

Control y mejora en la evaluación de programas sociales: Implementación, transformación organizacional y gobernanza global para fortalecer políticas públicas.

Control and Improvement in the Evaluation of Social Programs: Implementation, Organizational Transformation, and Global Governance to Strengthen Public Policies

Fecha de recepción: 20/05/2025
Fecha de aceptación: 18/12/2025
Fecha de publicación: 31/12/2025

Leslie Getsami Ortega Barrera [1]
ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0582-8858>
Talina Merit Olvera Mejía[1]
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2951-8570>

Resumen

Los programas sociales de bienestar en México (2018–2025) se han consolidado como eje redistributivo de la política social, aunque su evaluación ha permanecido anclada en indicadores de corto plazo, sin profundizar en los procesos de implementación. Este artículo analiza críticamente el modelo evaluativo mexicano tras la desaparición del CONEVAL, desde un marco teórico que articula burocracia de calle, transformación organizacional y gobernanza global. Mediante un enfoque cualitativo y comparativo, examina las implicaciones de la centralización del control estadístico, sus efectos sobre el aprendizaje institucional y las tensiones entre la lógica del control y la necesidad de evaluación evolutiva. Los hallazgos muestran que la falta de evaluación procesual limita la mejora continua, debilita la rendición de cuentas y obstaculiza la adaptación del Estado a los estándares internacionales. Finalmente, se proponen mecanismos híbridos de evaluación que fortalezcan las capacidades locales, la profesionalización de la burocracia de calle y la competitividad institucional del país.

Palabras clave: evaluación de programas sociales, burocracia de calle, transformación organizacional, gobernanza global, CONEVAL, México

Abstract

Social welfare programs in Mexico (2018–2025) have become the redistributive axis of social policy. However, their evaluation remains anchored in short-term indicators, overlooking implementation processes. This article critically analyzes Mexico's evaluative model after the dissolution of CONEVAL, drawing on theoretical frameworks of street-level bureaucracy, organizational transformation, and global governance. Through a qualitative and comparative approach, it examines the implications of centralized statistical control, its effects on institutional learning, and tensions between administrative control and evolutionary evaluation. Findings show that the lack of process-oriented evaluation limits continuous improvement, weakens accountability, and hinders the State's adaptation to global governance standards. Finally, the paper proposes hybrid evaluative mechanisms to strengthen local capacities, professionalize street-level bureaucrats, and enhance institutional competitiveness.

Keywords: social program evaluation, street-level bureaucracy, organizational transformation, global governance, CONEVAL, Mexico

Introducción

A partir del inicio de la administración federal en México en 2018, los programas sociales de bienestar han adquirido una centralidad inédita dentro de la arquitectura de la política social nacional. Iniciativas emblemáticas como las Pensiones para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida han experimentado una expansión presupuestal y territorial sin precedentes, consolidándose como el pilar redistributivo fundamental del proyecto de gobierno (Secretaría de Bienestar, 2023). No obstante, este ambicioso despliegue programático ha estado acompañado de un aparato de evaluación que persistentemente se ha concentrado en indicadores de corto plazo —cobertura, depuración de padrones y ejercicio presupuestal—segundo término RISKA con ello la evaluación de la implementación; es decir, el análisis sistemático de los procesos, capacidades y decisiones que determinan cómo se materializan los beneficios en la práctica.

Este déficit evaluativo se ha visto agravado por un punto de inflexión institucional de profundo calado: la desaparición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2024 y la transferencia parcial de sus funciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Aunque formalmente justificado bajo criterios de eficiencia y racionalización, este evento trasciende lo meramente técnico para adentrarse en el ámbito de lo político-organizacional. La problemática central que este artículo aborda radica en que dicha reconfiguración corre el riesgo de consolidar un modelo de "evaluación como control" administrativo, en detrimento de un modelo de "evaluación como evolución" organizacional y aprendizaje continuo.

En consecuencia, el objetivo general de este trabajo es analizar críticamente el modelo de evaluación de los programas sociales de bienestar en México durante el periodo 2018-2025, examinando las implicaciones de la desaparición del CONEVAL desde los marcos teóricos de la transformación organizacional y la burocracia de calle, con el fin de argumentar la necesidad de transitar de un paradigma de control hacia uno de evolución, basado en una evaluación integral de la implementación.

El enfoque teórico que sustenta esta investigación se articula en la intersección cuatro categorías teóricas centrales, interrelacionadas en un sistema de retroalimentación que define la capacidad evaluativa del Estado (Bovaird, 2020; Mayne, 2021). Dichas categorías — evaluación, implementación, gobernanza global y control — articulan el modo en que las políticas públicas no solo se diseñan, sino que aprenden y se transforman dentro de contextos institucionales complejos.

Primero: La evaluación de políticas públicas constituye un proceso sistemático que busca determinar el mérito, valor e importancia de una política o programa, trascendiendo la simple medición de resultados para incorporar la comprensión de los procesos y contextos en que estos se generan (Fernández i Marín & Zafar, 2021). En este sentido, Carol Weiss (1972) fue una de las pioneras en entender la evaluación como un proceso social de aprendizaje: "la evaluación no solo sirve para juzgar el éxito o fracaso de un programa, sino para iluminar los procesos de toma de decisiones y enriquecer la comprensión colectiva de la acción pública" (Weiss, 1972, p. 28). Posteriormente, Weiss (1998) profundizó en la noción de "enlightenment function", al sostener que "la influencia de la evaluación es más difusa que directa: las ideas, conceptos y perspectivas introducidos por las evaluaciones cambian gradualmente la manera en que los responsables de políticas entienden los problemas" (Weiss, 1998, p. 21).

Este enfoque desplazó la idea de la evaluación como herramienta exclusivamente técnica y la posicionó como un instrumento de aprendizaje organizacional y de fortalecimiento democrático. Los debates contemporáneos retoman esta visión para proponer modelos de “evaluación evolutiva”, que priorizan el aprendizaje adaptativo sobre el cumplimiento normativo (Pritchett, 2021). Así, la evaluación se convierte en un proceso dinámico que permite ajustar estrategias y mejorar la implementación en tiempo real, en consonancia con los principios de la teoría del cambio (Mayne, 2021).

Segundo: La implementación se concibe como el conjunto de acciones, decisiones y dinámicas mediante las cuales los objetivos de una política pública se transforman en resultados tangibles. La teoría de la burocracia de calle de Michael Lipsky (1980/2010) es fundamental para comprender esta dimensión, ya que reconoce el papel discrecional de los funcionarios de primera línea. Lipsky (2010) señala que “los burócratas de nivel de calle son, en efecto, los verdaderos hacedores de la política, pues en sus decisiones cotidianas determinan quién recibe qué y cómo” (p. 13). Esta perspectiva ha sido revitalizada por estudios recientes (Huerta & Pineda, 2022; Tummers & Bekkers, 2023), que destacan cómo la discrecionalidad puede ser fuente tanto de innovación como de desigualdad. En América Latina, las transformaciones organizacionales de programas sociales como la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (Méjico, 2018–2025) reflejan precisamente esa tensión entre lineamientos normativos y márgenes de actuación local.

Desde el enfoque de Eugene Bardach (1977), la implementación debe analizarse también como un proceso estratégico de resolución de problemas. Bardach afirma que “la implementación es, esencialmente, el arte de ensamblar piezas institucionales dispersas para lograr que algo funcione en la práctica” (p. 4). Esta visión complementa la de Lipsky al situar la implementación no como una etapa subordinada al diseño, sino como un proceso de política pública en sí mismo.

Tercera: La gobernanza global refiere al entramado de normas, redes y estándares promovidos por organismos internacionales —como la OCDE y el PNUD— que orientan las agendas nacionales de evaluación y bienestar. La incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y de los criterios ESG (Environmental, Social and Governance) ha impuesto nuevas métricas de desempeño que demandan tanto transparencia como capacidad de adaptación y aprendizaje (OCDE, 2023; PNUD, 2024).

Desde la perspectiva de la teoría de redes de políticas (Sabatier, 1988), “las políticas públicas son el producto de interacciones entre múltiples actores que comparten creencias y recursos, dentro de subsistemas relativamente estables” (p. 131). Esto implica que la gobernanza global actúa como un campo de influencia difusa, donde los organismos internacionales no solo financian o asesoran, sino que moldean las ideas dominantes sobre “qué significa evaluar bien”.

Asimismo, Michael Howlett (2019) sostiene que la gobernanza contemporánea requiere entender la “arquitectura multinivel” de la acción pública, en la cual “la coordinación entre actores locales, nacionales e internacionales se convierte en un elemento esencial para la coherencia de las políticas” (p. 45). En América Latina, la convergencia de las experiencias de Chile, Brasil, Colombia y México demuestra cómo la adopción de estándares globales puede fortalecer las capacidades nacionales de evaluación, pero también generar dependencia cognitiva hacia modelos externos.

Cuarto: Control: En el contexto de la administración pública, el control se entiende tradicionalmente como un mecanismo para asegurar el cumplimiento de normas, metas y presupuestos. Sin embargo, la literatura contemporánea (Mayne, 2021; Kliksberg, 2022) promueve una transformación conceptual hacia el “control adaptativo”, entendido como un sistema que combina la rendición de cuentas con la generación de conocimiento para la mejora continua.

En esta línea, Weiss (1999) advierte que “cuando la evaluación se usa únicamente para el control, se pierde su potencial para fomentar el aprendizaje institucional y fortalecer la responsabilidad democrática” (p. 15). Este llamado a equilibrar control y aprendizaje ha sido retomado por organismos como la OCDE (2024), que promueven una cultura de evaluación centrada en la utilidad social y la innovación pública.

La articulación coherente de estos marcos permite una comprensión holística del fenómeno en estudio: la discrecionalidad de la burocracia de calle opera como el motor micro de la implementación; la transformación organizacional representa el proceso meso necesario para capitalizar dicho conocimiento (Capacidades organizacionales, mecanismos de control, rendición de cuentas, y adaptación institucional); y la gobernanza global constituye el marco macro que exige y premia dicha transformación.

Metodología: Este estudio adopta un enfoque cualitativo con un diseño de investigación de tipo analítico-interpretativo. La estrategia central combina el análisis documental exhaustivo con un estudio de caso instrumental del Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, seleccionado por su relevancia, escala y carácter emblemático.

En cuanto a las fuentes documentales, se consultaron y analizaron críticamente 35 documentos producidos entre 2018 y 2025, los cuales incluyen informes institucionales (del ex CONEVAL, INEGI y la Secretaría de Bienestar), evaluaciones de organismos internacionales (OCDE, PNUD, CEPAL), artículos académicos y reportes técnicos. Los criterios de inclusión aplicados fueron la relevancia temática, la actualidad (preferentemente publicaciones entre 2020-2025) y la pertinencia para el análisis de la implementación.

Como criterios de exclusión, se descartaron aquellas fuentes carentes de evidencia empírica sólida o que presentaran un sesgo político declarado sin el contrapeso analítico correspondiente.

Respecto a las técnicas de análisis, se empleó el análisis de contenido temático (Bardin, 1996), mediante la codificación de los documentos en categorías predefinidas –discrecionalidad, capacidades organizacionales, mecanismos de control, rendición de cuentas y adaptación institucional–. Para garantizar la robustez de los hallazgos, se realizó una triangulación de la información entre las múltiples fuentes consultadas, y se utilizó el estudio de caso instrumental para profundizar en las manifestaciones concretas de los fenómenos teóricos abordados.

Como complemento analítico, se incorporó una comparación internacional con los casos de Chile, Brasil y Colombia. Esta selección se justifica por la trayectoria contrastante de estos países en la institucionalización de sistemas de evaluación autónomos y participativos (CEPAL, 2024). Si bien esta comparación enriquece el análisis al proporcionar referentes empíricos valiosos, se reconoce como limitación las diferencias contextuales específicas de cada nación.

Debates actuales en evaluación social, transformación organizacional y medición del desempeño gubernamental

La administración federal 2018-2024 en México se ha caracterizado por una expansión significativa de los programas sociales de bienestar. En este contexto, iniciativas emblemáticas como las Pensiones para Personas Adultas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro y Sembrando Vida han alcanzado coberturas masivas, con presupuestos que superan los 500,000 millones de pesos anuales (Secretaría de Bienestar, 2024). Como resultado, estos programas se han constituido como el principal instrumento de redistribución del ingreso y combate a la pobreza en la estrategia de desarrollo social del gobierno.

Sin embargo, paralelamente a esta expansión programática, el sistema de evaluación ha experimentado transformaciones profundas que merecen análisis crítico. En particular, la desaparición del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2023 y la transferencia de sus funciones al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) representan un cambio paradigmático en la arquitectura institucional de la rendición de cuentas en México.

Cabe destacar que este sistema se ha concentrado predominantemente en indicadores de corto plazo: cobertura, depuración de padrones, ejercicio presupuestal y, en el mejor de los casos, mediciones de pobreza por ingresos, dejando de lado la evaluación de la implementación (anexo tabla 2); es decir, el análisis de los procesos, capacidades y decisiones que determinan cómo se entregan los beneficios. En consecuencia, esta mirada cuantitativa, aunque necesaria, ha dejado en un cono de sombra el análisis cualitativo y procesual de la implementación, y, por tanto, la comprensión de cómo estas políticas se traducen en la realidad a través de la interacción entre el Estado y la ciudadanía.

Precisamente, este déficit evaluativo se ha visto agravado por un punto de inflexión institucional de profundo calado: la desaparición del CONEVAL en 2024 y la transferencia parcial de sus funciones al INEGI. Si bien este evento fue formalmente justificado bajo criterios de eficiencia y racionalización del gasto, lo cierto es que trasciende lo puramente técnico para adentrarse en el ámbito de lo político-organizacional. Aunque garantiza rigor estadístico, la centralización de las métricas puede limitar el debate plural sobre los resultados y procesos de políticas públicas.

Esto representa una reconfiguración fundamental del ecosistema de la rendición de cuentas en México, que históricamente había posicionado al CONEVAL como un órgano autónomo de referencia a nivel internacional (OCDE, 2019). La problemática central que este artículo aborda es que esta reconfiguración, al no estar orientada a subsanar la falta de evaluación de la implementación, corre el riesgo de consolidar un modelo de "evaluación como control" administrativo y político, en claro detrimento de un modelo de "evaluación como evolución" organizacional y aprendizaje continuo.

Esta disyuntiva no es trivial, ya que determina la capacidad del Estado mexicano para mejorar la calidad del gasto, evitar desvíos clientelares, fortalecer el aprendizaje institucional y, en última instancia, cumplir con los compromisos de desarrollo sostenible adquiridos en el ámbito de la gobernanza global.

Modelos de evaluación social: Más allá de los resultados

En el ámbito internacional, los debates contemporáneos en evaluación de políticas públicas han transitado desde modelos tradicionales centrados en resultados hacia enfoques más complejos que incorporan procesos de implementación, teoría del cambio y valor público (Bovaird & Loeffler, 2021). En este sentido, la evaluación evolutiva (Pritchett, 2021) emerge como paradigma particularmente relevante para contextos de alta complejidad, donde las intervenciones deben adaptarse continuamente a entornos cambiantes. En el caso específico de América Latina, autores como Cunill-Grau (2020) destacan la necesidad de "evaluación deliberativa" que incorpore las perspectivas de múltiples actores, especialmente de implementadores y beneficiarios.

Por otra parte, los modelos de evaluación social contemporáneos enfrentan el desafío de balancear rigor metodológico con utilidad práctica para la toma de decisiones (Mayne, 2021). Actualmente, la tendencia global apunta hacia sistemas híbridos que combinen métodos cuantitativos y cualitativos, evaluación externa e interna, y medición de resultados con análisis de procesos (OECD, 2023). Este debate resulta crucial para México, donde la desaparición del CONEVAL representa una regresión hacia modelos más tradicionales de control administrativo, justamente en momentos en que las tendencias internacionales avanzan hacia enfoques más integrales y adaptativos.

Transformación Organizacional en la Administración Pública

En cuanto a la dimensión organizacional, la literatura reciente sobre transformación organizacional en el sector público (Fernández i Marín & Zafar, 2021; Ansell & Torfing, 2021) enfatiza que los cambios estructurales deben acompañarse de evolución en capacidades dinámicas, culturas institucionales y sistemas de aprendizaje. Desde esta perspectiva, la transformación genuina requiere descentralizar la capacidad de aprendizaje, en lugar de centralizar la información.

En apoyo a esta visión, los estudios comparados (Pollitt & Bouckaert, 2022) muestran que las reformas organizacionales exitosas comparten características como: orientación al aprendizaje adaptativo, desarrollo de capacidades locales, y sistemas de retroalimentación que conectan implementación con diseño de políticas. Significativamente, la experiencia internacional sugiere que la mera centralización de funciones evaluativas, como en el caso mexicano, tiende a debilitar más que fortalecer las capacidades organizacionales para el aprendizaje continuo.

Tendencias globales en medición del desempeño Gubernamental

En el plano de la gobernanza global, se han establecido nuevos estándares para la medición del desempeño gubernamental, particularmente a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y criterios ESG (Environmental, Social, and Governance). Estos marcos exigen no solo transparencia en resultados, sino también evidencia de procesos inclusivos, participativos y adaptativos (UN, 2022; OECD, 2023). Al mismo tiempo, la tendencia hacia "gobierno abierto" y "datos abiertos" ha transformado las expectativas sobre rendición de cuentas, ya que demandan no solo acceso a información, sino capacidad de interpretación y uso para la mejora continua (World Bank, 2023). Como resultado de estas tendencias, los sistemas de evaluación más avanzados incorporan metodologías de "evaluación en tiempo real" y "evaluación de desarrollo" que permiten ajustes iterativos durante la implementación (Patton, 2020), lo que contrasta marcadamente con el enfoque predominantemente estático y retrospectivo que caracteriza al sistema mexicano actual.

Esta articulación de debates evidencia la complejidad del desafío que enfrenta México: expandir la cobertura de programas sociales mientras moderniza su sistema de evaluación para alinearlos con las mejores prácticas internacionales en un contexto de transformación organizacional profunda.

Análisis y discusión: ocho ejes interconectados para una comprensión integral

El análisis de la información revisada permite estructurar la discusión alrededor de ocho ejes interconectados que conforman la tesis central de este artículo, tejiendo una narrativa que abarca desde la transformación organizacional interna hasta las implicaciones en la gobernanza global de la evaluación de programas sociales.

1. Transformación organizacional fallida: De autonomía evaluativa a centralización estadística

La eliminación del CONEVAL y la transferencia de sus funciones al INEGI representa, en teoría, una intervención de transformación organizacional de primer orden. En este contexto, la reforma normativa publicada el 16 de julio de 2025 estableció que el INEGI "normará y coordinará la evaluación integral de la política de desarrollo social y la medición de la pobreza" en sustitución del CONEVAL.

Sin embargo, desde un análisis crítico se observa que esta reconfiguración privilegia la eficiencia técnica y el control centralizado por encima de la eficacia adaptativa y del aprendizaje distribuido. Cabe destacar que, aunque el CONEVAL tenía limitaciones, había construido un capital institucional centrado en la generación de metodologías de evaluación, publicaciones independientes y un ecosistema plural de análisis (CONEVAL, 2023). En consecuencia, su autonomía posibilitaba una función de crítica técnica independiente del gobierno.

Por otra parte, la integración de estas atribuciones en el INEGI —una institución de reconocido prestigio estadístico— implica el riesgo de reducir la evaluación a una dimensión predominantemente cuantitativa y de control, perdiendo la deliberación cualitativa, la crítica analítica de las políticas y los canales de evaluación externa independientes. De esta manera, esta transición presenta un modelo de "evaluación como control" más que de "evaluación como aprendizaje". Como resultado, se diluye la capacidad institucional de "sorprenderse" ante hallazgos inesperados derivados de la implementación —hallazgos que suelen ser el motor de la transformación organizacional.

En comparación con experiencias como la de Chile con el Sistema de Evaluación y Control de Gestión (SECG) o la de Colombia con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), se observa que los sistemas evaluativos que combinan autonomía institucional, mecanismos de rendición de cuentas y evaluación externa logran aprendizajes organizacionales más robustos. En contraste, México parece retroceder hacia un esquema centrado en el control administrativo vertical.

2. La caja negra de la implementación: Burocracia de calle en el programa de pensiones

Precisamente como consecuencia de esta centralización evaluativa, la concentración del control evaluativo en la cúspide institucional genera un vacío crítico en la base del sistema: la evaluación del proceso de implementación, encarnada en el trabajo de la burocracia de calle. Desde esta perspectiva, siguiendo la teoría de la burocracia de calle de Lipsky (2010/1980), los programas sociales no se ejecutan en oficinas de estadísticos, sino en el terreno complejo donde trabajadores sociales, médicos y oficiales locales median entre la política formal y la experiencia ciudadana.

En este sentido, la omisión del análisis sistemático de esta capa operativa produce una "caja negra" institucional, en la que se esconden las dinámicas que determinan el éxito o fracaso de la política pública. Por un lado, se limita la mejora continua porque quedan desconocidos obstáculos operativos, adaptaciones locales informales o reinterpretaciones de la norma (Sánchez, 2021). Por otro lado, al exigir únicamente el cumplimiento de metas cuantitativas sin comprender el cómo se alcanzan, se generan incentivos perversos: clientelismo, simulación de logros y corrupción operativa. En consecuencia, México persiste en un modelo donde predominan los indicadores de output (cobertura, gasto ejercido) y se descuida el análisis procesual y cualitativo, lo cual compromete la capacidad de aprendizaje institucional.

Para ilustrar este punto, el estudio del programa de Pensiones para Adultos Mayores muestra las limitaciones del modelo actual. Específicamente, los "Servidores de la Nación" operan bajo condiciones clásicas de burocracia de calle: recursos insuficientes, metas ambiguas y discrecionalidad irreductible. En la práctica, su gestión de elegibilidad en terreno (adultos sin documentación, con movilidad reducida) y su rol como traductores de la narrativa del programa modelan la política real.

Finalmente, la falta de mecanismos para captar y analizar estas dinámicas tiene consecuencias críticas: erosiona calidad del gasto, invisibiliza desgaste profesional y fortalece potenciales incentivos perversos. En definitiva, la desconexión entre evaluación centralizada y complejidad de la implementación se convierte en el talón de Aquiles del programa.

3. Gobernanza global y competitividad institucional

Como extensión lógica de lo anterior, la rigidez evaluativa interna genera costos en competitividad internacional. En particular, la incapacidad para demostrar calidad, equidad y sostenibilidad de procesos debilita la posición de México ante estándares globales como los ODS y criterios ESG. Mientras que la gobernanza global premia Estados con capacidad de adaptación, el sistema mexicano construye rigidez y opacidad.

Tabla 3.- Matriz de hallazgos: Análisis del modelo evaluativo mexicano post-CONEVAL

Dimensión Analítica	Hallazgos Principales	Evidencia Empírica	Implicaciones
Capacidades Organizacionales	Centralización de capacitación técnicas en INEGI, debilitamiento unidades evaluación en dependencias	Ánalisis estructuras orgánicas Bienestar (2024), informes INEGI (2024)	Erosión capacidades evaluativas descentralizadas
Mecanismos Evaluativos	Predominio indicadores cobertura/ejecución, ausencia evaluación procesos	Informes INEGI (2024), contraste con evaluaciones cualitativas CONEVAL (2022)	Limitación comprensión "cómo" y "por qué" desempeño programas
Discrecionalidad Implementativa	Adaptaciones informales burócratas calle no sistematizadas	Informes campo Bienestar (2023), estudios caso adultos mayores	"Aprendizaje perdido", obstaculización mejora continua políticas
Alineación Estándares Globales	Reporting limitado a cobertura, avances insuficientes en indicadores procesos ODS/ESG	Reportes México PNUD (2024), comparación reportes Chile/Colombia	Desventaja competitiva en gobernanza global

4. La triada estratégica: políticas públicas, gestión organizacional y desarrollo sostenible

Más allá de lo anterior, la evaluación no puede desconectarse de sus impactos macroeconómicos y sociales; es decir, la implementación de políticas sociales bien ejecutadas contribuye al desarrollo económico, la productividad y la competitividad nacional. Según esta lógica, Porter (1990) señala que cuando los programas sociales desarrollan capital humano y reducen desigualdad estructuralmente, fortalecen la base productiva y la estabilidad social. Por el contrario, una implementación deficiente que fomenta dependencia constituye un lastre para la productividad agregada y para la transición hacia economías más resilientes.

Desde esta óptica, la gestión organizacional no es un mero problema administrativo, sino una barrera estructural para el desarrollo sostenible. En efecto, las fallas en el diseño, la implementación y la evaluación se traducen en recursos drenados, oportunidades perdidas y prestigio institucional comprometido. Por tanto, articular políticas públicas, transformación organizacional y análisis de evaluación resulta estratégico para la sostenibilidad del Estado social.

5. La evaluación de la implementación como sistema nervioso de la transformación organizacional

En la intersección de los niveles micro (burocracia de calle), meso (organización pública) y macro (gobernanza global) emerge la evaluación de la implementación como "sistema nervioso" que conecta la experiencia operativa con la capacidad de adaptación institucional. Cabe señalar que, sin esta capa, la transformación organizacional permanece ciega: las lecciones no se internalizan, los errores se repiten y las organizaciones se vuelven rígidas.

En este marco, cuando un organismo central como el INEGI se limita a producir estadísticas agregadas sin protocolos de implementación específicos, se corre el riesgo de aislar aún más el centro de la realidad operativa de la periferia. Como resultado, este desfase entre estadística y experiencia operativa debilita el aprendizaje institucional y la capacidad de respuesta adaptativa frente a entornos complejos.

6. El impacto de la gobernanza global en la competitividad de México ante una evaluación incipiente

En relación directa con lo anterior, la rigidez institucional en materia de evaluación tiene costos directos en el escenario global. Conviene subrayar que la gobernanza global opera como termómetro de la calidad institucional. Específicamente, tres riesgos competitivos son particularmente relevantes:

En primer lugar, la desventaja comparativa institucional: Un Estado que no puede demostrar de forma creíble la efectividad de sus políticas es percibido como de mayor riesgo, generando primas de riesgo más altas y menor inversión extranjera (Acemoglu & Robinson, 2012).

En segundo término, el incumplimiento de metas globales: Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requieren medir no solo outputs sino calidad, equidad y sostenibilidad de los procesos. En este sentido, México, al no evaluar sistemáticamente la implementación, se expone a incumplimientos que erosionan su credibilidad internacional.

Finalmente, la erosión del capital social y la confianza: La percepción de clientelismo y opacidad generada por la ausencia de evaluación de procesos debilita la confianza ciudadana, condición clave para la cooperación internacional y la cohesión social (Putnam, 1993). En un mundo donde organismos financieros y de cooperación vinculan recursos a estándares de gobernanza, estas debilidades se convierten en barreras estructurales.

7. Las implicaciones en la gobernanza global: el desfase entre control nacional y estándares internacionales

En consonancia con esta problemática, la Agenda 2030 y los ODS han establecido un paradigma de evaluación integral, participativo y orientado al aprendizaje continuo (ONU, 2015). Cabe destacar que este paradigma exige que los sistemas nacionales de evaluación documenten no sólo resultados, sino también procesos, equidad y la premisa de "no dejar a nadie atrás". Frente a este escenario, el modelo mexicano de control administrativo centrado en la verificación estadística entra en tensión con estos principios. En particular, la falta de un enfoque distribuido que integre evaluación de implementación, participación ciudadana y aprendizaje organizacional mina la posición de México en foros globales, donde la gobernanza se entiende como capacidad adaptativa y de innovación institucional. En última instancia, este desfase —entre lo que el Estado hace y lo que puede probar que hace eficientemente— debilita la legitimidad social y la sostenibilidad a largo plazo de sus programas de bienestar.

8. Hacia una arquitectura híbrida para la evaluación evolutiva: Propuestas de adaptación

Para hacer frente a estos desafíos identificados, se requiere una evolución hacia una arquitectura de evaluación híbrida y descentralizada que supere el modelo de control y alinee la capacidad estatal con las demandas de la gobernanza global. En este sentido, las recomendaciones concretas son:

En primer lugar, una arquitectura híbrida de evaluación bajo el liderazgo del INEGI: Es decir, el INEGI debe liderar un sistema que combine sus fortalezas en datos cuantitativos con un ecosistema revitalizado de evaluación externa y cualitativa, financiando estudios de implementación a universidades y OSC. En segundo lugar, desarrollar capacidades de cumplimiento normativo y adaptación: Lo cual implica crear unidades especializadas en las secretarías para traducir las normativas internacionales (ej. ESG) en protocolos de implementación y evaluación interna. En tercer término, profesionalizar y empoderar a la burocracia de calle: Esto significa transformar a los operadores de primera línea en gestores comunitarios con herramientas para recabar datos cualitativos en tiempo real, convirtiéndolos en fuentes de inteligencia para la mejora continua. Finalmente, el benchmarking internacional con contexto local: Entendido como la práctica de comparar los productos, servicios, procesos y métodos con los de organizaciones líderes en otros países para identificar y adoptar las mejores prácticas globales, es decir, entender las tendencias mundiales y mejorar la competitividad en mercados internacionales, establecer alianzas con organismos internacionales para adaptar metodologías de evaluación de implementación probadas, pero contextualizándolas a la realidad mexicana.

Caso del programa de pensiones para adultos mayores y la comparación internacional.

El análisis revela una tendencia hacia la centralización del control estadístico en la evaluación de programas sociales en México, con efectos significativos en la capacidad de aprendizaje institucional. La Tabla 3 sintetiza los hallazgos centrales derivados del estudio de caso del programa de pensiones para adultos mayores y la comparación internacional.

Tabla 4 Matriz de hallazgos: Análisis del modelo evaluativo mexicano y comparación internacional

Categoría de Análisis	Evidencia Empírica (Caso México - Programa de Pensiones)	Ejemplo Comparado (Chile, Brasil, Colombia)	Implicación para el Aprendizaje Institucional
1. Discrecionalidad de la Burocracia de Calle	Informes de campo (basados en informes de Bienestar, 2023) muestran que los servidores públicos adaptan criterios de elegibilidad en contextos de documentación insuficiente, resolviendo problemas, pero sin mecanismos para sistematizar estas soluciones.	Brasil: Los gestores del <i>Bolsa Familia</i> cuentan con protocolos que formalizan cierto grado de adaptación local, y estas experiencias se retroalimentan en mesas de diálogo (OECD, 2022).	La falta de canalización de la discrecionalidad en México genera un "aprendizaje perdido", mientras que en Brasil se capitaliza para ajustar protocolos.
2. Mecanismos de Control vs. Evaluación Procesual	Los informes del INEGI (2024) priorizan indicadores de cobertura y ejecución presupuestal. No se encontraron evaluaciones cualitativas de proceso publicadas post-CONEVAL sobre la experiencia del usuario o la logística de operación.	Colombia: SINERGIA combina indicadores de resultado con estudios cualitativos de implementación, integrando ambas lógicas en sus informes anuales (CEPAL, 2023).	El modelo mexicano actual privilegia el control administrativo, limitando la comprensión de los "cómo" y "por qué" del desempeño del programa.
3. Capacidades Organizacionales para la Evaluación	La transición de funciones al INEGI ha concentrado capacidades técnicas a nivel central, debilitando las unidades de evaluación en las dependencias operativas (análisis de estructuras orgánicas de Bienestar, 2024).	Chile: El Sistema Nacional de Evaluación fortalece capacidades de evaluación tanto a nivel central como en los servicios públicos, a través de una red de puntos focales y programas de formación (Mayne, 2021).	La centralización en México erosiona las capacidades evaluativas descentralizadas, esenciales para una evaluación adaptativa y contextualizada.

4. Adaptación a Estándares Globales (ODS/ESG)	Los reportes de México ante foros internacionales (PNUD, 2024) enfatizan la cobertura de programas, pero muestran avances limitados en la reporting de indicadores de procesos y gobernanza requeridos por los ODS y criterios ESG.	Chile y Colombia reportan sistemáticamente, junto a cobertura, indicadores de calidad, satisfacción usuaria y eficiencia procesual, alineándose mejor con las demandas de la gobernanza global (OCDE, 2023).	México arriesga una desconexión con los estándares globales de reporting, afectando su competitividad institucional y acceso a ciertos financiamientos o cooperación internacional.
--	---	--	---

Tabla creada por autoría propia los datos provienen del PEF (Anexos temáticos por programa

El caso del programa de pensiones para adultos mayores ilustra las limitaciones del modelo actual. Si bien el programa ha alcanzado una cobertura masiva, la evidencia sugiere que los desafíos operativos –como la inclusión y exclusión errónea– son abordados de manera discrecional por la burocracia de calle sin que estas soluciones informales se capturen, evalúen o incorporen al diseño de la política (Huerta & Pineda, 2022). Esto contrasta con programas previos como Oportunidades y Prospera, los cuales, pese a sus críticas, institucionalizaron sistemas de monitoreo comunitario y evaluación de procesos que generaban aprendizajes para ajustes posteriores.

La comparación con Chile, Brasil y Colombia subraya que es viable desarrollar sistemas híbridos. Mientras México ha optado por un modelo centralizado en el INEGI, los casos comparados demuestran que la articulación de instancias técnicas autónomas (o con alta autonomía) con las entidades ejecutoras facilita un círculo virtuoso entre datos duros y comprensión cualitativa. La tensión entre control y aprendizaje no es insalvable; estos países han creado arquitecturas institucionales que, en distintos grados, intentan conciliarlas (Kliksberg, 2022).

La reconfiguración post-CONEVAL, por tanto, parece haber acentuado una lógica de control estadístico-centralista, en detrimento de una evaluación procesual y descentralizada que es crucial para la mejora continua y la rendición de cuentas de calidad. Esto debilita la posición de México frente a los estándares de la gobernanza global, que cada vez valoran más la transparencia sobre los procesos y la capacidad de adaptación organizacional.

Conclusión a manera de reflexión: hacia una evaluación evolutiva para la transformación social en México

El análisis desarrollado en este artículo revela que la aparente disyuntiva entre control y evolución en la evaluación de los programas sociales en México constituye, en última instancia, una falsa dicotomía. Si bien el control administrativo es necesario, demostramos que resulta radicalmente insuficiente para enfrentar los complejos desafíos del siglo XXI. La desaparición del CONEVAL y su integración al INEGI, lejos de representar una genuina transformación hacia un modelo de aprendizaje organizacional, ha consolidado un paradigma de "evaluación como control" administrativo que prioriza la verificación de metas cuantitativas sobre la comprensión de los procesos sustantivos de implementación.

Como ilustra elocuentemente el caso del programa de Pensión para Adultos Mayores, la burocracia de calle opera como el "puente" fundamental donde se gana o pierde la efectividad de las políticas, ejerciendo una discrecionalidad que la convierte en co-diseñadora final de la política pública. Ignorar este nivel es comparable a diagnosticar un bosque contando árboles desde un satélite, sin atender al suelo que lo sustenta. La ausencia de una evaluación sistemática de la implementación crea una "caja negra" que oculta adaptaciones informales, cuellos de botella operativos y potenciales incentivos perversos, constituyendo no solo un déficit técnico sino una falla estratégica que sabotea la mejora continua, erosiona la calidad del gasto público y debilita el aprendizaje institucional.

Esta rigidez evaluativa interna alimenta graves costos de competitividad en el ámbito de la gobernanza global. La incapacidad para demostrar de manera creíble no solo los resultados, sino la calidad, equidad y sostenibilidad de los procesos que los generan, se traduce en una desventaja comparativa institucional ante inversionistas, en alto riesgo de incumplimiento de los compromisos de la Agenda 2030 y en erosión continua del capital social. Mientras la gobernanza global premia a los Estados con capacidad de adaptación y aprendizaje, el actual sistema evaluativo mexicano construye rigidez y opacidad.

Frente a este escenario, la transición hacia una "evaluación evolutiva" emerge como condición necesaria para la sostenibilidad de la política social y la competitividad nacional. La absorción del CONEVAL por el INEGI podría representar una oportunidad histórica para construir un modelo más robusto, pero solo si se supera la lógica del control centralizado y se abraza la complejidad del aprendizaje organizacional distribuido. Las recomendaciones planteadas—desarrollar una arquitectura híbrida, profesionalizar a la burocracia de calle como sensor de la implementación, y realizar benchmarking internacional contextualizado—apuntan a restablecer el "sistema nervioso" del Estado, reconectando el centro de decisiones con la realidad operativa.

El verdadero reto de transformación organizacional que enfrenta México trasciende lo técnico para ubicarse en lo cultural: implica reconocer que la evaluación más valiosa no es la que únicamente certifica lo que se hizo, sino la que ilumina el "cómo" se hizo para poder hacerlo mejor. El talón de Aquiles de los programas sociales no reside en su diseño formal, sino en la omisión de escuchar cómo viven y respiran en la realidad. Hacer de la evaluación el sistema nervioso, y no el simple escribano, de la política social es el cambio de paradigma que México necesita para transitar hacia un desarrollo genuinamente transformador, donde la burocracia de calle sea reconocida como la fuente más valiosa de inteligencia para la mejora continua y donde la calidad de la evaluación interna se consolide como un activo estratégico de competitividad internacional.

Anexos

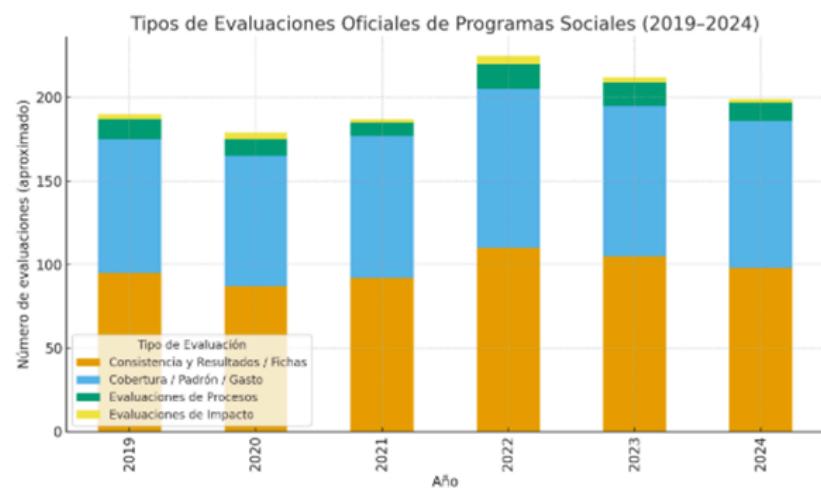


Ilustración 1 Elaboración propia, fuente: CONEVAL

Evaluaciones de programas sociales 2019-2024

Las evaluaciones oficiales privilegiaron indicadores de cobertura, padrón y gasto ejercido, dejando de lado la evaluación de implementación



Tabla 1. Programas Sociales de Bienestar Creados (2019-2024) Enfoque en transferencias directas y universalización

no.	Programa creado	objetivo	presupuesto 2019 (mdp)	presupuesto 2024 (mdp)	presupuesto 2025 (mdp)	fuente oficial
1	Becas Benito Juárez	Becas educativas sin intermediarios (primaria a universidad).	\$30,000	\$92,000	\$95,000	sep. shcp
2	Jóvenes construyendo el futuro	capacitación laboral para jóvenes (18-29 años) en empresas y talleres.	\$11,000	\$44,000	\$45,000	stps
3	Sembrando vida	reforestación y empleo rural mediante agroforestería.	\$15,000	\$31,000	\$32,000	sader
4	Pensión universal adultos mayores	apoyo económico mensual a adultos de 65+ años (sin requisitos).	\$80,000	\$171,000	\$175,000	bienestar
5	Pensión para personas con discapacidad	transferencia directa a personas con discapacidad permanente.	\$12,000	\$27,500	\$28,000	bienestar
6	Tandas para el bienestar	microcréditos a pequeños negocios y productores.	\$8,000	\$16,800	\$18,000	economía
7	Precios de garantía	compra directa de maíz, frijol, leche, etc., a precios justos.	\$10,000	\$21,300	\$22,000	sader
8	La escuela es nuestra (leen)	mejora de infraestructura escolar mediante comités locales.	\$5,000	\$24,900	\$25,000	sep.

9	IMSS-bienestar	salud pública universal y gratuita (medicamentos incluidos).	\$50,000	\$122,700	\$125,000	<u>imss</u>
10	Programa nacional de reconstrucción	reparación de viviendas afectadas por sismos/desastres.	\$12,000	\$14,200	\$15,000	<u>sedatu</u>
11	Beca universal para educación media superior	apoyo económico a estudiantes de bachillerato.	\$7,000	\$29,600	\$30,000	<u>sep</u>
12	Producción para el bienestar	subsidios directos a pequeños productores de granos básicos.	\$6,000	\$19,500	\$20,000	<u>sader</u>
13	Crédito ganadero a la palabra	financiamiento sin intereses para pequeños ganaderos.	\$3,000	\$9,800	\$10,000	<u>sader</u>
14	Ciudades y comunidades sostenibles	desarrollo urbano en zonas marginadas.	\$4,000	\$11,400	\$12,000	<u>sedatu</u>

Tabla creada por autoría propia los datos provienen del PEF (Anexos temáticos por programa).

Tabla 2.

Evidencia a favor de que las evaluaciones oficiales (2019-2024) se han concentrado en cobertura, padrón y gasto, y menos evaluaciones en implementación/procesos

CEIPP (CUADRO DE EVALUACIONES E INFORMES DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS DE DESARROLLO SOCIAL)	Al revisar qué evaluaciones efectivamente se han realizado y publicado en los años recientes, hay una mayor proporción de evaluaciones de desempeño, consistencia, resultados, cobertura frente a las de procesos. Es decir, las evaluaciones que buscan ver cuántos se atendieron, cuánto se gastó, si se cumplieron indicadores de cobertura y metas, más que cómo se implementan los programas, qué capacidades organizacionales existen, qué decisiones se toman en campo, etc.
PAE (Programa Anual de Evaluación) y tipos de evaluaciones programadas vs realizadas. En el PAE 2022, por ejemplo, se programaron evaluaciones externas de proceso para algunos programas (como “Fertilizantes” y “Producción para el Bienestar”) coordinadas por dependencias como Agricultura y CONEVAL. (Méjico, 2022)	Aunque existen evaluaciones de proceso, su número es bastante menor comparado con las de cobertura/resultados, y muchas evaluaciones que se hacen “externamente” o “de desempeño” no tienen como prioridad examinar la implementación detallada

<p>Evaluaciones de Programas Prioritarios de Desarrollo Social (CONEVAL) El CONEVAL hizo en 2019-2020 una <i>Evaluación de Diseño con Trabajo de Campo</i> para los 17 programas prioritarios, lo que implica un acercamiento al contexto y diseño inicial (CONEVAL, Coneval, s.f.)</p> <p>En 2022, también se hicieron <i>Evaluaciones de Procesos</i> para algunos de esos programas prioritarios, para los que habían pasado algunos años de operación y por lo tanto tenían condiciones para evaluarse. Pero fueron sólo siete evaluaciones de proceso de ese grupo (de los programas prioritarios) coordinadas por CONEVAL</p>	<p>Frente al número total de evaluaciones, siete es un número limitado para cubrir a todos los programas sociales importantes, lo que significa que la cobertura de evaluación de procesos es baja en proporción.</p>
<p>Evaluaciones de impacto e integralidad son escasas Si bien hay algunas evaluaciones de impacto, y algunas evaluaciones integrales del desempeño, no son la norma para todos los programas prioritarios. Por ejemplo, existe una publicación reciente que menciona tres evaluaciones de impacto: <i>Sembrando Vida, PROFEST, y Beca Básica para el Bienestar Benito Juárez</i> (Parlamentaria, 2024)</p>	<p>las “Evaluaciones Integrales del Desempeño” aparecen en ciertos períodos temáticos (2018-2019, 2023-2024) pero no para la mayoría de los programas. (CONEVAL, Evaluación de la Política Social, 2024)</p>

Referencias

- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. Crown Business.
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Public governance as paradigm-making? The case of digital governance. *Public Administration Review*, *81*(3), 1-11. <https://doi.org/10.1111/puar.13340>
- Bardin, L. (1996). *Análisis de contenido*. Akal.
- Biermann, F., Hickmann, T., Sénit, C.-A., Beisheim, M., Bernstein, S., Chasek, P., Grob, L., Kim, R. E., Kotzé, L. J., Nilsson, M., Ordóñez Llanos, A., Okereke, C., Pradhan, P., Raven, R., Sun, Y., Vijge, M. J., van Vuuren, D., & Wicke, B. (2022). Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals. *Nature Sustainability*, *5*(9), 795–800. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909-5>
- Biermann, F., Pattberg, P., van Asselt, H., & Zelli, F. (2009). The fragmentation of global governance architectures: A framework for analysis. *Global Environmental Politics*, *9*(4), 14–40. <https://doi.org/10.1162/glep.2009.9.4.14>
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2021). *Public management and governance* (4th ed.). Routledge.
- CEPAL. (2024). *Sistemas nacionales de evaluación en América Latina*. Naciones Unidas.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018–2024). *Informes de evaluación de programas sociales*. <https://www.coneval.org.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2023). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social*. <https://www.coneval.org.mx>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2024). *Evaluaciones integrales de desempeño*. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politicas/EID/Paginas/Evaluaciones_Integrales.aspx
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2025). *Evaluaciones y resultados de programas*. <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluaciones-y-resultados-de-programas.aspx>
- Cunill-Grau, N. (2020). *La evaluación deliberativa de políticas públicas*. CLAD.
- Fernández i Marín, X., & Zafar, A. (2021). *Organizational transformation in the public sector: Between myth and reality*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-80145-2>
- Fischer, F. (2003). *Reframing public policy: Discursive politics and deliberative practices*. Oxford University Press.
- Gobierno de México. (2022). *Programa anual de evaluación de los programas presupuestarios y políticas públicas de la Administración Pública Federal 2022*. <https://www.gob.mx/agricultura/documentos/programa-anual-de-evaluacion>
- Huerta, A., & Pineda, E. (2022). Street-level bureaucracy in Latin American social programs: Beyond the paradox. *Journal of Public Policy and Administration*, *36*(4), 112-129. <https://doi.org/10.1177/09520767211034567>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2024–2025). *Boletines sobre indicadores de bienestar*. <https://www.inegi.org.mx>

Referencias

- Lipsky, M. (2010). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services (30th anniv. ed.). Russell Sage Foundation.
- Mayne, J. (2021). Building evaluative culture in government: The key to better outcomes. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19900578>
- OECD. (2019). Getting it right: Strategic agenda for reforms in Mexico. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264309272-en>
- OECD. (2023). Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2023. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19900578>
- Patton, M. Q. (2020). Evolutionary evaluation: Applying complexity concepts to enhance innovation and use. Guilford Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2022). Public management reform: A comparative analysis (5th ed.). Oxford University Press.
- Pritchett, L. (2021). Building state capability: Evidence, analysis, action. Oxford University Press.
- Secretaría de Bienestar. (2023). *Informe de labores 2022-2023*. Gobierno de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). Presupuesto de Egresos de la Federación ejercicio fiscal 2025. <https://www.pef.hacienda.gob.mx>
- Sen, A. (2001). Development as freedom. Oxford University Press.
- Stone, D. (2002). Policy paradox: The art of political decision making (Rev. ed.). W.W. Norton.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2023). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, *25*(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2052185>
- United Nations. (2022). The Sustainable Development Goals Report 2022. United Nations.
- World Bank. (2023). World Development Report 2023: Adaptive Governance. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1940-6>