

La implementación de la evaluación en México: entre la institucionalización del control y el desmantelamiento del aprendizaje público

Recibido: 17 octubre Aceptado: 29 noviembre 2025

Manuel Lara Caballero¹

Resumen:

El artículo analiza la implementación de la evaluación de políticas públicas en México como un proceso político-organizacional caracterizado por tensiones entre la racionalidad técnica, el control presupuestario y el aprendizaje institucional. Se argumenta que la evaluación, concebida en un principio como herramienta de mejora y rendición de cuentas, ha derivado en un mecanismo de legitimación administrativa dominado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La extinción del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2025, marca un punto de inflexión que profundiza la centralización del sistema, donde los efectos iniciales comienzan a observarse y su evolución aún no permite un análisis sustantivo. Con base en fuentes normativas, institucionales y analíticas, se sostiene que la implementación de la evaluación en México refleja un

tránsito inacabado del control burocrático hacia el aprendizaje organizacional, evidenciando los desafíos para reconstruir una cultura de la evaluación democrática capaz de generar conocimiento público y fortalecer la gobernanza basada en evidencia.

Palabras clave: Evaluación de políticas públicas; Implementación; Aprendizaje institucional; Gobernanza democrática.

Abstract

The article analyzes the implementation of policy evaluation in Mexico as a political-organizational process shaped by tensions between technical rationality, budgetary control, and institutional learning. It argues that evaluation, originally conceived as a tool for improvement and accountability, has evolved into a mechanism of administrative legitimation largely dominated by the Ministry of Finance and Public Credit (SHCP). The extinction of the National Council for the Evaluation of Social

¹ Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Mexicano. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5312-3085> Correo-e: m.lara@correo.ler.uam.mx

Development Policy (CONEVAL) in 2025 marks a turning point that deepens the centralization of the system, where only initial effects are beginning to emerge and its evolution does not yet allow for substantive analysis. Drawing on normative, institutional, and analytical sources, the article contends that the implementation of evaluation in Mexico reflects an unfinished transition from bureaucratic control to organizational learning,

underscoring the challenges of rebuilding a democratic evaluation culture capable of generating public knowledge and strengthening evidence-based governance.

Key words: public policy evaluation; implementation; institutional learning; democratic governance.

Introducción

Durante las dos últimas décadas del siglo XXI, la evaluación de políticas públicas en México experimentó un cambio importante: lo que comenzó como un mecanismo técnico orientado al control presupuestario ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), terminó por convertirse en un espacio político-organizacional con intereses encontrados, tensiones burocráticas y lógicas institucionales contrapuestas. Si bien su origen se vinculó con la adopción de esquemas como la Gestión basada en Resultados (GbR), con el objetivo de optimizar la eficiencia del gasto y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, su trayectoria posterior la llevó a operar como un escenario de conflicto institucional donde las fronteras entre lo técnico, lo político y lo administrativo perdieron nitidez, dejando al descubierto las fisuras entre los propósitos declarados de la administración pública y las dinámicas reales de quienes implementan la evaluación de las políticas públicas (Pardo, Dussauge y Cejudo, 2018).

La evaluación en México no puede reducirse a su dimensión instrumental o metodológica, sino que debe comprenderse como un proceso de naturaleza pública que, al entrelazarse con estructuras normativas e institucionales específicas, desarrolla una carga política inherente. El argumento que se desarrolla, propone examinar la implementación de la evaluación como una fase importante del análisis de políticas: es en ese momento donde los mandatos normativos enfrentan su traducción práctica, donde se configuran aprendizajes de orden institucional, cultural y social y, donde es posible observar cómo la evaluación, al ponerse en

acción, pone a prueba los fundamentos mismos de la política pública, exponiendo las brechas entre lo que formalmente se prescribe y lo que efectivamente acontece en la gestión gubernamental.

En este sentido, su desarrollo involucra una multiplicidad de actores como dependencias, instituciones, consultoras, universidad, unidades evaluadoras y organismos autónomos que interpretan, adaptan o incluso se resisten a los lineamientos oficiales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México, fundamentado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 26 y 134 y, la Ley General de Contabilidad Gubernamental. La práctica evaluativa muestra que el conocimiento técnico no se traduce automáticamente en aprendizaje institucional, donde se ve condicionado por jerarquías administrativas, incentivos presupuestarios y dinámicas de poder que moldean la forma en que se produce y utiliza la evidencia (Lipsky, 1980; Pressman & Wildavsky, 1973). La evaluación deja de ser un proceso neutro para convertirse en un espacio donde se disputan significados y legitimidades.

La creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en el año 2004, un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza, logró construir los cimientos de una arquitectura institucional del SED en México con cierta autonomía técnica y política del proceso evaluativo. No obstante, las reformas recientes a la Administración Pública Federal en julio de 2025, dieron como resultado su extinción y la transferencia de la mayoría de sus atribuciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo que representa un punto de inflexión que pone en riesgo dos décadas de acumulación de capacidades públicas y de aprendizaje institucional (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2025). Lejos de fortalecer el sistema, estas transformaciones podrían conducir a una re-centralización administrativa que diluya los avances logrados en materia de transparencia y autonomía en materia de evaluación.

La extinción del CONEVAL en el año 2025 reconfigura un equilibrio histórico entre la técnica y política dentro del SED, porque desde el inicio fue diseñado institucionalmente para ser un contrapeso técnico frente a la lógica presupuestaria donde existe una asimetría que ha caracterizado la implementación de la evaluación en México, donde se utiliza más como un mecanismo de control administrativo antes que como herramienta de aprendizaje institucional. Este cambio altera la arquitectura formal del SED, cuestionando la capacidad del Estado

para contar con espacios de autonomía analítica y deliberación crítica en un entorno donde prevalece la racionalidad hacendaria. El problema no es sólo la pérdida de una institución, sino la transformación de los incentivos y las condiciones políticas que definen la práctica evaluativa.

Esta investigación se basa en un diseño cualitativo de carácter documental y analítico, sustentado en la revisión de normas como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (LSNIEG), así como de los instrumentos técnicos del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), entre ellos el Programa Anual de Evaluación (PAE), el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED) y el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED). El análisis integra literatura en implementación y evaluación de políticas públicas, con el fin de identificar las tensiones entre los mandatos formales del sistema y las prácticas institucionales que lo configuran, donde, aunque el estudio no incorpora entrevistas ni trabajo de campo, existe la posibilidad que en futuras investigaciones se vinculen los hallazgos con la evidencia empírica directa sobre el comportamiento de los actores del sistema.

El objetivo de este artículo es contribuir al análisis de la implementación de la evaluación, destacando que detrás de los procedimientos técnicos subyace un proceso político de negociación, control y aprendizaje donde convergen diferentes intereses. En particular, se busca reflexionar sobre cómo la evaluación ha sido institucionalizada en el Estado mexicano y las tensiones que surgen entre la racionalidad técnica y política que la sustentan; examinar la trayectoria reciente del Sistema de Evaluación del Desempeño, con énfasis en la desaparición del CONEVAL en 2025 como un punto de inflexión institucional, donde sus efectos iniciales apenas comienzan a observarse y, reflexionar sobre los retos actuales para construir una cultura evaluativa orientada al aprendizaje institucional.

El artículo se estructura con una lógica progresiva que avanza de lo conceptual a lo empírico y de lo institucional a lo político. La segunda sección desarrolla el marco teórico que orienta la comprensión de la implementación de la evaluación, a partir de las corrientes del análisis de políticas públicas, las teorías de redes, la agencia y el neoinstitucionalismo. En la tercera se analiza la arquitectura institucional del SED, destacando la división funcional entre el CONEVAL, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). La cuarta sección examina el papel de los actores que participan en la implementación, mostrando cómo sus jerarquías, capacidades y dependencias determinan el uso de la evidencia. Posteriormente, la quinta sección aborda el

Programa Anual de Evaluación (PAE) como una caja blanca y caja negra, para revelar la distancia entre el mandato técnico y la práctica política. En la sexta sección se analizan las dinámicas informales y las rutinas burocráticas que configuran la cultura de la evaluación mexicana. La última sección presenta las conclusiones, en las que se discute el dilema entre la cultura del control y el aprendizaje institucional, planteando los desafíos para reconstruir una política de evaluación democrática, plural y orientada al conocimiento público.

La implementación de la evaluación: un proceso organizacional complejo

La implementación de políticas públicas ha sido señalada por la literatura como una de las fases más decisivas y problemáticas del ciclo gubernamental. Pressman y Wildavsky (1973) demostraron que entre la decisión política y los resultados finales existe un abismo administrativo donde intervienen la discrecionalidad, la ambigüedad y la negociación. En el caso de México, la evaluación de políticas reproduce este patrón, porque su efectividad no sólo depende de la normatividad existente, sino de la capacidad de las instituciones para transformar los lineamientos en acciones concretas. Este proceso rara vez es lineal o predecible, porque en él se entrecruzan intereses, jerarquías y rutinas que reconfiguran los objetivos iniciales de la política evaluativa.

La implementación de la evaluación, desde un enfoque organizacional, puede interpretarse como un proceso de traducción institucional (March & Olsen, 1989). Las reglas formales como, por ejemplo, los lineamientos del Programa Anual de Evaluación (PAE) o los Términos de Referencia (TdR) de las evaluaciones externas, se reinterpretan al interior de estructuras burocráticas donde existen restricciones presupuestarias, incentivos políticos y prácticas heredadas. De este modo, la evaluación no sólo cumple la función de medir el desempeño de las políticas públicas, sino que también exhibe el desempeño institucional del propio Estado (Cejudo, 2003), esta situación no siempre garantiza coherencia ni efectividad, porque las organizaciones tienden a adaptar las normas más a su conveniencia operativa que a los fines sustantivos de la política de evaluación.

En términos teóricos, Winter (2012) y Goggin (1986) distinguen tres generaciones de estudios sobre implementación: la primera, centrada en la jerarquía o enfoque top-down; la segunda, en la autonomía de los implementadores o enfoque bottom-up; y la tercera, en las redes interinstitucionales que median la acción pública. La experiencia mexicana combina elementos de los tres modelos donde: i) la SHCP ejerce un control vertical mediante el Presupuesto basado en Resultados (PbR); ii) las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) adaptan los instrumentos según

sus propias capacidades técnicas y, iii) el CONEVAL (hasta su reciente extinción en 2025) actuaba como un articulador técnico en una red que involucraba a la ASF, universidades y consultoras externas (Pardo, 2017). Este entramado híbrido permitió cierta flexibilidad, aunque también genera superposición de funciones y fragmentación de responsabilidades.

El proceso de implementación también puede comprenderse a partir del isomorfismo institucional propuesto por DiMaggio y Powell (1983), que es útil para explicar cómo las organizaciones públicas replican modelos internacionales de evaluación sin considerar plenamente las condiciones políticas y administrativas locales. La adopción de estándares internacionales como la gestión para resultados, las evaluaciones externas estandarizadas o los sistemas de monitoreo basados en indicadores homogéneos, por lo general responde más a presiones coercitivas y normativas, que a una apropiación sustantiva de sus principios. Esta dinámica genera un proceso de convergencia que busca legitimar el sistema hacia el exterior, pero que no se traduce necesariamente en prácticas acorde con las capacidades institucionales del Estado mexicano.

La tensión entre el diseño normativo y la práctica se expresa en tres dimensiones principales. Primero, la distancia entre la autonomía formal de los evaluadores y su dependencia financiera respecto de las instancias ejecutivas; segundo, la coexistencia de una racionalidad técnica, orientada al conocimiento, y otra política, enfocada al control y, tercero, la fragilidad institucional de las unidades encargadas de conducir las evaluaciones (Dussauge, 2019). En conjunto, estos elementos configuran una lógica de implementación que privilegia el cumplimiento procedimental sobre la generación de aprendizaje organizacional, donde la evaluación termina siendo un ejercicio que produce información, pero no necesariamente cambios incrementales en la política pública. En este contexto, la tabla 1 sintetiza las principales teorías e ideas desarrolladas en este apartado que permiten comprender la implementación de la evaluación en México y muestra cómo cada enfoque aporta distintas lecturas para analizar su operación dentro del SED.

Tabla 1. Teorías para comprender la implementación de la evaluación en México

ENFOQUE O TEORÍA	PLANTEAMIENTOS ESENCIALES	UNIDAD DE ANÁLISIS	LECTURA DEL CASO MEXICANO
------------------	------------------------------	-----------------------	---------------------------------

ENFOQUE JERÁRQUICO O TOP-DOWN (PRESSMAN & WILDAVSKY, 1973)	La implementación se concibe como una secuencia ordenada de decisiones dentro de una estructura vertical. Su eficacia depende del mando centralizado y de la definición precisa de objetivos.	Nivel estructural y burocrático del Estado	El diseño del Programa Anual de Evaluación (PAE) recae principalmente en la SHCP, lo que reproduce una lógica de control y seguimiento desde el centro.
ENFOQUE BOTTOM-UP (LIPSKY, 1980)	Los operadores locales reinterpretan y ajustan las políticas de acuerdo con las condiciones concretas de su entorno.	Nivel operativo y de los actores implementadores	Las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) y las dependencias adaptan las metodologías evaluativas según sus capacidades técnicas y sus márgenes presupuestales.
PERSPECTIVA DE REDES DE POLÍTICA (RHODES, 1997; BÖRZEL, 1998)	La acción pública se produce a través de redes de cooperación, negociación y dependencia mutua entre múltiples actores.	Nivel interorganizacional e intergubernamental.	La articulación entre CONEVAL, SHCP y la ASF conforma una trama institucional donde circulan poder, información y legitimidad en

		torno a la evaluación.
NEOINSTITUCIONALISMO (MARCH & OLSEN, 1989; NORTH, 1990)	Las instituciones formales e informales establecen los marcos que orientan y limitan el comportamiento de los actores.	Nivel normativo e institucional. Las disposiciones legales como la LGDS y la LFPRH coexisten con prácticas no escritas, como la simulación administrativa o la apropiación política de los procesos evaluativos.
TEORÍA DE LA AGENCIA (JENSEN & MECKLING, 1976)	La relación entre quien delega y quien ejecuta genera tensiones derivadas de la información asimétrica y del control limitado.	Nivel político-institucional. Aunque la evaluación pretende reducir la discrecionalidad del Ejecutivo, la injerencia política tiende a reactivar los desequilibrios entre el principal y agente.

Fuente: elaboración propia con base en Pressman & Wildavsky (1973), Lipsky (1980), March & Olsen (1989), North (1990), Dussauge (2019) y Winter (2012).

La implementación de la evaluación en México constituye un ámbito institucional complejo, caracterizado por la coexistencia y fricción de tres lógicas diferenciadas: la que privilegia el rigor técnico, la que responde a criterios financieros y la que obedece a cálculos políticos. En este espacio se articulan, aunque no siempre de manera armónica, los requerimientos de eficiencia administrativa, los mecanismos orientados al control del gasto público y las tácticas mediante las cuales el gobierno busca sostener su legitimidad. El discurso oficial resalta valores como la transparencia, eficacia y rendición de cuentas, pero

en la práctica predominan rutinas orientadas al cumplimiento normativo más que al fortalecimiento del aprendizaje organizacional. El reto central, como advierte Pardo (2017), no es contar con metodologías rigurosas y estandarizadas de evaluación, sino en transformar los entornos institucionales que determinan su puesta en práctica y la utilidad de sus resultados. El obstáculo no es de naturaleza técnica, sino estructural porque la evaluación se debate entre reproducir las lógicas del control burocrático o consolidarse como un instrumento que favorezca el aprendizaje y la mejora de la gestión pública.

La arquitectura institucional: de la coordinación al control

El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) se edificó sobre una estructura institucional de carácter dual, orientada a equilibrar la lógica técnica con los criterios de eficiencia financiera, donde su diseño pretendía integrar, bajo un mismo esquema de gestión pública, los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación. Esta estructura terminó generando una marcada asimetría de poder entre los órganos responsables del análisis social y aquellos encargados del control presupuestario. Desde mediados de la década de 2000, el CONEVAL, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP) conformaron una tríada institucional destinada a garantizar la coherencia del sistema (CONEVAL, 2018; SHCP, 2022). El equilibrio deseado entre los criterios técnicos y las consideraciones financieras nunca dejó de ser una aspiración inscrita en la normatividad, sin lograr materializarse en la operación del sistema, porque las determinaciones presupuestarias terminaron por imponerse sistemáticamente frente a los juicios analíticos y las preocupaciones sociales que debían orientar el proceso evaluativo.

Dentro de este entramado institucional, el CONEVAL logró posicionarse como una instancia de referencia tanto técnica como normativa del sistema, asumiendo responsabilidades cruciales que incluían la evaluación de la política social, el desarrollo de lineamientos metodológicos y la articulación del Programa Anual de Evaluación (PAE), funciones que desempeñó con apego a la objetividad, rigor analítico y transparencia en el manejo de datos públicos. En paralelo, la SHCP incorporó la evaluación como parte constitutiva del Presupuesto basado en Resultados (PbR), canalizando el aprovechamiento de la evidencia hacia consideraciones de orden presupuestal y hacia la búsqueda de eficiencia en el ejercicio del gasto. La SFP, por su lado, asumió las tareas de vigilancia del control interno, del seguimiento a la rendición de cuentas y de la verificación de los procesos administrativos. Esta distribución de funciones dio lugar a un arreglo institucional que, si bien mostraba interdependencia operativa, exhibía al mismo

tiempo una marcada asimetría jerárquica en la cual la dimensión técnica terminó supeditada a los requerimientos de la racionalidad hacendaria. Como advierten Cejudo y Pardo (2019), la evaluación terminó cumpliendo más una función de control que de aprendizaje institucional, lo que debilitó su potencial como instrumento de mejora de las políticas públicas.

La arquitectura institucional del SED reflejó una tensión estructural entre la coordinación y el control, porque el diseño formal promovió la colaboración interinstitucional y el uso estratégico de la información, pero la práctica muestra evidencias de la consolidación de un modelo centralizado que privilegiaba la disciplina fiscal impuesta por la SHCP sobre el análisis de resultados y el aprendizaje colectivo. La tabla 2 muestra la estructura normativa y funcional de este sistema antes de la reforma del año 2025.

Tabla 2. Marco normativo e institucional del sistema de evaluación en México

INSTITUCIÓN	FUNCIÓN SUSTANTIVA	MARCO NORMATIVO	FUENTES DE INFORMACIÓN EMPLEADAS
CONEVAL	Tiene a su cargo la coordinación general del sistema de evaluación de la política social, así como la medición oficial de la pobreza en sus distintas dimensiones.	<i>Ley General de Desarrollo Social</i> (publicada en 2004)	Utiliza resultados de las evaluaciones externas, reportes de la ASF, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y diversos indicadores de desempeño.
SHCP	Su papel es integrar los resultados de la evaluación con la planeación financiera y presupuestaria del Estado, garantizando coherencia entre el gasto público y sus resultados.	<i>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</i> (vigente desde 2006)	Recurre al PAE, a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), a los informes de desempeño institucional y al Presupuesto de Egresos de la Federación.
SFP	Encargada de supervisar la gestión administrativa y	<i>Ley Orgánica de la Administración</i>	Se apoya en reportes de avance de gestión, auditorías internas y

	verificar el cumplimiento de metas mediante mecanismos de control interno y rendición de cuentas.	<i>Pública Federal</i> , artículo 37	revisiones de control administrativo.
ASF	Realiza la fiscalización de los recursos públicos y revisa los resultados derivados de los procesos de evaluación y de la Cuenta Pública.	<i>Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación</i> (reformada en 2016).	Centra su labor en auditorías de desempeño, auditorías de cumplimiento y revisiones integrales del gasto.
UNIDADES DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO (UED)	Responsables de coordinar los ejercicios evaluativos al interior de cada dependencia o entidad de la Administración Pública Federal.	<i>Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales</i> (emitidos en 2007).	Generan y sistematizan información proveniente de los informes institucionales, MIR y reportes internos de seguimiento.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2018), SHCP (2022), ASF (2023) y SFP (2022).

Esta arquitectura institucional permitió que la evaluación adquiriera, al menos en el plano formal, una posición estratégica dentro de la APF porque su diseño normativo buscaba garantizar la articulación entre la planeación, presupuestación y rendición de cuentas, otorgando al proceso evaluativo de una legitimidad técnica y estabilidad jurídica. En teoría, representó un avance significativo frente a los modelos previos de evaluación fragmentada que dependían de la voluntad política de cada administración, pero el exceso de regulación y la rigidez jerárquica del sistema resultaron en una interesante paradoja: el entramado institucional con una normativa sólida se convirtió también en uno de los más burocráticos en su implementación (Fundar, 2022). La evaluación dejó de ser un instrumento para la mejora de la gestión pública y se transformó, en muchos casos, en un mecanismo de legitimación del gasto.

La distancia entre el diseño normativo y la práctica se profundizó con la incorporación de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), que fueron diseñados para cerrar el ciclo entre la evidencia generada de las evaluaciones externas y la toma de decisiones. El SED pretendía asegurar que los resultados derivados de las

evaluaciones se tradujeran en acciones concretas orientadas a mejorar el desempeño institucional, pero, aunque alrededor del 60 % de los ASM fueron reportados como atendidos, la mayoría no contó con un seguimiento sistemático ni con evidencia verificable sobre su cumplimiento (CONEVAL, 2023).

En los ASM de las Evaluaciones de Consistencia y Resultados aplicadas entre el año 2018 y 2022, la mayoría de las dependencias reportaron avances sin modificaciones significativas reales en sus procesos de operación, porque los compromisos se limitaron sólo a ajustes mínimos documentales como la actualización de formatos, redefinición menor de indicadores o incorporación de actividades que ya existían, sin evidencia de cambios sustantivos en elementos centrales de diseño como la cobertura, focalización o calidad del servicio (CONEVAL, 2023). Esta distancia entre el reporte administrativo y el cambio sustantivo confirma que la lógica del cumplimiento formal persiste como práctica dominante, debilitando la función de aprendizaje institucional que debería caracterizar al sistema evaluativo.

Desde el punto de vista organizacional, el sistema terminó operando como un mecanismo de rendición de cuentas con escasa incidencia práctica, en el que la producción de información predominó sobre su aprovechamiento para la toma de decisiones. La evaluación, lejos de consolidarse como un proceso de aprendizaje institucional, se vio reducida a un ejercicio procedimental que limitó su potencial transformador y su valor público.

La arquitectura institucional del SED reproduce una lógica de poder que condiciona la manera en que circula la información, se asignan las responsabilidades y se decide qué evidencia es relevante para la toma de decisiones públicas. El predominio de la SHCP dentro de este esquema no es un asunto de jerarquía administrativa, sino la manifestación de un arreglo institucional que privilegia la racionalidad fiscal sobre los criterios técnicos y sociales que deberían orientar la evaluación. Esta asimetría genera incentivos para que las dependencias adopten estrategias defensivas como las siguientes: cumplimiento formal, producción de evidencia mínima, gestión de indicadores de bajo riesgo, que refuerzan la distancia entre el diseño normativo y su traducción práctica. Por lo que, más que un mecanismo para la mejora de las políticas públicas, la arquitectura institucional opera como un dispositivo que intenta estabilizar los equilibrios de poder preexistentes y limita la posibilidad de construir procesos de aprendizaje organizacional con incidencia.

Los actores de la evaluación: del tripartito institucional a la reconfiguración post-CONEVAL

La eficacia del SED no se explica sólo por la solidez de su andamiaje normativo, sino que depende de las formas concretas de interacción que establecen los actores encargados de hacerlo funcionar. Hasta 2025, el sistema mexicano era un esquema de coordinación tripartita conformado por el CONEVAL, la SHCP y la SFP, que contaba además con la participación complementaria de la ASF y de las UED distribuidas en las distintas dependencias federales. Cada una de estas instancias operaba desde racionalidades institucionales diferenciadas: mientras el CONEVAL privilegiaba la perspectiva técnica, la SHCP respondía a prioridades financieras y la SFP se orientaba hacia lo administrativo, configurándose así un dispositivo que aspiraba a balancear la objetividad del análisis, la disciplina en el ejercicio de recursos y las exigencias de transparencia. La extinción del CONEVAL y el traslado de sus funciones al INEGI reconfiguró esta arquitectura, modificando tanto los núcleos de decisión como los equilibrios de poder que hasta entonces habían sustentado las dinámicas de aprendizaje institucional (DOF, 2025; INEGI, 2025).

El modelo tripartito original

El modelo tripartito de evaluación tomó forma dentro de una estrategia más amplia de gobernanza por resultados, con la intención de articular en un solo sistema de gestión pública las fases de planeación, presupuestación y evaluación. Bajo este arreglo, la SHCP tomó a su cargo la coordinación del PAE; el CONEVAL se responsabilizó de establecer los lineamientos metodológicos y de verificar su observancia, en tanto que la SFP asumió las tareas de vigilancia procedimental y de resguardo de la transparencia administrativa. Por su parte, el Poder Legislativo, a través de la ASF, utilizó los resultados de la evaluación para fiscalizar la Cuenta Pública y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas. Desde el punto de vista normativo, este diseño aspiraba a instaurar un ciclo permanente de aprendizaje institucional donde la evidencia alimente de manera sistemática las decisiones sobre el gasto público. Lo que sucedió en la implementación fue distinto: las tensiones entre organismos, la ausencia de mecanismos efectivos de articulación y la superposición de responsabilidades terminaron por restringir su capacidad de acción, convirtiendo lo que se concibió como un dispositivo para el mejoramiento sostenido en un engranaje burocrático más (Pardo, 2017; Cejudo, 2019).

Tabla 3. Actores del sistema de evaluación en México: roles, capacidades y poder de implementación (2004-2025)

ACTOR / INSTITUCIÓN	ROL INSTITUCIONAL	GRADO DE INFLUENCIA REAL	TIPO DE CAPACIDAD PREDOMINANTE	SITUACIÓN Y TRANSFORMACIONES POSTERIORES A 2025
CONEVAL	Encargado de establecer las normas, coordinar la política nacional de evaluación de la política social y medir oficialmente la pobreza multidimensional.	Poseía una autoridad técnica reconocida, aunque con escasa incidencia directa en las decisiones presupuestarias.	Capacidad analítica y de regulación metodológica.	Fue extinguido en julio de 2025. Sus atribuciones y bases de datos se integraron al INEGI.
SHCP	Integra los resultados de la evaluación con el proceso de planeación y asignación de recursos bajo el esquema de (PbR).	Ejerce control sobre qué programas se evaluaban y mantenía una posición dominante en la gestión fiscal.	Capacidad financiera, coercitiva y de control presupuestario.	Se consolidó como la instancia central del SED; coordina el PAE y gestiona el flujo institucional de las evidencias.
SFP	Supervisa el cumplimiento de metas gubernamentales y promueve la rendición de cuentas interna.	Su margen de acción es moderado, con influencia administrativa limitada.	Capacidad procedimental y de control interno.	Conserva sus funciones de fiscalización y seguimiento administrativo.

ASF	Realiza auditorías de desempeño y revisiones sobre el uso de recursos públicos, actuando como contrapeso al Ejecutivo.	Representa una instancia de control parcial frente al poder central y es más de carácter fiscalizadora.	Capacidad sancionadora y de revisión <i>ex post</i> .	Permanece como auditor principal, ahora complementado con información técnica que era generada por el CONEVAL.
UED Y DEPENDENCIAS	Ejecutan evaluaciones institucionales y atienden observaciones de la ASF y del PAE.	Tienen autonomía reducida y enfrentan alta rotación de personal cada cambio de gobierno.	Capacidad operativa y administrativa limitada.	Se mantenían bajo coordinación conjunta del CONEVAL y la SHCP, con lineamientos revisados.
EVALUADORES EXTERNOS	Elaboran estudios y evaluaciones de carácter independiente, contratados por las dependencias o el propio sistema.	Su trabajo suele estar condicionado por los contratos y las restricciones de acceso a información gubernamental .	Capacidad técnica especializada, pero dependiente.	Enfrentan un escenario de mayor incertidumbre institucional y financiera tras la desaparición del CONEVAL.
SOCIEDAD CIVIL Y ACADEMIA	Desarrollan análisis críticos, vigilancia ciudadana y aportes metodológicos en torno a la política de evaluación.	Su influencia pública y legitimidad social ha crecido progresivamente.	Capacidad epistémica, deliberativa y de contrapeso democrático.	Su papel se ha fortalecido a través del tiempo, pero tienen poca incidencia real.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023), SHCP (2024), Fundar (2022) y IMCO (2025).

El papel de los evaluadores externos y las UED

La externalización de la producción de conocimiento en evaluación, es decir, la práctica mediante la cual el Estado mexicano transfiere a agentes ajenos a la APF la responsabilidad de generar información, realizar evaluaciones, análisis y elaborar diagnósticos especializados, terminó por ser uno de los rasgos distintivos del SED en materia de política social. Esta modalidad transfiere a las consultoras, universidades y centros de investigación la responsabilidad de elaborar la mayoría de los informes de las evaluaciones que integran el Programa Anual de Evaluación (PAE). En principio, este esquema buscaba aprovechar la autonomía, pluralidad metodológica y el conocimiento técnico acumulado por el ámbito académico y profesional, fomentando la diversidad de enfoques y la especialización analítica; sin embargo, una crítica recurrente es que esta apertura también generó una dependencia cognitiva del Estado respecto de estos agentes externos, lo que limita su capacidad para producir conocimiento evaluativo propio y consolidar procesos sostenidos de aprendizaje institucional (Cejudo & López-Ayllón, 2020). Por tal motivo, lejos de fortalecer las capacidades públicas, la tercerización ha tendido a consolidar un modelo de evaluación contractual, centrado en el cumplimiento formal de convenios más que en la apropiación sustantiva de los resultados o en la transformación de la gestión pública.

En el nivel operativo, las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) representan el engranaje que vincula los mandatos normativos con la ejecución técnica de la evaluación porque se encargan de coordinar la contratación de evaluadores externos, revisar y adecuar los Términos de Referencia (TdR), validar los informes y elaborar el Posicionamiento Institucional frente a los hallazgos obtenidos. En teoría, su función es asegurar la coherencia metodológica y promover el uso efectivo de la evidencia, pero en la práctica, su baja jerarquía, influencia y poder dentro de las dependencias, la alta rotación de personal y la ausencia de presupuesto propio limitan su autonomía y capacidad de incidencia (CONEVAL, 2022). Estas debilidades estructurales convierten a la evaluación en un proceso administrativo como requisito formal, pero políticamente condicionado, donde la calidad del conocimiento depende más de las relaciones contractuales que de la deliberación pública.

Los nuevos actores en materia de evaluación en México a partir del 2025

La publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2025 marcó un punto de inflexión en el SED porque con esta reforma, el INEGI asumió las funciones de medición de la pobreza y coordinación de la evaluación

social que anteriormente correspondían al CONEVAL (DOF, 2025). Esta centralización fue presentada como una estrategia de simplificación administrativa orgánica, orientada a reducir duplicidades institucionales y mejorar la eficiencia administrativa, pero al eliminar la fricción técnica entre el CONEVAL y la SHCP, también se quitó un contrapeso fundamental para la autonomía de la evaluación. El INEGI se ha enfocado históricamente en la producción de información estadística a través de censos, encuestas e índices, pero ahora enfrenta el desafío de formular juicios evaluativos sobre políticas gubernamentales, una tarea que demanda no sólo nuevas capacidades institucionales, sino una cultura distinta y un margen real de independencia frente al poder ejecutivo. La tabla 4 resume las fricciones, los vínculos y reconfiguración de los principales actores antes y después de la reforma de 2025.

Tabla 4. Estructura tripartita del sistema de evaluación: coordinación, fricciones y vínculos formales

EJE DE COORDINACIÓN	INTERACCIÓN FORMAL (MARCO NORMATIVO)	FRICCIONES OBSERVADAS (EN LA PRÁCTICA)	CONSECUENCIAS ORGANIZACIONALES
CONEVAL - SHCP	Colaboran en la elaboración del PAE y en la definición conjunta de los criterios técnicos y presupuestarios.	En la operación cotidiana, la lógica fiscal prevalece sobre la técnica, limitando la autonomía metodológica.	La evaluación termina supeditada al control financiero y pierde parte de su capacidad analítica independiente.
CONEVAL - SFP	Se establece coordinación para el seguimiento de los ASM y los mecanismos de control interno.	En la práctica, los resultados de las evaluaciones se utilizan poco para retroalimentar o mejorar las políticas públicas.	La evaluación se percibe como un procedimiento burocrático, más que como una herramienta de aprendizaje institucional.
SHCP - ASF	Mantienen una vinculación entre el PbR y las auditorías de desempeño realizadas por la ASF.	Existen desfases de tiempo entre los ejercicios de evaluación y los procesos de fiscalización, lo que	Se debilita la continuidad entre la evaluación del desempeño y el control posterior del gasto público.

		fragmenta la cadena de rendición de cuentas.	
INEGI - SHCP (POSTERIOR A 2025)	Con la nueva normativa, se integran los sistemas técnicos de evaluación y presupuesto bajo la coordinación conjunta de ambas instituciones.	Persiste el riesgo de que los criterios estadísticos se subordinen a las prioridades fiscales y presupuestarias.	Se acentúa la centralización institucional y se reduce la autonomía técnica que antes ejercía el CONEVAL como contrapeso especializado.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023), SHCP (2024), DOF (2025) y IMCO (2025).

La implementación de la evaluación en México ocurre dentro de un campo de poder interorganizacional donde confluyen racionalidades técnicas, políticas y financieras. En este escenario, la dimensión técnica ha quedado progresivamente subordinada a la lógica presupuestaria, lo que reduce la evaluación a un instrumento de control más que de aprendizaje institucional. La reciente desaparición del CONEVAL refuerza esta tendencia y sitúa al INEGI en una posición ambivalente: por un lado, como defensor de la neutralidad estadística; por otro, como responsable de emitir juicios críticos sobre las políticas públicas del propio Ejecutivo. Esta dualidad configura una nueva etapa en la trayectoria de la evaluación mexicana, caracterizada por la centralización institucional, la pérdida de contrapesos autónomos y una presión creciente por preservar la legitimidad técnica en un entorno políticamente condicionado, lo cual impone importantes retos en el futuro de la implementación de la evaluación.

El PAE: la caja blanca y la caja negra de la evaluación de la política social

El PAE es uno de los pilares centrales del SED en México, con el propósito de ordenar, seleccionar y dar seguimiento a las evaluaciones de los Programas Presupuestarios (Pp) ejecutados por las dependencias federales. En el discurso normativo, aparece como un mecanismo para reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos. Lo que ocurre en la operación diaria, revela una tensión permanente entre la racionalidad técnica que inspiró su diseño y las dinámicas políticas que condicionan su funcionamiento (CONEVAL, 2022; SHCP, 2023), de manera que el PAE opera como un espacio donde conviven, no sin conflicto, el ideal de objetividad y las prácticas

discrecionales inherentes al funcionamiento burocrático del aparato gubernamental.

La metáfora de la caja blanca y la caja negra, propuesta por el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO) (2010), ayuda a capturar esta dualidad. La caja blanca representa la dimensión normativa del sistema, vinculada con el propósito de contar con procesos en los que la selección de programas, las decisiones metodológicas y el uso de los hallazgos se sustenten en criterios técnicos verificables y susceptibles de ser examinados públicamente. La caja negra, en contraste, simboliza la opacidad y el grado de discrecionalidad que prevalecen en los procesos de decisión al interior de la burocracia gubernamental, donde desde una perspectiva analítica, la caja blanca expresa el mandato institucional tal como se formula en las disposiciones legales, mientras que la caja negra da cuenta de las prácticas políticas y administrativas que entran en contradicción con los principios que formalmente estructuran el sistema (Cejudo & López-Ayllón, 2020; Fundar, 2022). De este contraste surge una paradoja central: un instrumento como el PAE que fue concebido para fortalecer la rendición de cuentas puede, en ciertos contextos, terminar reproduciendo las mismas lógicas que busca transformar.

La caja blanca: normatividad y transparencia formal

El PAE surge de un esquema de coordinación tripartita entre el CONEVAL, la SHCP y la SFP, conforme a lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), donde en este instrumento se definen de manera anual: i) los tipos de evaluación que deben realizar las dependencias de la APF en materia de diseño, consistencia y resultados, procesos impacto, entre otros; ii) las metodologías aplicables; iii) los calendarios correspondientes e, iv) incorpora los mecanismos de seguimiento como los ASM, que buscan vincular los hallazgos con decisiones de gestión pública (CONEVAL, 2023).

Este marco normativo se apoya en plataformas tecnológicas que fueron desarrolladas por el CONEVAL, entre ellas el Módulo de Información para la Evaluación Específica de Desempeño (MEED) y el Sistema de Evaluación Específica de Desempeño (SIEED), que son sistemas que buscan estandarizar la información, registrar los resultados y facilitar el acceso público a los informes. En teoría, estas herramientas conforman un modelo de caja blanca, caracterizado por la transparencia de la información y la claridad de los procesos que no siempre garantiza una apropiación sustantiva de los resultados, porque la estandarización

puede derivar en formalismos que debilitan la reflexión crítica y el uso estratégico de la evidencia (CONEVAL, 2022; SHCP, 2023).

La caja negra: discrecionalidad, selección y debilidad institucional

La brecha entre el mandato normativo y la práctica pone en evidencia la existencia de una caja negra en la implementación del PAE. En la práctica, la selección de los programas a evaluar no responde siempre a los criterios técnicos de relevancia o riesgo, sino a consideraciones de índole fiscal y política. Los procesos de negociación entre el CONEVAL y la SHCP determinaban qué programas serían incluidos, qué tipo de evaluación recibirían y con qué profundidad serían analizados. Los programas de alto impacto político o con resultados potencialmente desfavorables podían ser relegados o recibir evaluaciones de alcance limitado (Evaluación Anual: Caja Negra, 2024).

Las limitaciones estructurales que enfrentan las Unidades de Evaluación del Desempeño (UED) son otro elemento importante a considerar, porque si cuentan con una baja capacidad institucional (poco poder, alta rotación de personal, dependencia presupuestaria, entre otros), se restringe su margen de acción para coordinar de forma autónoma los procesos evaluativos. Estas condiciones generan una dependencia cognitiva y técnica del Estado hacia consultoras externas, lo que fragmenta la continuidad del conocimiento y debilita la posibilidad de construir aprendizaje institucional sostenido (Cejudo & Pardo, 2019). En consecuencia, la evaluación se convierte en un requisito administrativo: se cumple con los requerimientos formales y se entregan los informes previstos, sin que los resultados incidan realmente en la mejora de las políticas públicas. Esta situación revela que la transparencia procedimental es una condición necesaria pero no suficiente cuando la cultura institucional privilegia el cumplimiento normativo sobre la generación de valor público. La tabla 5 presenta esta dualidad estructural entre el mandato normativo (la caja blanca) y la práctica real (la caja negra) que define la implementación del PAE.

Tabla 5. El ciclo del Programa Anual de Evaluación: del mandato técnico a la realidad operativa

ETAPA DEL CICLO PAE	MANDATO INSTITUCIONAL (CAJA BLANCA)	REALIDAD OPERATIVA (CAJA NEGRA)	ACTORES	EFFECTOS SOBRE LA IMPLEMENTACIÓN
PRIORIZACIÓN	La normativa plantea que la selección de programas a evaluar debe responder a criterios técnicos de riesgo, relevancia social e impacto potencial.	En la práctica, el proceso se negocia políticamente y tiende a excluir programas sensibles o de alta visibilidad pública.	SHCP, CONEVAL (hasta 2025) y dependencias federales.	Se priorizan programas poco conflictivos, lo que conduce a una agenda evaluativa despolitizada y limitada en su alcance crítico.
DISEÑO / TÉRMINOS DE REFERENCIA (TDR)	Se promueve la homogeneización metodológica a través de lineamientos generales que garanticen comparabilidad y rigor técnico.	Frecuentemente se realizan ajustes discrecionales a los TDR con el fin de evitar resultados políticamente incómodos.	UED y consultoras externas contratadas.	Surgen sesgos metodológicos que debilitan la validez de las evaluaciones y reducen su potencial de mejora institucional.
EJECUCIÓN	El mandato formal establece que los ejercicios deben ser realizados por evaluadores independientes bajo supervisión imparcial.	En la práctica, los calendarios, contratos y alcances suelen ser controlados por las dependencias ejecutoras.	Dependencias responsables de programas y áreas de planeación.	La evaluación se transforma en un procedimiento rutinario y pierde su función de aprendizaje o rendición de cuentas efectiva.

SEGUIMIENTO (ASM)	Las recomendaciones derivadas de la evaluación deberían integrarse a los procesos presupuestarios y de planeación.	Predomina el cumplimiento formal: los ASM se documentan sin producir cambios sustantivos.	SHCP, SFP y ASF.	Se fragmenta el vínculo entre la evidencia generada y la toma de decisiones, debilitando el ciclo de retroalimentación .
DIFUSIÓN Y USO PÚBLICO	Se prevé que los informes sean accesibles, transparentes y útiles para el escrutinio ciudadano.	La publicación de resultados se convierte en un ejercicio formal de cumplimiento documental, con bajo aprovechamiento o social.	SHCP e INEGI (a partir de 2025).	La evaluación adopta un carácter ritual y pierde relevancia como instrumento de rendición de cuentas democrática.

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL (2023), SHCP (2024) e IMCO (2025).

El ciclo roto de la rendición de cuentas

El momento más crítico de la implementación del PAE es la fase de seguimiento, porque en teoría, debería cerrarse el ciclo de la rendición de cuentas con los mecanismos formales vigentes como ASM o los informes de cumplimiento, pero en la práctica no hay disposiciones legales vinculantes que obliguen a las dependencias a incorporar las recomendaciones evaluativas en sus decisiones presupuestarias (Fundar, 2022). En consecuencia, la evaluación termina en un proceso de rendición de cuentas sin efectos reales, un circuito cerrado en el que la evidencia se produce, se documenta y se archiva, pero no genera consecuencias administrativas ni aprendizajes institucionales reales.

La ruptura del mecanismo de rendición de cuentas se debe también a la desarticulación temporal entre los procesos de evaluación y el ciclo presupuestario. Los resultados suelen publicarse una vez que termina el ejercicio fiscal, lo que impide que sus hallazgos orienten de manera oportuna la programación del gasto (Cejudo & Pardo, 2019). Este desfase debilita la utilidad práctica de las evaluaciones y refuerza la percepción de que el PAE funciona sólo

como una política del cumplimiento, que busca sólo reportar resultados más que en transformar las decisiones públicas.

La evaluación opera como un ejercicio procedimental más que como un instrumento de mejora de la gestión pública, donde el PAE refleja la brecha persistente entre el modelo ideal de la caja blanca, sustentado en la transparencia y el aprendizaje, y la realidad operativa de una caja negra institucional dominada por la inercia y la discrecionalidad burocrática. Por otra parte, se sintetiza la contradicción estructural que atraviesa la política de evaluación en México porque su diseño institucional refleja una arquitectura normativa avanzada e integral, orientada a la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua del desempeño gubernamental. En teoría, esta configuración debería traducirse en un proceso capaz de generar aprendizaje organizacional y fortalecer la toma de decisiones basada en evidencia. No obstante, el PAE en la práctica opera dentro de una lógica burocrática que privilegia el cumplimiento formal y la conveniencia política sobre la reflexión crítica y el uso sustantivo de la información. Como advierte Pardo (2017), la implementación de la evaluación no es un proceso técnico, sino un terreno de fricción donde la evidencia compite con la conveniencia. El problema es que un instrumento concebido para democratizar la gestión pública termina reproduciendo las mismas dinámicas de control que pretendía transformar.

Las dinámicas informales y las tensiones burocráticas

La eficacia de la evaluación no se explica sólo por la solidez de sus marcos normativos y procedimientos formales, sino que depende también de las reglas no escritas que moldean el comportamiento de los actores al interior de las organizaciones públicas. Desde la perspectiva neoinstitucionalista, las instituciones no se agotan en la definición de normas y estructuras formales, sino que además configuran culturas organizacionales que condicionan la manera en que los actores leen su entorno, toman decisiones y construyen nociones sobre lo que resulta legítimo o viable (March y Olsen, 1989; North, 1990). Entender la evaluación bajo este lente implica trascender el análisis de la normatividad escrita para incorporar el análisis de las rutinas, los ajustes y las tácticas que los funcionarios despliegan para operar dentro de un entramado burocrático de gran complejidad.

En México, el ejercicio de la evaluación ha producido una cultura burocrática específica, con una orientación al cumplimiento procedimental y evitar el conflicto político. Bajo esta lógica, las dependencias tienden a priorizar la entrega puntual

de informes, indicadores y evidencias documentales antes que el uso de los hallazgos y resultados. Por tal motivo, la evaluación termina operando más como un dispositivo de legitimación institucional que exhibe una apariencia de eficiencia, que como un instrumento efectivo para promover el aprendizaje organizacional o el perfeccionamiento de las políticas públicas (Cejudo, 2003; Dussauge, 2019). Esta hegemonía de lo procedimental sobre lo sustantivo ha derivado en una paradoja estructural: cuanto mayor es la cantidad de normas y regulaciones que se imponen a los procesos evaluativos, menor resulta su capacidad real para detonar transformaciones significativas.

La arquitectura normativa del SED produce una paradoja estructural que limita la capacidad de las instituciones para transformar sus prácticas, porque responde a un diseño que privilegia el cumplimiento formal sobre la mejora sustantiva, generando un ecosistema donde las dependencias invierten más tiempo y recursos en atender requerimientos administrativos, que en utilizar la evidencia para modificar procesos, corregir fallas o innovar en la gestión; aunque en teoría, la expansión de lineamientos, reglas y documentos técnicos debería fortalecer la calidad de la política pública, en la práctica produce circuitos institucionales que multiplican las exigencias burocráticas sin ampliar las capacidades operativas. Esta dinámica limita el potencial de la evaluación para promover aprendizajes organizacionales, reforzando lógicas defensivas que dificultan la adopción de cambios significativos e impiden que la evidencia vaya más allá del espacio documental para convertirse en un insumo efectivo de decisión.

La noción de cultura del atajo, introducida por Winter (2012) para dar cuenta de las adaptaciones informales que emergen durante la implementación de las políticas públicas, permite comprender mejor este tipo de conductas. En el caso mexicano, esta lógica se expresa en prácticas tales como la simplificación de los indicadores, la reinterpretación a su favor de las recomendaciones y los ASM o el empleo retórico de los resultados para simular cambios. Si bien estas acciones pueden presentarse como respuestas pragmáticas ante la presión institucional, lo cierto es que erosionan la credibilidad del sistema y consolidan una racionalidad instrumental centrada en el cumplimiento administrativo antes que una mejora continua. La cultura del atajo obstaculiza el desarrollo de una cultura de la evaluación genuina, basada en el aprendizaje colectivo, el intercambio técnico riguroso y la deliberación pública informada.

Las dependencias federales reproducen prácticas defensivas que pueden distorsionar el sentido original de la evaluación porque reducen su potencial transformador, como pueden ser: simplificación estratégica de indicadores para

minimizar riesgos; reinterpretación de recomendaciones para que sean más fáciles de atender y, la formulación de ASM que se limitan a ajustes superficiales sin modificar procesos sustantivos. Los cambios que son resultados de la evaluación, consisten, por lo general, en acciones administrativas que no inciden en la cobertura, calidad o focalización de los programas, pero que sí permiten cumplir formalmente con los lineamientos del sistema. Esta dinámica refleja una racionalidad orientada a evitar sanciones o presiones políticas antes que, a utilizar la evidencia para realizar cambios significativos, lo que contribuye a estabilizar un modelo de gestión centrado en el cumplimiento normativo más que en la generación de aprendizaje institucional. El resultado es un conjunto de evaluaciones que producen información relevante, pero con poca capacidad de orientar las decisiones estratégicas o de corregir las fallas estructurales en el diseño e implementación de las políticas públicas.

Las interacciones entre las instituciones también están condicionadas por la lógica de la dependencia de recursos, lo que introduce nuevas fuentes de tensión y desequilibrio. Durante su existencia, el CONEVAL dependió de la SHCP para obtener presupuesto y del INEGI para acceder a datos primarios (CONEVAL, 2023). Esta dependencia reducía su margen de autonomía y lo obligaba a equilibrar su papel crítico con la necesidad de mantener relaciones funcionales con el Ejecutivo. La reciente transferencia de sus funciones al INEGI, hace que la relación se invierta: el productor de datos se convierte también en el evaluador de políticas, fusionando funciones que antes se mantenían separadas para asegurar el equilibrio técnico e institucional; si bien esta integración podría fortalecer la coherencia del sistema, también plantea riesgos para la independencia analítica y la pluralidad metodológica que la evaluación requiere.

El ecosistema de evaluación en México opera de manera fragmentada, lo que dificulta la articulación de aprendizajes transversales dentro del Estado. Esta fragmentación se expresa en la desconexión entre las dependencias ejecutoras, unidades de evaluación internas y las consultoras externas, lo que da como resultados informes, diagnósticos y recomendaciones que rara vez dialogan entre sí o se integran en procesos coordinados de toma de decisiones. La ausencia de mecanismos efectivos de articulación provoca que las evaluaciones sean vistas como insumos aislados, sin generar sinergias que permitan generar aprendizajes, conocimiento institucional o construir rutas compartidas de mejora.

Esta estructura organizacional favorece circuitos cerrados de información donde cada actor prioriza sus propios incentivos administrativos, lo que dificulta la construcción de visiones integrales sobre los problemas públicos y limita el

potencial de la evaluación para producir efectos sistémicos. Esta lógica de operación fragmentada restringe la difusión del conocimiento que se ha generado, inhibiendo la posibilidad de consolidar una cultura evaluativa que trascienda los límites organizacionales y contribuya al aprendizaje colectivo del Estado.

Por último, las tensiones burocráticas internas se reflejan en la fragmentación del conocimiento y en la débil articulación entre los distintos actores del sistema porque cada dependencia, unidad evaluadora y consultora externa opera como una entidad aislada, produciendo informes y diagnósticos que rara vez dialogan entre sí. Este aislamiento genera un ecosistema donde la información se multiplica, pero el aprendizaje colectivo es escaso. Como advierte Cejudo (2019), la institucionalización sin apropiación equivale a la simulación, porque contar con una infraestructura de evaluación sofisticada, sin una cultura organizacional orientada al aprendizaje, termina reproduciendo los mismos patrones de control y formalismo que pretende superar.

Conclusiones

El recorrido histórico y organizacional de la evaluación en México muestra una tensión persistente entre el control administrativo y el aprendizaje institucional. Desde su creación en 2004 con el CONEVAL hasta la reestructuración de 2025, el sistema transitó de un modelo orientado a la rendición de cuentas hacia un esquema dominado por la legitimación política. La paradoja radica en que el país construyó una de las arquitecturas normativas más completas de evaluación en América Latina, pero no logró consolidar una cultura de uso sustantivo de la evidencia en la gestión pública. En lugar de convertirse en un medio para la reflexión y la mejora, la evaluación se mantuvo anclada en una lógica del cumplimiento formal.

Durante su etapa de madurez, el sistema liderado por el CONEVAL alcanzó avances importantes porque introdujo la medición multidimensional de la pobreza, fortaleció los lineamientos metodológicos para la evaluación y estableció estándares técnicos reconocidos internacionalmente (CONEVAL, 2023). No obstante, su capacidad de incidir en la toma de decisiones públicas fue limitada por tres factores principales: la supremacía del enfoque presupuestario impuesto por la SHCP, la debilidad jerárquica e institucional de las UED y la resistencia burocrática al escrutinio externo y la incorporación de la crítica. Estos factores no sólo condicionaron el funcionamiento del sistema, sino que también evidenciaron el predominio de una cultura de la evaluación más cercana al control que al aprendizaje.

En este contexto, la desaparición del CONEVAL es un punto de inflexión importante donde sus efectos institucionales aún no pueden analizarse de forma adecuada porque, si bien la reforma incluyó la transferencia de funciones al INEGI, se trata de un proceso en curso cuyo alcance real todavía no es observable, por lo que cualquier valoración sustantiva deberá realizarse cuando exista evidencia suficiente sobre sus impactos organizacionales y metodológicos. Por ahora, es importante mantener una agenda de investigación abierta que permita estudiar cómo estas transformaciones podrán incidir en la construcción de una cultura evaluativa orientada al aprendizaje público y a la gobernanza basada en evidencia.

El aprendizaje institucional dentro del SED en México sigue un patrón contingente que limita su capacidad para generar transformaciones en la gestión pública, porque en lugar de producir aprendizajes orientados a revisar supuestos, modificar teorías de cambio, replantear el diseño de los programas o mejorar la implementación, las dependencias responden a los resultados de las evaluaciones externas con ajustes mínimos que buscan resolver problemas inmediatos o evitar sanciones administrativas. Esta forma de aprendizaje reactivo impide que la evidencia se convierta en un insumo estratégico para la mejora continua, porque no promueve la reflexión crítica ni incentiva cambios estructurales en las prácticas de operación; como lo Zaki y Wayenberg (2023), los sistemas que privilegian el aprendizaje contingente reproducen inercias burocráticas que inhiben procesos de innovación, lo que sugiere que la evaluación en México requiere reconstruir espacios institucionales donde la deliberación, la crítica informada y la adaptación reflexiva sean parte central del ciclo de políticas públicas.

La experiencia mexicana confirma que la evaluación no es un proceso lineal ni puramente técnico, sino una práctica política e institucional donde convergen intereses, recursos y culturas organizacionales. La forma en que las dependencias adoptan o ignoran la evidencia depende menos de los instrumentos disponibles que de las dinámicas internas del Estado y sus incentivos. Como advierte Pardo (2017), las políticas públicas no fracasan por falta de instrumentos, sino por la falta de apropiación institucional de los aprendizajes. Esta afirmación invita a repensar la evaluación no como un fin en sí mismo, sino como una práctica de gobierno que debe generar reflexión, debate y transformación.

El desafío a futuro consiste en convertir el SED en un espacio de aprendizaje con interés social y público antes que, en un mecanismo de control burocrático, por lo que resulta indispensable reforzar la autonomía legal y presupuestaria de los organismos técnicos, fortalecer las capacidades institucionales de las unidades evaluadoras, e incorporar la participación ciudadana y la deliberación pública en

todas las fases del ciclo de evaluación y su implementación. La trayectoria de la evaluación mexicana refleja el tránsito inacabado del Estado: de una cultura de obediencia jerárquica hacia una de responsabilidad reflexiva, donde como ciudadanía debemos recuperar la evaluación como una práctica de aprendizaje colectivo y no como un instrumento de control, con la finalidad de reconstruir la confianza pública y avanzar hacia una gobernanza democrática basada en la evidencia.

Bibliografía

- Auditoría Superior de la Federación. (2023). *Informes de auditoría de desempeño 2023*. <https://www.asf.gob.mx/>
- Börzel, T. A. (1998). *Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks*. Public Administration, 76(2), 253-273.
- Cejudo, G. (2003). *La evaluación de las políticas públicas en México*. El Colegio de México.
- Cejudo, G., & López-Ayllón, S. (2020). *Evaluar el desempeño público: retos institucionales y aprendizajes recientes*. Revista de Gestión y Política Pública, 29(2), 15-46.
- Cejudo, G., & Pardo, M. del C. (2019). *Capacidades institucionales y rendición de cuentas en la administración pública mexicana*. Revista Mexicana de Administración Pública, 53(1), 45-68.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). *Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas*. <https://www.coneval.org.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2022). *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales*. <https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/Normatividad>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2023). *Informe de Evaluaciones y ASM 2023*. <https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2025, 16 de julio). *Decreto por el que se extingue el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social y se transfieren sus funciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Gobierno de México. <https://www.dof.gob.mx/>

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Dussauge, M. (2019). *Política y burocracia en la evaluación del desempeño en México*. *Política y Gobierno*, 26(1), 87-116.
- Evaluación Anual: Caja Negra. (2024). *La arquitectura opaca del Programa Anual de Evaluación en México*. Documento inédito.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2022). *La evaluación en México: avances y desafíos*. <https://fundar.org.mx>
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2025). *La extinción del CONEVAL: implicaciones para la rendición de cuentas*. <https://fundar.org.mx>
- Ibero. (2025, julio 17). *Expertos lamentan desaparición del CONEVAL y advierten sobre riesgos para la pobreza y derechos humanos*. Universidad Iberoamericana.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). (2025). *Comunicado: creación del Consorcio por la Medición y la Evidencia*. <https://imco.org.mx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2025). *Comunicado técnico: asunción de funciones del extinto CONEVAL*. <https://www.inegi.org.mx>
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. Free Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Pardo, M. del C. (2017). *La administración pública en México: entre la gerencia y la política*. UNAM / INAP.
- Pardo, M. del C., Dussauge, M., & Cejudo, G. (2018). *Implementación de políticas públicas: una antología*. CIDE.

- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2022). *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): Lineamientos actualizados*. <https://www.hacienda.gob.mx>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2023). *Programa Anual de Evaluación 2023*. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (2025). *Presupuesto Basado en Resultados 2025*. <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx>
- Winter, S. (2012). *Implementation perspectives: Status and reconsideration*. In G. Peters & J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Administration* (pp. 265-278). Sage Publications.
- Zaki, B., & Wayenberg, E. (2023). How does policy learning take place across a multilevel governance architecture during crises? *Policy & Politics*, 51(1), 131-155. <https://doi.org/10.1332/030557321x16680922931773>