar, la evaluación organizacional, al igual que la evaluación de programas, mide eficacia y eficiencia. Pero lo hace en términos menos acotados que los de un programa. En el caso de la organización, el análisis de eficacia y eficiencia suele incluir: *relevancia* del mandato, de la estrategia y de los objetivos de la entidad, evaluada según capacidad de agregar valor frente a las posibilidades y las demandas del entorno; *eficacia*, ya no con respecto a un programa sino a la misión y el mandato de la organización; *eficiencia*, en términos de capacidad de adaptación del modelo de servicios a los cambios en las condiciones del entorno, factibilidad o sostenibilidad financiera.

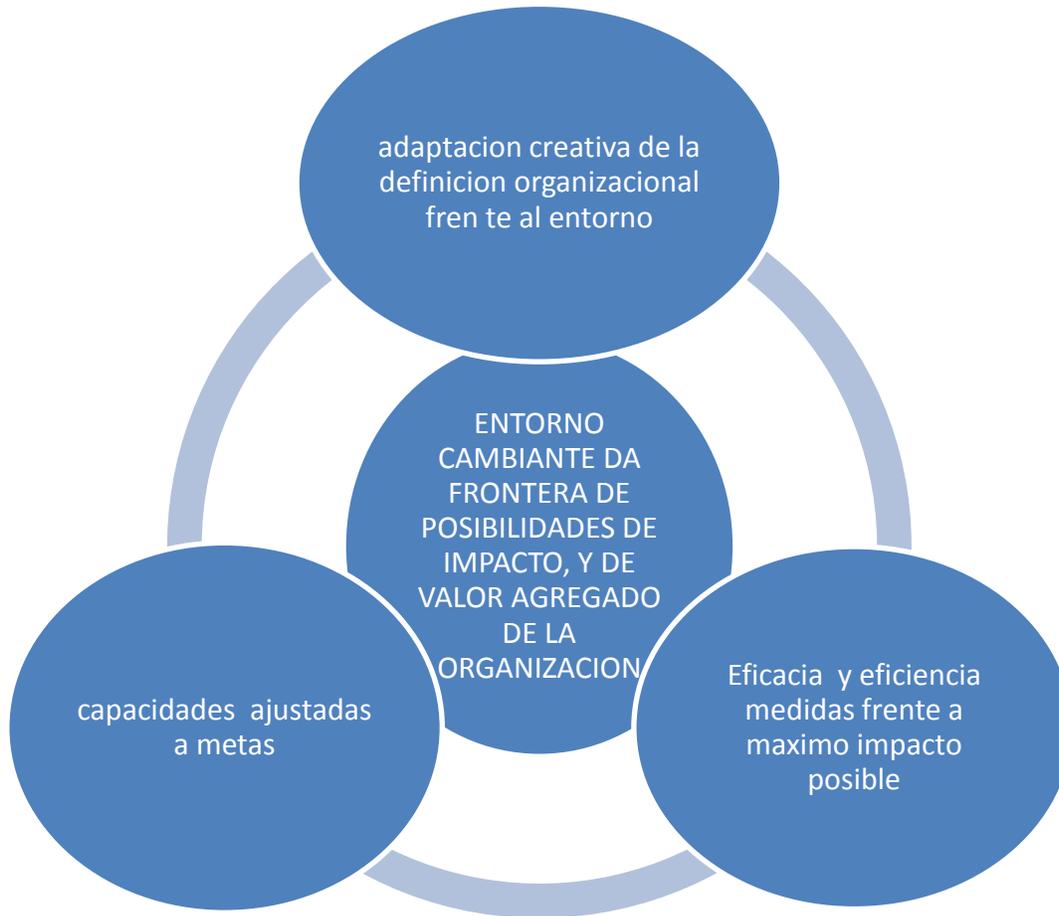
En pocas palabras, en la evaluación de la organización el entorno es uno de los factores que posibilita, robustece, condiciona o debilita el desempeño organizacional; es un factor complejo y cambiante, que exige cambios durante la vida de la organización e imprime consideraciones dinámicas a una evaluación. En este tipo de evaluación, el entorno o ambiente organizacional y de desarrollo institucional no es un factor de riesgo externo, como lo es en la evaluación de programas; es un factor constitutivo del alto o bajo desempeño en todo tiempo y lugar; la organización no puede hacer abstracción del entorno.

---

<sup>21</sup> Cf. Barrett, F. J. (2012) *Yes to the Mess – Surprising Leadership Lessons from Jazz*. Harvard Business Review Press. Boston

**Figura No. 1**

**Elementos Comunes a las Reformas Misionales y a la Evaluación Organizacional**



*La evaluación del desempeño institucional se desprendió de la evaluación de desempeño organizacional y ha ido cobrando entidad propia. Hoy en día hay quienes consideran la consolidación institucional un objeto propio de evaluación mientras otros la seguirán tratando como un componente importante de la evaluación organizacional.*

Más allá de la taxonomía, ocurre que las organizaciones tienen un ciclo y una esperanza de vida inciertos; por momentos alcanzando la cúspide de su producción mientras en otros cayendo en la obsolescencia y la irrelevancia. Cuando nacen suelen tener la fragilidad de un bebé y necesitan de apoyo externo y de sendero seguro para consolidarse. La gráfica de sus períodos de más alta producción es parecida a las de las etapas de montaña del Tour de Francia, donde los ciclistas suben y bajan una, dos, tres y hasta cinco o seis cimas y pueden descender con mayor o menor precipitación de cada una de ellas. La transición entre una y otra

etapa, por ejemplo por razón de los cambios de gobierno, suele implicar un nuevo proceso iterativo, entre el desplazamiento inicial del lugar esperado de la organización y la evidencia del efecto demostrativo de los logros previos o la proyección fundamentada de sus posibilidades reales. El liderazgo y las relaciones con el entorno son factores especialmente críticos para asegurar continuidad y crecimiento de la organización durante esas fases transicionales.

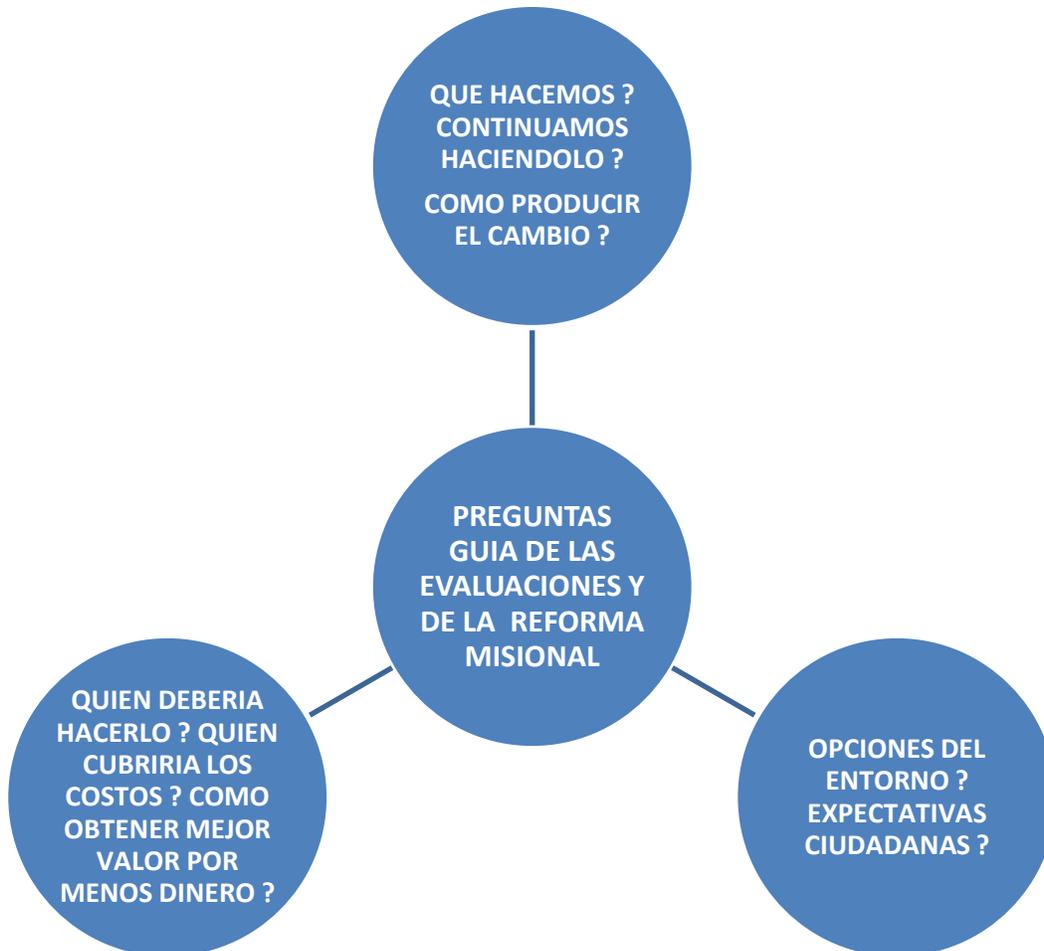
Como el amplio campo del monitoreo, la evaluación y el ajuste de programas gubernamentales o, más ampliamente, de la gestión por resultados o desempeño, es relativamente nuevo en Colombia y en el mundo, la consolidación de las criaturas pioneras que personifican este campo tienen que ser medidas y controladas con la frecuencia con que un(a) meteorólogo observa los cambios climáticos y con la ansiedad con que sigue la conflagración de temperaturas y corrientes de aire.

*La complementación de los tres tipos de evaluaciones: organizacional, institucional y de programas o proyectos de gasto. La evaluación de programas se refiere principalmente al micro-cosmos del programa; la organizacional y la institucional nos dicen en qué medida y por qué una organización funciona mejor o peor y cuál es su grado de sostenibilidad y profundización de sus logros en el tiempo. De forma similar a la manera como las evaluaciones de consistencia o de marco lógico nutren a las de impacto, o como éstas últimas alimentan la selección y los términos técnicos de referencia de las evaluaciones de diseño y consistencia, también existen importantes sinergias y puntos de intersección entre las evaluaciones de programas y políticas, las organizacionales y las institucionales. Todas ellas responden en el fondo a las mismas preguntas<sup>22</sup>:*

---

<sup>22</sup> El siguiente diagrama, por ejemplo, es adaptado de la Révision Générale des Politiques Publiques de Francia

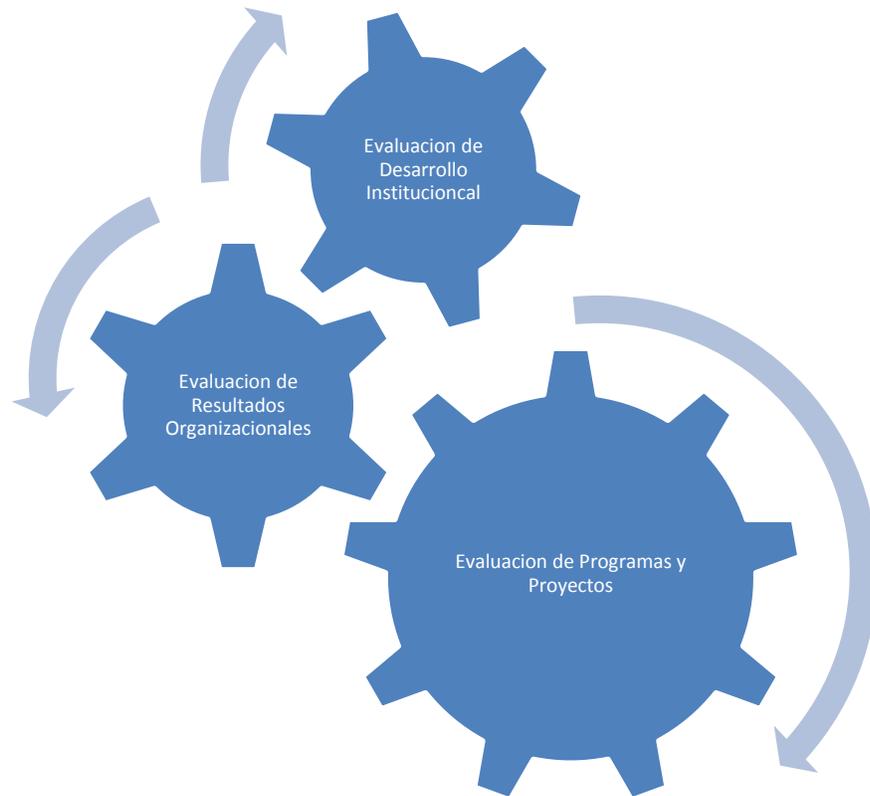
**Figura 2 – Preguntas comunes a Reformas Misionales y a los varios tipos de evaluación**



Los principales puentes de complementación y sinergias entre uno y otro tipo de evaluación suelen ocurrir, del lado de la evaluación de programas, en los ejes de la evaluación de gestión y de resultados de programas y en la utilización efectiva de resultados de las evaluaciones y, del lado de las evaluaciones organizacional e institucional, en los ejes de definición de usuarios o clientes principales de los productos de la organización, de liderazgo y de capacidades de la organización. Así lo ilustra, por vía de ejemplo, la Figura No. 3.

**Figura No. 3**

**Los Tres Tipos de Evaluación guían las estrategias hacia primeros resultados organizacionales compatibles con la consolidación institucional**



## **Anexo No. 4. Experiencia internacional con los grados de autonomía de las organizaciones públicas responsables de la prestación de servicios especializados**

Los países del club de la OCDE han enfrentado el desafío de la creación de nuevos tipos de entidades públicas. Es una necesidad que ha surgido, particularmente desde los años ochenta, para ajustar las entidades a las nuevas formas de intervención del Estado y a la creciente especialización de funciones que se desagregan de los antiguos ministerios, polifuncionales e integrados verticalmente. Las presiones de la especialización y el combate a las diseconomías de escala, a los conflictos de funciones (o “conflictos de interés”) y a la falta de transparencia de esas organizaciones mamut han llevado a una proliferación epidémica de entidades sui generis, que parecen resistirse a una tipología y hasta una caracterización común.<sup>23</sup> De hecho, es notorio el esfuerzo de Chile por mantener unas pocas categorías, relativamente bien acotadas y caracterizadas para sus entidades públicas. Ciertamente un esfuerzo más exitoso que los ocasionales intentos realizados por sus países pares de la OCDE para reordenar el zoológico de muy variadas especies en que se ha convertido la buhardilla de categorías de entidades públicas.

Este Anexo plantea las lecciones aprendidas y las tendencias actuales de las reformas que han introducido nuevos tipos de entidades públicas, particularmente las llamadas “agencias ejecutivas” o “agencias autónomas” en las tres últimas décadas en los países de la OCDE.

### **a. El predominio inicial de la desagregación: especialización, desagregación, diversificación y fragmentación con perjuicio de la cohesión de la maquinaria de gobierno y la priorización de las metas comunes de la administración**

---

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, el análisis que hacen Manning y Shepherd de la proliferación y la diversificación de tipos de ‘agencias’ en los últimos años, lo que ha ocasionado enormes dificultades para definir exactamente lo que se entiende por ‘agencia’:

“Siempre ha existido una variedad de formas organizacionales dentro del sector público. Sin embargo, en algunos países la diversidad organizacional ha aumentado considerablemente mediante la distribución de responsabilidades de gobierno a las entidades conocidas como “*arm’s-length bodies*”. Esta noción refleja su característica común de encontrarse distantes del control de los políticos y por fuera de la línea tradicional de control jerárquico de ministerios o departamentos integrados verticalmente. Algunos ejemplos prominentes de tales *arm’s-length bodies* son las agencias de Next Steps de la Gran Bretaña, los desarrollos de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBOs – Independent Governing Bodies) en Holanda y los Bundesbehörden (Autoridades Federales) en Alemania ...

“En buena medida la incertidumbre en cuanto al número de estas entidades se deriva de la complejidad de estos grupos o conjuntos. Las llamadas *arm’s-length agencies* comprenden muy distintas especies con muy diferentes tareas, que van desde los bancos centrales, cuya tarea es la formulación y supervisión independiente de las políticas monetarias, hasta las agencias ejecutivas de la Gran Bretaña, cuyas tareas consisten en entregar servicios de acuerdo con metas definidas en acuerdos contractuales con su respectivo ministerio. Esta diversidad ocasiona dificultades inmensas para la definición de lo que son los *arm’s-length bodies*.” Manning, N. y Shepherd, G. (2009) *Arms Length Bodies*. GET Brief, Banco Mundial, noviembre, p 1. La traducción es nuestra.

La separación de ministerios o departamentos, de un lado, y entidades llamadas genéricamente “agencias”, del otro, obedeció al principio ordinariamente aceptado en teoría organizacional, según el cual la especialización produce mayor eficiencia.

La teoría de la Nueva Gestión Pública aplicó ese principio por tipos de función dentro de muchos o todos los sectores de la administración. Las principales funciones que se distinguieron, cada una de las cuales merecía ser atendida por una entidad separada, fueron la de planeación y formulación de políticas, la de regulación dirigida a evitar los excesos de los monopolios y crear condiciones de prestación del servicio similares a las del mercado, la de ejecución o prestación del servicio, la de supervisión y la de control, tanto interno como externo.<sup>24</sup>

Con la segregación transversal se asestó a los sectores un primer golpe en el dominio que hasta entonces tenían de la especialización: la especialización más importante es la de las varias fases de prestación de un servicio, desde la planeación hasta el control final; no la que va de un sector a otro. Puede decirse que sólo entonces surgieron los verdaderos gerentes dentro de la administración pública. Ya los directores no tenían que ser especialistas sectoriales (los médicos administran la salud, los ingenieros civiles las vías, por ejemplo) sino que existía la profesión del gerente, como se la enseña en las facultades de administración de empresas o de administración pública, hasta el punto de que un buen gerente puede desempeñarse casi con igual competencia en un sector o en otro y puede por ende ser trasladado de un servicio a otro, como se trasladan los gerentes del sector privado.

Hacia final de la década de los setenta la mayor parte de las grandes organizaciones estatales eran monolíticas, como los enormes ministerios de infraestructura física, de educación o de salud, responsables a la vez por la planeación, la ejecución, la supervisión y el control.

Además de ser aparatos muy pesados, con obvias des-economías de escala, la rendición de cuentas de esos ministerios verticalmente integrados estaba congénitamente debilitada por los conflictos de interés: la responsabilidad por un mal servicio se diluía entre la posible injerencia de una mala planeación, una mala ejecución, mala supervisión o débil interventoría. O, peor aún, débil orquestación directiva de las unidades a cargo de cada una de estas funciones individualmente consideradas. Nadie era finalmente responsable del sub-desempeño de la organización en su conjunto; más bien, los funcionarios y empleados se auto-protegían cumpliendo los procedimientos

---

<sup>24</sup> Para una evaluación temprana de la teoría de las agencias, ver Eisenhardt, Kathleen M. (1989) “Agency Theory: An Assessment and Review », en *Academy of Management Review*, vol. 14, No. 1, pp 57–74.

formales y vigilando la ejecución presupuestaria con descuido por los resultados y el impacto esperado de la organización.

El reconocimiento de que cada una de estas funciones o etapas de la producción de un servicio tiene una naturaleza especial, unos procesos propios y resultados claramente diferenciados, susceptibles de ser controlados y evaluados por sí mismos, motivó la desagregación de esas grandes entidades en múltiples entidades, cada una de las cuales ejercía de manera autónoma una de aquellas funciones o desagregaciones de las mismas. La especialización por tipos de función llevó a la autonomía de las agencias aunque se mantuvo siempre una adscripción o cordón umbilical entre la agencia y quienes habían recibido el mandato de gobernar: el presidente y sus ministros o delegados que actúan en nombre del gobernante electo. Los directores o gerentes de las agencias reportaban y rendían cuentas a los ministros o jefes de departamento (delegados de quien había recibido el mandato electoral de los ciudadanos) y de éstos hacia el presidente.

La profundización de la especialización por funciones del ciclo de producción de un servicio diversificó los tipos de entidades, elevó potencialmente el número de entidades públicas y multiplicó los mandatos internos de la administración, del mandante o Principal al mandatario o agente (ver Figura No. 1). Cobraron entonces fuerza los convenios o contratos (llamados “cuasi-contratos” en la literatura por cuanto se trata de contratos internos dentro de una misma maquinaria de Estado) y se originó una verdadera cascada de sucesivos mandatos de Principal a Agente.



La autonomía era el pilar central sobre el cual reposaba la posibilidad de responsabilizar a la organización por el logro de resultados. Los contratos, cuasi-contratos o compromisos inter-institucionales de resultados se erigieron como la vía dominante de

relación entre Agencia y Ministerio de adscripción; también fueron el instrumento de coordinación entre agencias y aún con ministerios de distintos sectores. “Si me das autonomía y los recursos mínimos indispensables, yo te doy resultados; si los recursos parecen ser insuficientes en el margen, yo elevo la eficiencia de la agencia: si no alcanzo los resultados planificados y comprometidos, yo seré responsable del sub-desempeño de la agencia” fueron desde entonces los *mottos* rectores de los gerentes y directores de las entidades. Las agencias del Reino Unido conocidas como *Next Steps agencies* (por el nombre con que se conocieron las reformas de la administración Thatcher en los ochenta) son consideradas generalmente como la encarnación del modelo ideal inicial de agencia.<sup>25</sup>

Las obvias ganancias iniciales en especialización y en eficiencia motivaron la proliferación “epidémica” de las agencias, hasta el punto de que se llegó a pensar que no era posible alcanzar una administración pública orientada por resultados de no existir clara separación entre ministerios y agencias. “La agencia, como tipo- ideal, se vio desde entonces como la mejor vía para mejorar los servicios públicos de manera transparente, orientada al ciudadano, eficaz y eficiente.”<sup>26</sup> Hoy por hoy es corriente que los tradicionales países de la OCDE tengan uno, dos o más cientos de agencias.<sup>27</sup> Por ejemplo, Chile, el país que con mayor fidelidad conceptual y decidido compromiso político impulsó la separación Ministerio-Agencia en América Latina, mantiene alrededor de 200 agencias (llamadas “Servicios” en Chile).<sup>28</sup>

Los incrementos en la eficiencia estimularon también la acentuación de dos separaciones adicionales a la meramente funcional. En primer lugar, creció la separación entre los políticos (generalmente ubicados en el centro de gobierno y en las cabezas de los ministerios) y los técnicos (que parecieron dominar las agencias hasta el punto de imponer los criterios técnicos a los ministros y aún a los gobernantes electos). En segundo lugar, se separó la formulación de las políticas públicas de la implementación

---

<sup>25</sup> Cf. Jenkins, K., Caines, K. y Jackson, A. (1988) *Improving management in government: The next steps* – Report to the Prime Minister. HMSO-Efficiency Unit.

<sup>26</sup> Cf. Verhoest, K. et. Al. (2010) *Autonomy and Control of State Agencies – Comparing States and Agencies*. COST. Palgrave-Macmillan, Londres, pp 6-7.

Como lo dicen Manning y Shepherd en reciente síntesis publicada por el Banco Mundial, “Cualquiera sea la evidencia empírica disponible, no cabe duda de que ha crecido el interés en su modalidad de organización (de las agencias). En lo positivo, los practicantes aprecian fuertemente que las agencias responsables de entregar servicios sean una forma de agente público que responde particularmente (a las expectativas ciudadanas). Como están frecuentemente focalizadas en un área específica de servicios, con pocas tareas relacionadas (OECD 2002), pueden ofrecer mejor desempeño en sus resultados. Sin embargo, la evidencia disponible sugiere, sorprendentemente, que las mejoras en los resultados se deben fundamentalmente a una cultura de buen desempeño dentro de la agencia más que a la capacidad del ministro de premiar o castigar.” Manning, N. y Shepherd, G. (2009) *Arms Length Bodies*. GET Brief, Banco Mundial, noviembre, p 1.

<sup>27</sup> En estudio reciente se contaron 149 organizaciones de este tipo en la sola región de la Flandria en Bélgica y 215 en Noruega. *Ibid*, pp 48-51. Holanda contabilizó 607 agencias o similares en 1993 y 668 agencias en el 2004. Cf. G. Bouckaert et al (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations – shifting patterns of public management*. Palgrave-Macmillan, Londres, pp 161-162.

<sup>28</sup> Rojas, F. et al. (2011). “Incentivos para el desempeño de las agencias en Chile”, estudio Banco Mundial comisionado por el gobierno de Chile.

de las mismas: la fase de formulación podía ser predominantemente política; la fase de implementación se deja a las agencias técnicas.<sup>29</sup>

Muchas de las agencias demostraron que, como en una pieza de jazz, los intérpretes virtuosos alcanzan el clímax de su creatividad en solos improvisados, después de los cuales se esperaba que el resto del grupo se reintegrara en una sola melodía, ahora en un nivel superior de calidad y creatividad a la que tenían en el punto de partida.<sup>30</sup>

Sin embargo, con el transcurso del tiempo aparecieron desviaciones o rasgos extremos de la autonomía administrativa y la independencia técnica que llamaron al ajuste del funcionamiento práctico de las agencias. Se encontraron casos en los cuales algunas agencias priorizaron el purismo técnico, hasta el punto de hacer de éste un objetivo en sí mismo, por encima de las necesidades de los servicios en los ciudadanos. O casos en los cuales la implementación de las políticas públicas difería de los propósitos iniciales del presidente o del gabinete, responsables de los cambios de prioridades en las intervenciones del Estado y del accionar del conjunto de la maquinaria de gobierno. Se detectó también atomización de metas, descoordinación de acciones, debilitamiento de las prioridades de gobierno y desvanecimiento de los compromisos de campaña en una administración técnica que marchaba por su propia inercia. Esto dio lugar, a su vez, a un nuevo tipo de flaquezas en la rendición de cuentas: en la práctica las agencias y sus gerentes, soberanos en sus criterios técnicos, sólo respondían por sí y ante sí.<sup>31</sup> El ciclo de la política evolucionó de un ciclo consolidado a un ciclo desacoplado, y el desacople redujo los beneficios esperados de eficiencia e impacto de la acción gubernamental especializada.

## **b. El retorno al control, con creciente coordinación de los objetivos y resultados de la maquinaria de gobierno**

La primera reacción a estos problemas fue casi visceral: reducir la autonomía de las agencias, particularmente de sus directores. Esta reacción llevó a su turno al extremo opuesto: se quiso “micro-manejar” a los gerentes y directores desde los ministerios o desde el gabinete presidencial. La sobre-reacción no sólo redujo la responsabilidad y la creatividad esencial de los equipos directivos de las agencias sino que los llevó a la exasperación: “si me dan una instrucción más sobre dónde asigno mis funcionarios o cómo coloco los muebles de la oficina, les pido que se sienten en este escritorio y yo me

---

<sup>29</sup> Sobre separación entre formulación y ejecución de políticas públicas, ver Stewart, John. (1996). "A Dogma of Our Times - the Separation of Policy-Making and Implementation", en *Public Money and Management*, Julio – Septiembre.

<sup>30</sup> Cr. Barrett, F. J. (2012) *Yes to the Mess – surprising leadership from Jazz*. Harvard Business Review Press, Boston.

<sup>31</sup> Cf. Bouckaert, G. et. Al (2010), pp 160 ss. Ver también Pollitt, C. and C. Talbot (eds) (2004) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend Towards Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge. Ver particularmente Pierre, J. (2004), 'Sweden: Central Agencies', in C. Pollitt and C. Talbot (eds.) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend Towards Agencies, Quangos and Contractualisation*, London, Routledge.

voy a casa”, se escuchó en una ocasión decir al Director del Servicio de Registro Civil de Chile.

Muy pronto los estudiosos de la materia y los propios gobiernos desarrollaron el “contra-motto” que puso fin a aquella reacción extrema que desfiguraba el concepto y el funcionamiento práctico de las agencias. “*Let the managers manage*” fue la frase que se impuso uniformemente entre todos los países de la OCDE que venían desarrollando las agencias.

En lugar de aquella reacción extrema que aniquilaba la autonomía de las agencias, los gobiernos de la OCDE han seguido en los últimos diez años un movimiento pendular entre aquellos extremos, que paulatinamente busca equilibrio en un nuevo centro-ideal. Ese movimiento pendular los ha hecho oscilar en la última década entre mayor y menor autonomía de las agencias, mayor o menor imperio de lo político o de lo técnico y mayor o menor integración de la formulación con la implementación, ésta última aceptada actualmente como la prueba definitiva de la calidad de una buena política pública.<sup>32</sup>

La dinámica de acción-reacción ha llevado a un proceso más pragmático, de ensayo y error, basado en las necesidades balanceadas de los gobiernos y de los servicios –no en fundamentalismos conceptuales ni en declaraciones de principios. Esta nueva dinámica se inició por allá en el año 2000, cerca de veinte años después que la Nueva Gestión Pública había inspirado el nacimiento de las agencias.

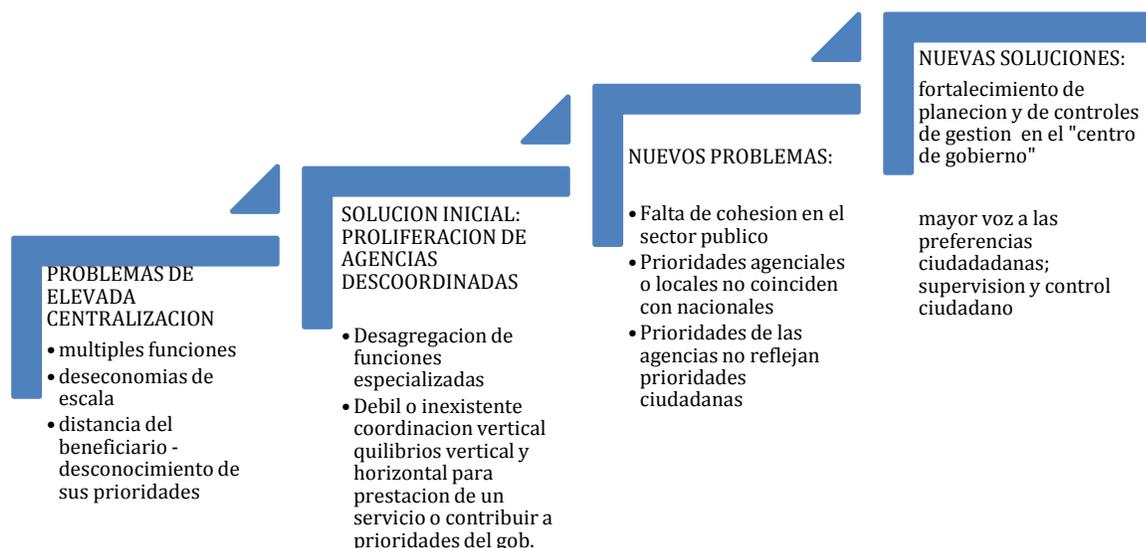
De manera que más que un cambio unidireccional sostenido, de lo que se trata es de un movimiento dialéctico, en espiral, que ha ido de un alto grado de centralización inicial a grados de autonomía subnacional o agencial inicialmente muy amplios, que son a su vez corregidos mediante palancas de control de gestión que no eliminan sino que estimulan la innovación de gestión y la eficiencia en la asignación de los recursos por parte de los gobiernos subnacionales. (Ver Figura No. 8)

---

<sup>32</sup> Incluso se ha llegado a postular la conveniencia de que el acelerado ritmo de la creatividad gerencial de las agencias tenga momentos de reposo en los cuales irrigue a toda la administración, de manera que no se produzcan islas sueltas de liderazgo que desentonan con el resto de la administración –que es el que marca el ritmo de modernización real del gobierno. Como en el ciclismo, es riesgoso separarse del pelotón; se da por momentos, pero luego el pelotón acelera y da caza al líder que se aventuró a promover mayor velocidad. Cf. Chakravorti, B. (2012) *The slow pace of fast change. Bringing innovations to markets in a connected world*. Harvard Business School Press, Boston.

**Figura No. 2**

**El movimiento dialéctico hacia balances cada vez más refinados entre Autonomía y Control central de servicios especializados como los del CONEVAL**



Paradójicamente, el propio gobierno neozelandés, cuna de la Nueva Gestión Pública, fue uno de los primeros en dar la voz de alerta: hoy por hoy tenemos tres problemas, dijo el Sr. Trevor Mallard, Ministro de los Servicios del Estado en ese año: I) un enorme número de agencias estatales que compiten entre sí, actúan descoordinadamente y no se retroalimentan porque guardan las lecciones aprendidas en compartimentos exclusivos. II) Tenemos un centro de gobierno (Hacienda, Interior, Servicios) indefinido y dividido cuando lo necesitamos relativamente fuerte. III) Los contratos de venta y compra de servicios entre ministerios y agencias operan en la manera de dos contratistas independientes, con descuido y aún en perjuicio de los valores y las metas comunes de la administración.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Mallard (2000) citado en G. Bouckaert et al (2010). The Coordination of Public Sector Organizations – shifting patterns of public management. Palgrave-Macmillan, Londres, p 4. Adicionalmente, un reciente estudio de expertos del Banco Mundial formuló los siguientes riesgos o daños que pueden traer las agencias al funcionamiento del conjunto del gobierno: Rigidizan las Políticas Públicas: Cuando las agencias menoscaban los objetivos de política del gobierno porque crean apoyo para sus propias políticas y fuerzan al gobierno a preservar un marco de políticas anterior. Introducen Políticas subrepticamente: Cuando las agencias generan ingresos propios (por vía de tarifas, concesiones) más allá de las intenciones originales del gobierno cuando las creó. Fragmentan el presupuesto: Cuando se las financia mediante rentas etiquetadas, o presionan gastos imprevistos o se adquieren obligaciones contingentes que pueden afectar el presupuesto público. Reintroducen el clientelismo: Cuando la agencia se convierte en el feudo de un partido o una coalición política, lo que sucede especialmente en caso de frágiles coaliciones de gobierno. Cf. Manning, N. y Shepherd, G. (2009) Op. Cit. Ver también Beblavy, M. (2002), "Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern Europe", en OECD Journal on Budgeting, vol. 2, No. 1, pp 121-139; Gill, D. (2002) "Signposting the Zoo – from Agencification to a More Principled Choice of

Muchos han sido los instrumentos que se han aplicado para balancear la autonomía extrema con la cohesión de la administración y la rendición integral de cuentas por las intervenciones del Estado para mejorar los servicios. Algunos países aplicaron revisiones centralizadas de la misión de cada organismo para evitar duplicidades y competencia destructiva entre ellas. Esto dio lugar a reformas de la administración similares en buena medida a la adoptada por Colombia desde el año 2011: focalizadas en lo misional, hacen un cuidadoso mapeo de “quién hace qué”, promueven alianzas y sinergias entre unidades del mismo sector y de distintos sectores, premian la coordinación y refuerzan rendición de cuentas ante los ministros y de éstos ante el presidente. Toda la maquinaria administrativa vuelve a verse como una unidad virtual, con creatividad gerencial moderna apuntada hacia propósitos comunes y sin menoscabo del *accountability* individual.

Un gran número de países ha desarrollado mecanismos de coordinación y trabajo en red alrededor de las metas prioritarias de gobierno. En otros casos el propio presupuesto orientado por resultados ha servido de oportunidad para coaligar las entidades alrededor de un gasto público priorizado en común. Otros países han ensayado, con resultados todavía varío-pintos, los directorios o juntas directivas en los sectores no empresariales y no financieros de la administración. Chile exploró intensamente durante el primer año de la administración Piñera, un modelo de “holding” y directorios que preservara unidad en la dispersión; pero luego lo abandonó en favor del fortalecimiento de un vínculo tutelar entre el Viceministro del Ramo y las agencias (llamadas “Servicios” en Chile) del sector.

Quizás el mecanismo más socorrido para preservar las premisas esenciales de las agencias y liberar su creatividad en pro de la eficacia y la eficiencia administrativas, al mismo tiempo que se aseguran la cohesión y los valores comunes de la administración y las metas prioritarias de cada gobierno, ha consistido en el fortalecimiento del llamado “centro de gobierno” o “agencias centrales”<sup>34</sup>. En los países presidenciales el “centro de

---

Government Organisational Forms”, en OECD Journal on Budgeting, vol. 2, No. 1, pp 27-80, <http://www.oecd.org/dataoecd/12/34/33657633.pdf>. Cabinet Office. (2000) "How to Review Agencies and Non-Departmental Public Bodies to Improve the Quality and Effectiveness of Public Services", <http://www.cabinet-office.gov.uk/eeg/2000/review/contents.htm>.

En el contexto de una discusión sobre los volúmenes de información de desempeño que pudieran ser contraproducentes para la transparencia en el proceso presupuestario, Kraan ha subrayado las ventajas de mantener el orden institucional sin crear arreglos ad hoc. Cf. Kraan, Dirk-Jaan (2009?). “Programme budgeting in OECD countries”, artículo escrito cuando el autor se desempeñaba como economista senior de la División de Presupuesto y Gasto Público de la Dirección de Gobierno Público y Desarrollo Territorial de la OCDE. Las ideas expresadas en el artículo son exclusivamente del autor.

<sup>34</sup> “Agencias Centrales” son aquellas organizaciones de la rama ejecutiva que coordinan y guían las actividades de las Secretarías o Ministerios y las agencias operativas o de línea. Aunque las prácticas varían considerablemente de país a país, el Centro de Gobierno incluye generalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los departamentos administrativos de la Presidencia y de Planeación, que asisten generalmente al Presidente y al Consejo de Ministros en la formulación y la coordinación de las políticas (en Colombia Presidencia y DNP), la entidad responsable de la gestión del recurso humano dentro del sector público (como la SFP en México) y, para ciertos temas, la Secretaría de Gobernación. También, en el caso de Europa, el ministerio de Relaciones Exteriores para temas de política pública que tienen que ver con la integración europea.

gobierno” consiste generalmente del presidente y 3-4 ministerios o departamentos que toman políticas para todos los sectores de la administración, incluidos usualmente hacienda, planeación e interior o sus equivalentes.<sup>35</sup>

El péndulo no ha parado de moverse desde entonces; pero cada día está más cerca del centro que de los extremos autonomía-control o políticos vs técnicos o implementación sobre formulación de las políticas.<sup>36</sup> Más bien lo que se tiene hoy en día es un mosaico de relaciones Principal-Agente, con formas y matices diferenciados según el sector y la entidad de que se trate. Por ello, los países de la OCDE vienen identificando y analizando, por sectores, tamaños y edades de las organizaciones públicas, dónde y cuándo se aplica un mayor grado de control o de mayor autonomía. El esfuerzo actual es más por entender lo que se ha hecho, mediante investigaciones empíricas y orientadas pragmáticamente a la medición de eficacia y eficiencia, que de la imposición normativa de conceptos frecuentemente ideológicos, como ocurrió con frecuencia en la alborada de la fase actual de las agencias autónomas.<sup>37</sup>

Las investigaciones en curso sobre agencias en los países OCDE dan por supuesto que el término “agencia” es hoy en día un zoológico que incluye muy variadas especies de todos los reinos de la administración pública. El tipo-ideal inicial ha sido corregido y ajustado muchas veces por los hechos y las políticas estatales. Más allá de 4-5 características comunes, la eficacia y eficiencia de cada agencia, al igual que sus grados precisos de autonomía o de control tienen que ser estudiados uno a uno.<sup>38</sup>

Generalmente se aceptan las siguientes características: entidades creadas por norma legal; estructuralmente desagregadas de otras organizaciones; con algún grado de autonomía en la toma de decisiones, sean éstas de tipo gerencial o de política pública; sin representación directa en el gabinete de ministros (los ministerios y los departamentos administrativos integran el gabinete. Lo mismo se predica de sus equivalente en los niveles subnacionales); sometidas a algún grado de control por los

---

<sup>35</sup> Es interesante que el primer paso dado para el mejoramiento de la administración pública por el gobierno de Piñera en Chile se bifurcó para atacar simultáneamente el fortalecimiento del Centro de Gobierno, bajo iniciativas y liderazgo del propio presidente y del ministro de la presidencia, y el restablecimiento de un fuerte vínculo entre ministerio y agencia, mediante iniciativa tomada por el Ministerio de Hacienda para corregir la desfiguración del mapa de responsabilidades institucionales que había desplazado ese vínculo, de los ministerios sectoriales, a la Dirección de Presupuestos de Chile.

<sup>36</sup> Cf. Talbot, C. and C. Johnson (2007) “Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-Aggregation”, en *Public Money and Management*, vol. 27, No. 1, pp 53-60.

<sup>37</sup> Entre los trabajos de gobiernos, universidades y *think-tanks* de países OCDE sobre esta materia se destacan los promovidos y realizados por la Red Europea de Administración Pública, (European Public Administration Network, EPAN, por sus siglas en Inglés) y el Grupo Europeo de Administración Pública, EGPA. EPAN mantiene grupos de trabajo sobre estos temas y promueve el diálogo de la comunidad científica y los practicantes de los gobiernos de varios continentes; también arma redes de equipos y organiza conferencias y publicaciones al respecto.

<sup>38</sup> O, como lo propone el grupo de expertos del Banco Mundial: “La pregunta ineludible no es “cómo podemos utilizar la autonomía?” sino “Cuál es el problema con el orden institucional actual?” y “qué solución institucional puede resolver exitosamente el problema”? Ver Manning, N. y Shepherd, G. (2009) Op. Cit.

ministerios o los departamentos; expectativa de continuidad en el tiempo, lo cual las distingue de comités, equipos de trabajo, comisiones presidenciales, etc.; con algunos recursos financieros y de personal que manejan como propios.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Manning y Shepherd identifican las siguientes características comunes:

1. Implican un grado de especialización. Tienden hacia un foco único o área discreta de prestación del servicio. 2. La dirección o gerencia es distinta de los ministerios tradicionalmente integrados verticalmente. En principio, en el caso de las agencias, el ministro está impedido por un contrato o un marco legal que le impiden interferir en el manejo cotidiano de la agencia. 3. La agencia combina la responsabilidad por la provision del servicio con alta autonomía financier y gerencial –en consecuencia puede ser llamada a responsabilidad por la economía y la eficiencia en el servicio. Cf. Manning, N. y Shepherd, G. (2009), Op. Cit.

## **Anexo No. 5. Ejemplos de Instrumentos Complementarios para Captar Información del Ciudadano o Usuario Final**

- (1) Mapeos de Acceso Ciudadano al Servicio para medición de impacto o corrección de trayectoria durante la ejecución de las políticas y los programas
- (2) Captación de uso y calidad del servicio en tiempo real. Ejemplo de mediciones de acceso y calidad del empleo en la ciudad de San Francisco
- (3) Recibiendo información del ciudadano proactivo que provee información continua sobre calidad del servicio

## **Anexo No. 6. Experiencias internacionales analizadas desde el punto de vista de la EDO – Puntos de referencia para CONEVAL**

Existen diversos análisis de la organización institucional de los países para realizar las funciones de monitoreo y evaluación de los programas de gasto social y de gasto en general. Los organismos de cooperación multilateral y bilateral han auspiciado encuentros, investigaciones e informes de análisis de este orden institucional, con diversos grados de comparabilidad y de comparación entre instituciones y entre países. Y han derivado lecciones que, con la cautela de que cada país se da a sí mismo un orden institucional peculiar, intentan generalizar las buenas prácticas de institucionalización en recetas relativamente generales o trasladables de un contexto a otro.<sup>40</sup> En el caso de los países de América Latina, la documentación y el análisis del orden institucional para el monitoreo y la evaluación de programas y políticas públicas se remonta cuando menos al año 2005.<sup>41</sup>

Tales estudios han aportado fotografías y diagnósticos institucionales; incluso algunos de ellos ofrecen una perspectiva dinámica de la evolución de algunos de los sistemas de M&E. Sus límites, para propósitos de esta EDO del CONEVAL se deben a que no se focalizan en las preguntas nucleares del análisis del desempeño organizacional contemporáneo: qué valor agregan las instituciones de M&E al orden institucional existente? Podrían otras organizaciones agregar ese valor de manera más eficiente, o aún elevar el valor agregado por las instituciones existentes? Se ha adecuado dicho valor a las cambiantes demandas y expectativas de los gobiernos y los países? A las corrientes dominantes en la experiencia internacional más avanzada?

Muy recientes análisis de las instituciones de M&E en países de la OCDE, concretamente en los Estados Unidos y en la Gran Bretaña, han apuntado a las preguntas centrales de las evaluaciones de desempeño organizacional.<sup>42</sup> De esos dos análisis se derivan conclusiones que permiten elaborar hipótesis y agendas de investigación sobre la adecuación gradual de la autonomía y la capacidad institucional a las demandas o necesidades del entorno. Varias de estas conclusiones son

---

<sup>40</sup> Ver, por ejemplo, los trabajos de Keith Mackay para el Banco Mundial. Entre ellos, (2007) *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*, IEG-Banco Mundial. (2006) *Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management*. IEG-The World Bank. ECD Working Paper Series No. 15, January. (2000) *Fortalecimiento de la Capacidad de Evaluación – Guía para el diagnóstico y marco para la acción*. Documento No. 6. Banco Mundial OED. También, Schiavo-Campo, S (2005). *Evaluation Capacity Development – Building country capacity for monitoring and evaluation in the public sector: Selected lessons of international experience*. The World Bank. ECD Working Paper Series No. 13.

<sup>41</sup> Cf. May, E et al, Eds (2006) *Hacia la Institucionalización de los Sistemas de Monitoreo y Evaluación en América Latina y el Caribe – Actas de una Conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo*. El Centro CLEAR para América Latina, en el CIDE de México, prepara actualmente una serie actualizada de estudios de los sistemas de M&E en países de la región.

<sup>42</sup> Cf. Joyce, Phil (2014), "The United States: Evidence and Decision Making". Shostak, Ray (2014) "UK Case Study". Ambos informes fueron producidos por sus autores para un estudio más amplio del Banco Mundial y están pendientes de publicación.

retomadas en el texto principal de esta EDO del CONEVAL, a propósito de la trayectoria del Consejo en cuanto organización que aporta un valor específico en México.

- Tanto en los Estados Unidos como en la Gran Bretaña se definió desde sus orígenes que el propósito primordial de los sistemas de M&E del gobierno es mejorar la eficacia y la eficiencia de los programas y las políticas. Monitoreo y Evaluación no son fines en sí mismos. El criterio y los indicadores de medición de la calidad del Monitoreo y la Evaluación incluyen centralmente la manera como estas actividades se utilizan para mejorar los servicios del gobierno y la manera como tales actividades redundan en beneficios para los ciudadanos o las empresas. Transparencia y rendición de cuenta son también propósitos primordiales de los sistemas de M&E; pero estos dos propósitos sirven también el fin superior de mejorar los resultados finales en el ciudadano y se los mide en última instancia por su contribución a dicho fin superior. Hasta el punto de que los mismos órganos de control externo, equivalentes por ejemplo a la ASF y con mandato y grado de autonomía comparables a los de la ASF, han evolucionado para medir los resultados finales en el ciudadano o en las firmas y proponer acciones de mejoramiento de programas y políticas. Sus recomendaciones versan frecuentemente sobre la manera como se gestionan e implementan políticas y programas ; no se limitan a registrar la brecha entre los resultados ofrecidos y los efectivamente alcanzados
- En ambos casos tiene gran importancia asegurar que las mediciones y conclusiones de los sistemas de M&E lleguen a las mesas de toma de decisiones, sean decisiones del Legislativo, del Ejecutivo o aún del Judicial o de los organismos de control. Cuando esto no ha ocurrido, se han introducido ajustes en los sistemas de M&E para garantizar la influencia de la medición de resultados y fundamentar las decisiones en evidencia de resultados. Por ejemplo, ambos países han llegado a priorizar los programas y las políticas que se miden y evalúan con el fin de influir de manera significativa y oportuna en los principales programas de los gobiernos; atrás dejaron la pretensión de cobertura universal de las acciones del Estado. Más bien se estimula que cada dependencia o entidad lleve sus propios indicadores de resultados y desempeño organizacional y los utilice en el ámbito de su jurisdicción o competencia. Por la misma razón, no existe una sola entidad que monopolice M&E en ningún país. Lo que existen son estándares comunes que se exigen para tener en cuenta la información de resultados basada en la evidencia
- No obstante las enormes diferencias de régimen político entre uno y otro país, uno presidencial y el otro parlamentario, y al diferente rol del Departamento del Tesoro

en uno y otro régimen, en ambos casos se atribuye grande importancia a la comunicación de la información de resultados al Congreso.<sup>43</sup> En el mismo sentido, en ambos países se produce una amplia gama de presentaciones de la información, adecuada al destinatario primordial de la misma. Con el transcurso del tiempo, y la acumulación de experiencia, la capacidad de comunicar resultados y conclusiones analíticas ha cobrado importancia como componente de los sistemas de M&E

- Importancia central ha tenido en ambos países el uso de la información para las decisiones presupuestarias. Dicho esto, la verdad es que la información se ha utilizado más para las decisiones ex – ante que para el seguimiento y la corrección oportuna de trayectorias de implementación. Consientes de esto, los responsables de asegurar la funcionalidad del M&E en cada país vienen trabajando para influir oportunamente en asegurar los resultados durante la ejecución de los programas. Esto viene dando lugar al surgimiento de nuevos instrumentos, los cuales se aplican en nuevos tiempos y se comunican rápidamente a las mesas decisorias responsables del seguimiento y la corrección de los programas
- El momento político sigue condicionando el uso de la información que arrojan los sistemas de M&E y hasta la presión sobre la autonomía técnica de que gozan las instituciones responsables de M&E sistemas para garantizar su objetividad. Los vaivenes de las fuerzas políticas, incluidos los cambios en el partido de gobierno o en la composición del gobierno, influyen en la intensidad de uso, en la información prioritaria demanda por el gobierno y hasta en las instituciones y las herramientas para producir esta información. En momentos de intensificación de la disputa partidista-ideológica, como parece ser la etapa política actual en los Estados Unidos, se suele presionar la producción de información en uno u otro sentido. Como la institucionalidad de ambos países ha tenido capacidad de resistir presiones, partidos y congresistas han optado a veces por producir su propia información, descartando la más objetiva y confiable producida por los organismos responsables de M&E de resultados.

---

<sup>43</sup> Todo indica, sin embargo, que el Congreso de los Estados Unidos demanda y utiliza menos la información de resultados que el Legislativo británico.

## **Anexo No. 7 - El Programa sólo se compromete con contribuir al Fin Superior**

### **No responde por él – Los gobiernos se comprometen con el Fin Superior<sup>44</sup>**

El gráfico 1 presenta la matriz de marco lógico, MMM, que guiaba el Programa de Evaluación de Chile, PE, cuando el Banco Mundial realizó evaluación de impacto del Programa en el año 2004. El mismo gráfico ilustra también la manera como la MMM acepta que los programas no lleguen a resultados en el beneficiario final. En este caso, el PE será exitoso si se logra el Propósito; no se requerirá del fin superior.

El gráfico busca integrar los objetivos y los resultados del PE presentados en el marco lógico del programa con sus resultados adicionales o subproductos (algunos más intencionales que otros que podrían caracterizarse de externalidades del PE). Este ejercicio ayuda a organizar y entender mejor las relaciones causales, tanto internas como externas, del PE. El punto de partida son los objetivos que componen las evaluaciones. En la práctica, se puede percibir que el PE es actualmente exitoso en cumplir con sus objetivos estrictos, es decir, cumplir con las evaluaciones de ambos componentes en el nivel inferior de resultados del gráfico.

El *propósito* del Programa no es simplemente la suma de los resultados de los dos componentes. Dado que alcanzar el resultado del componente no significa automáticamente que el *propósito* se hubiere alcanzado, debe haber otras causalidades en el proceso. En otras palabras, algunas hipótesis o supuestos deben cumplirse para que se alcance el objetivo del *propósito*. Este objetivo se define, en el caso del PE de Chile, siempre al servicio de las decisiones presupuestarias, como la integración de la información generada por el PE al proceso presupuestario y a la gestión de los programas públicos en términos de eficacia, calidad, economía y eficiencia. Hay algunos supuestos sobre los factores externos relevantes (es decir, factores que escapan a la responsabilidad de DIPRES) que brotan de la naturaleza del *propósito*:

- Para alcanzar el *propósito*, los tomadores de decisiones del Congreso y del Gobierno deben tomar en cuenta las evaluaciones terminadas y deben tener la capacidad de sacar conclusiones de las recomendaciones y de seguirlas, de tal forma que sin los resultados de las evaluaciones no hubiesen podido hacerlo. Es decir, se requiere asegurar el uso de las evaluaciones
- Para alcanzar el *propósito*, los tomadores de decisiones de los programas, así como de los Servicios y Ministerios correspondientes, necesitan absorber las recomendaciones que resultan de las evaluaciones e implementar los cambios

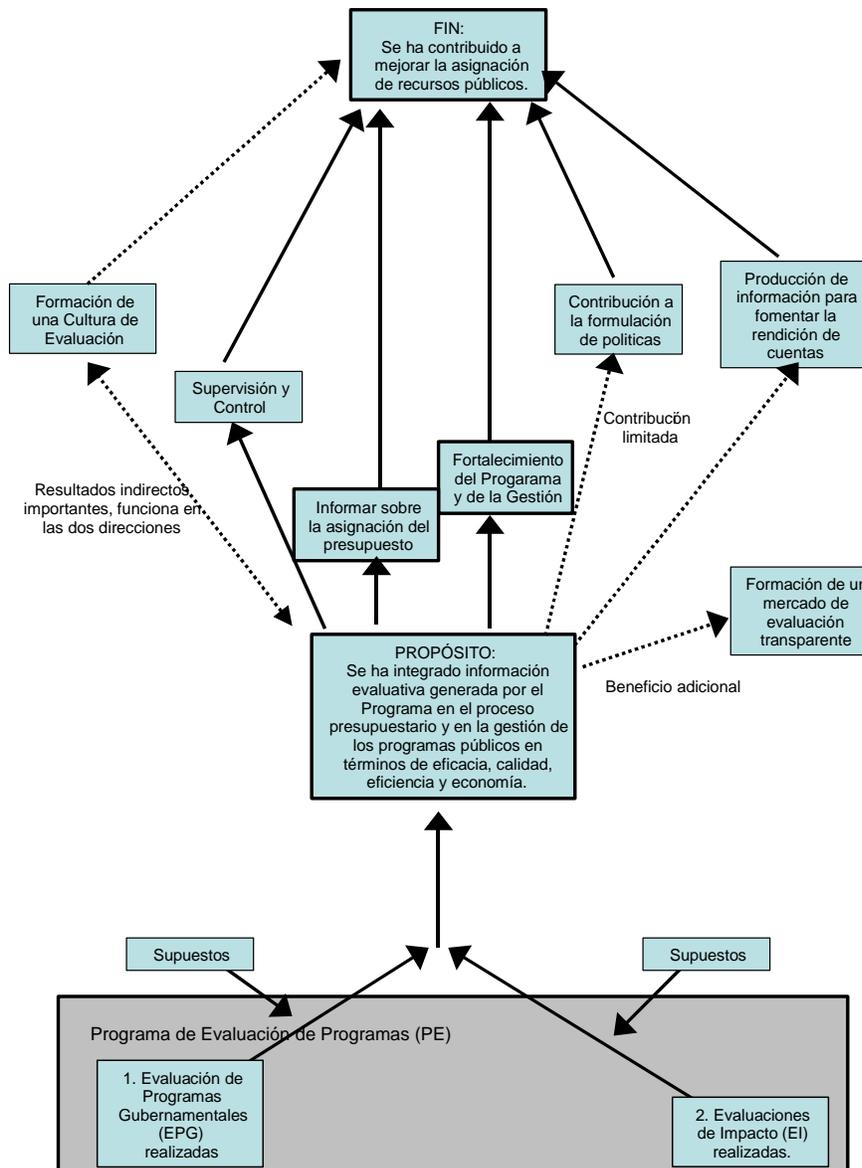
---

<sup>44</sup> Este Anexo, incluido su gráfico, es tomado con ajustes de la evaluación de impacto del Programa de Evaluación del Gobierno de Chile realizada por el Banco Mundial. El gráfico fue preparado por Philipp Krause. Cf. Rojas, F et al (2006). Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público. Banco Mundial, Washington, 2 vols.

que éstas propongan. Para que ello suceda, es necesario que exista la cooperación de actores distintos a la Dirección de Presupuestos, DIPRES, responsable del sistemas de M&E en Chile.

**Gráfico 1 -**

**Ejemplo: matriz de marco lógico de “el Programa de Evaluación de Chile en 2005”**



Actores tales como la Secretaría General de la Presidencia, SEGPRES, las agencias autónomas y los Ministerios.<sup>45</sup>

- Para alcanzar el *propósito*, los actores (en este caso el Congreso y la DIPRES, primordialmente responsable del PE) necesitan tener cuando menos un entendimiento básico sobre la credibilidad del instrumento de evaluación. En el gráfico 3 la supervisión y control forma parte de la información de asignación del presupuesto.

*El fin superior.* Cumplidos esos supuestos, el PE alcanza el objetivo de su *propósito*. El nivel más alto de objetivos del marco lógico, el *fin*, está separado del propósito. El marco lógico define el objetivo último hacia el cual el programa contribuye como la mejora del gasto público. Existen varias formas en las que el PE puede contribuir a cumplirlo. Pero el PE no es responsable por lograr el *fin superior*.

- Los objetivos centrales del PE son mejorar la asignación de recursos y mejorar la gestión de los programas. Por lo cual, si el *propósito* se alcanza, se alcanzan por ende estos dos resultados. Lo mismo se sostiene para la mejora de los programas y el fortalecimiento de su gestión. Es claramente evidente que mejores programas implicarían mejor calidad del gasto público, posiblemente en ambos términos, eficiencia y eficacia. Su cuantificación continúa siendo un asunto sin resolver dada la complejidad en medir este tipo de resultados.
- Se ha señalado que la evaluación de programas ha ayudado a formar una cultura de evaluación en el sector público chileno, para las autoridades de DIPRES un resultado intencional. De alguna manera, este cambio cultural contribuye directamente a un mejor gasto público, por ejemplo profesionales de los Servicios diseñan mejores programas con una orientación hacia resultados en mente, gastan responsablemente los recursos, etc. En el gráfico causal, el resultado más importante puede ser el círculo virtuoso entre la evaluación de programas y la cultura de evaluación. El programa guio el cambio cultural; pero una cultura de evaluación firme fortalece entonces la evaluación del programa – por ejemplo haría supuestos mas sólidos para el *propósito* – y a través de un programa fortalecido contribuye al *fin*. Aunque

---

<sup>45</sup> Que este supuesto sea legítimo o no depende en cierta medida del entendimiento que se tiene en Chile respecto de los límites de intervención de las entidades participantes en el proceso. Es decir, de la manera como este entendimiento define que los supuestos sean externos o internos al control de la DIPRES. Puesto que la DIPRES misma sigue los compromisos institucionales acordados con base en las recomendaciones, ella tiene control parcial de la manera como las agencias observan las recomendaciones de las evaluaciones. Podrían darse factores completamente exógenos que pudieran empujar a los tomadores de decisiones relevantes a ignorar, retrasar o debatir los resultados de las evaluaciones, casos en los cuales los supuestos no se cumplirían. Estos factores podrían ser falta de capacidad, intereses divergentes, o intereses políticos.

este resultado es mucho menos *directo*, puede contribuir sustancialmente a la sostenibilidad del programa exitosamente en el largo plazo.

- Otro resultado importante del programa es el fortalecimiento del monitoreo y control de los programas. Su impacto en la calidad del gasto público puede ser positivo, porque Hacienda puede vigilar eficientemente y dar seguimiento a sus prioridades.
- Quedan todavía otros resultados del sistema PE, no tan importantes en la práctica de Chile, que de alguna manera contribuyen al fin superior, sin que por eso el programa se haga responsable del fin superior. Ejemplo de tales resultados es la contribución limitada del PE a la elaboración de políticas, que claramente mejorarían el gasto público. La conexión entre un programa y la política que sirve no es muchas veces directa ni fácil de establecer; tampoco parece ser clara en este momento.
- En teoría, la rendición de cuentas del gobierno contribuye a mejorar el gasto al proveer información/reacciones (*feedback*) y fomentar un comportamiento responsable. El PE no tiene la intención explícita de incrementar la rendición de cuentas, pero las evaluaciones producen información que la mejorará en cierta medida. Finalmente, el programa ayudó en la formación de un mercado de evaluación transparente. Este es claramente un subproducto (*by-product*) que no contribuye *per se* al *fin*.

Además de que el programa no responde por el fin, las matrices de marco lógico no suelen explicitar en la práctica ni los supuestos bajo los cuales se asegura la contribución del propósito a mejorar el *fin superior* ni los factores de riesgo que se deben monitorear y controlar para que se materialice la relación entre el *propósito* y el *fin*.