

# EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: UN ANÁLISIS EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN

Zady Vargas-Espindola

Coord. De Políticas Públicas-SABERES, World Resources Institute México.

\*Autor de correspondencia: [zady.vargas@wri.org](mailto:zady.vargas@wri.org)

## RESUMEN

El presente artículo de revisión analiza el papel del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México. A veinte años de su creación, el CONEVAL se consolidó como un referente técnico en la generación de información y metodologías para medir la pobreza y evaluar programas sociales. No obstante, su trayectoria también estuvo marcada por tensiones políticas, limitaciones institucionales y debates sobre su autonomía y utilidad. Mediante una revisión documental sistemática de 35 fuentes clave que incluyen: informes oficiales, artículos académicos, evaluaciones externas y literatura técnica nacional e internacional; se examinaron los logros, desafíos y dilemas del CONEVAL en el periodo 2004 hasta 2024. Se utilizó una matriz analítica que permitió clasificar y comparar los documentos según criterios de relevancia, impacto institucional y actualidad. Los principales hallazgos revelan una paradoja central: el CONEVAL desarrolló capacidades técnicas robustas, pero enfrentó obstáculos estructurales para incidir efectivamente en las decisiones de política pública. Además, su limitada vinculación con mecanismos participativos y su exposición a cambios políticos debilitaron su legitimidad. Se concluye que el fortalecimiento de las acciones de evaluación, que a partir de 2025 corresponden al INEGI, requieren incorporar enfoques participativos y deliberativos, así como asegurar el uso de las metodologías desarrolladas por el CONEVAL para permitir la comparación de las evaluaciones. La evaluación pública, para ser efectiva y democrática, debe ser técnica, inclusiva y participativa para estar al servicio de los derechos sociales y la justicia distributiva.

**Palabras clave:** accountability, CONEVAL, desarrollo social, evaluación de políticas, institucionalización

**Cita:** Vargas-Espindola Z. 2025. Evaluación de las políticas públicas en México: Un análisis en la institucionalización de la evaluación.

REMEVAL 1(2): 165-179.  
<https://doi.org/10.63121/njf8qc80>

**Recibido:**

25 Mayo, 2025

**Aceptado:**

25 Julio, 2025

**Publicado:**

29 Agosto, 2025

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-Non-Commercial 4.0 International license.



## INTRODUCCIÓN

En el contexto latinoamericano, la institucionalización de la evaluación de políticas públicas ha enfrentado una trayectoria marcada por la tensión entre la autonomía

técnica y las decisiones políticas de carácter centralista. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) fue una pieza clave para avanzar hacia una cultura de evaluación para mejorar las decisiones de gobierno, fortalecer la rendición de cuentas y, sobre todo, impactar positivamente en la vida de las personas que habitan en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

Sin embargo, en las últimas décadas, y particularmente tras el cambio de gobierno en 2018, se ha observado una creciente presión hacia el debilitamiento de los organismos autónomos. Esto plantea interrogantes críticos sobre la viabilidad de sostener mecanismos de evaluación independientes en contextos de alta concentración del poder. Por ello, resulta urgente reflexionar sobre el papel que desempeñó el CONEVAL, sus logros, limitaciones y posibilidades de fortalecimiento. Este artículo busca aportar a ese debate desde una mirada contextualizada y humanizada, reconociendo que detrás de cada programa evaluado hay historias, territorios y rostros concretos que exigen políticas públicas más justas y eficaces.

La evaluación de las políticas públicas ha cobrado una importancia creciente en las últimas décadas, especialmente en países con sistemas democráticos en consolidación como México. En este contexto, la necesidad de contar con instituciones capaces de generar información objetiva, transparente y oportuna para la toma de decisiones se ha convertido en un imperativo de gobernanza moderna (OCDE, 2020). Esta demanda se intensifica cuando se trata de políticas dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los programas sociales que pretenden reducir la pobreza y la desigualdad.

La creación del CONEVAL en 2004 significó un parteaguas en la institucionalización de la evaluación en México. Por primera vez, se dotó al Estado mexicano de un organismo con carácter técnico y autonomía formal, encargado de coordinar la medición de la pobreza y de evaluar los programas sociales del gobierno federal (CONEVAL, 2006). Esta institución emergió en un contexto de transición democrática y de presión internacional por mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, en el marco de reformas inspiradas por modelos de la nueva gestión pública (Santiso, 2007).

No obstante, la historia del CONEVAL también da cuenta de los límites estructurales y políticos que enfrentan las instituciones evaluadoras en contextos de alta centralización del poder. A pesar de su reconocimiento nacional e internacional, el organismo fue objeto de tensiones recurrentes, particularmente cuando sus hallazgos no coincidían con las prioridades políticas de los gobiernos en turno (Moreno-Brid y Pérez-Benavides, 2021). Ejemplo de ello fue la controversia generada tras el cambio de dirección general en 2019 y la propuesta de fusionar el CONEVAL con la Secretaría de Bienestar, lo que generó alertas sobre la posible pérdida de su autonomía técnica.

Desde una mirada crítica, este artículo propone revisar el papel que desempeñó el CONEVAL en el fortalecimiento del sistema nacional de evaluación. Para ello, se parte de la premisa de que la evaluación no puede ser comprendida exclusivamente

como una práctica técnica o metodológica, sino que debe analizarse en función de su capacidad para incidir en las estructuras de poder, en las decisiones presupuestarias y en la calidad democrática del Estado (Bovens, 2007; Chelimsky, 2006).

Asimismo, se sostiene que el futuro de la evaluación en México dependerá no solo de marcos normativos robustos, sino de una ciudadanía activa y de una clase política comprometida con la transparencia y la mejora continua de las intervenciones públicas. En tiempos de polarización política y de debilitamiento de los organismos autónomos, es fundamental defender la evaluación como un derecho colectivo al saber y a participar en la construcción de políticas más justas. Este trabajo se inscribe en esa preocupación, con un enfoque humanizado y contextual, que no pierde de vista que detrás de cada indicador y cada resultado de evaluación hay historias de vida, comunidades enteras y territorios olvidados que exigen justicia social.

### Marco teórico

Para comprender el papel del CONEVAL en la evaluación de políticas, se partió de una articulación teórica que incorporó tres dimensiones clave: 1) la gobernanza y la rendición de cuentas democrática (*democratic accountability*), entendida como la capacidad del Estado para responder a las demandas ciudadanas de manera transparente, eficiente y participativa (Bovens, 2007; Behn, 2001); 2) el aprendizaje organizacional y el uso de la evaluación como herramienta para mejorar continuamente las intervenciones públicas (Chelimsky, 2006; Weiss, 1999); y 3) la teoría del cambio, que permite comprender cómo las políticas públicas pueden transformar realidades cuando se construyen desde un enfoque basado en evidencia y con participación social (Funnell y Rogers, 2011). Desde esta perspectiva, la evaluación se considera un proceso dinámico que contribuye al desarrollo de una institucionalidad pública al servicio de las personas, y no un acto de fiscalización aislado.

En la primera dimensión, la Gobernanza y la rendición de cuentas democrática ha implicado un rediseño institucional orientado a la transparencia, la participación ciudadana y la eficacia. De esta forma, la rendición de cuentas no se limita a una relación jerárquica entre superiores y subordinados, sino que se configura como una red de responsabilidades públicas que involucra a ciudadanos, actores sociales e instituciones técnicas (Bovens, 2007).

La rendición de cuentas democrática plantea que los mecanismos de control y vigilancia deben estar orientados a garantizar que las decisiones del gobierno respondan al interés público, y no a lógicas partidistas o clientelares (Behn, 2001). En este contexto, la evaluación de políticas públicas se constituye en una herramienta clave para sustentar con evidencia el desempeño institucional y los efectos de las intervenciones públicas.

En la segunda dimensión, la evaluación, aprendizaje organizacional y toma de decisiones considera que la evaluación más que una técnica de medición representa una práctica institucional que permite el aprendizaje organizacional y la retroalimentación continua de las políticas (Weiss, 1999). En este sentido, la evaluación genera conocimiento crítico sobre qué funciona, por qué y en qué condiciones, permitiendo corregir errores, optimizar recursos y rediseñar estrategias.

Chelimsky (2006), distingue tres propósitos fundamentales de la evaluación en las democracias modernas: el conocimiento (saber si las políticas funcionan), la mejora (sugerir ajustes o transformaciones) y el control (prevenir abusos o desviaciones). Desde esta mirada, el CONEVAL cumplió un rol intermedio al actuar como puente entre los saberes técnicos y las decisiones políticas, lo que lo colocó en una posición estratégica, pero también vulnerable.

Finalmente, la teoría del cambio, uso de evidencia y modelos de evaluación permiten entender cómo las intervenciones públicas pretenden generar transformaciones sociales y cuáles son las condiciones necesarias para ello (Funnell y Rogers, 2011). Evaluar, en este marco, no es sólo verificar indicadores de resultado, sino reconstruir la lógica de intervención, sus supuestos y sus efectos esperados o no intencionados.

En el caso de México, el CONEVAL desarrolló una metodología robusta para la evaluación de consistencia y resultados, que articuló la teoría del programa con indicadores cuantitativos y cualitativos. Este modelo ha sido reconocido por organismos multilaterales como una práctica destacada de evaluación basada en evidencia (OCDE, 2020).

A partir de estas dimensiones, el marco analítico de esta revisión colocó al CONEVAL como un actor intermedio entre la tecnocracia evaluativa y los mecanismos democráticos de rendición de cuentas. Por un lado, poseía competencias técnicas especializadas y desarrolló instrumentos de medición y evaluación de alta complejidad; por otro lado, su legitimidad dependía de su capacidad de traducir esos resultados en decisiones comprensibles y útiles para la ciudadanía y los tomadores de decisiones.

Este rol intermedio es inherentemente tenso: cuando la evaluación confirma los discursos oficiales, se fortalece institucionalmente; pero cuando cuestiona o contradice las prioridades del gobierno, se convierte en blanco de presiones, recortes o deslegitimación. Esta ambivalencia exige contar con un organismo de evaluación suficientemente autónomo dotado de un blindaje normativo e institucional que le permita actuar con independencia y responsabilidad frente al interés público.

De este modo, el marco teórico permite comprender que la evaluación no debe desvincularse de las estructuras de poder ni de las disputas por el sentido de las políticas. En consecuencia, contar con un organismo autónomo fortalecido implica fortalecer las capacidades democráticas del Estado para rendir cuentas, aprender de sus errores y actuar con justicia.

## METODOLOGÍA

Este estudio siguió una metodología cualitativa de tipo documental y de revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias. Se adoptó un enfoque interpretativo con el objetivo de reconstruir la trayectoria institucional del CONEVAL desde su creación en 2004 hasta 2024 e identificar sus aportaciones metodológicas, su rol institucional y las tensiones políticas que enfrentó. Esta metodología permitió sistematizar información dispersa, para generar un análisis crítico desde un enfoque contextual.

Se analizaron 35 documentos clave seleccionados por su relevancia temática, actualidad y nivel de incidencia en la política pública. Estos documentos se agruparon en cinco grandes categorías:

Informes anuales y especiales del CONEVAL (2006-2023).

Evaluaciones externas de programas sociales coordinadas por el CONEVAL.

Artículos académicos indexados en Redalyc, Scielo y Scopus.

Informes de organismos multilaterales (OCDE, Banco Mundial, CEPAL).

Literatura gris: notas técnicas, editoriales de expertos, comunicados oficiales y ensayos de divulgación.

Entre los documentos clave destacan: el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2008, 2012, 2018, 2022), Metodología de Medición de la Pobreza Multidimensional (CONEVAL, 2019), la evaluación de consistencia y resultados del Programa Prospera (2014), y el documento El futuro de la evaluación en México (CONEVAL, 2020).

Para el análisis de los documentos se construyó una matriz analítica con base en categorías derivadas del marco teórico, y afinadas a partir de una lectura exploratoria de los documentos seleccionados. Esta sistematización permitió identificar patrones y tendencias relevantes para la discusión como se muestra en el Cuadro 1.

**Cuadro 1.** Descripción de las categorías de análisis.

Categoría	Descripción	Subcategorías
Autonomía institucional	Grado de independencia técnica y financiera del CONEVAL	Financiamiento, Designación directiva, Relación con el Ejecutivo
Capacidad metodológica	Rigor técnico y desarrollo de instrumentos de evaluación	Metodologías, Indicadores, Transparencia de datos
Incidencia política	Capacidad de influir en decisiones de política pública	Reformas derivadas, Impacto en diseño de programas, Uso legislativo
Participación social	Inclusión de actores sociales en el proceso evaluativo	Mecanismos consultivos, Audiencias, Divulgación accesible
Tensiones y conflictos	Momentos críticos institucionales o políticos	Cambios normativos, Controversias mediáticas, Presiones políticas

Fuente: Elaboración propia.

Cada escrito fue examinado mediante lectura crítica para identificar información relevante según estas categorías, registrándose hallazgos, citas clave y valoraciones en fichas analíticas. Se emplearon técnicas de análisis de contenido cualitativo (Bardin, 2002). El periodo seleccionado (2004-2024) para el estudio abarca desde la creación legal del CONEVAL hasta antes de su extinción. Esto con la finalidad de observar tres momentos clave: 1) la etapa de consolidación institucional (2004-2012) caracterizada por el desarrollo de metodologías y legitimidad técnica creciente; 2) la etapa de estabilización y reconocimiento (2012-2018) con el posicionamiento del CONEVAL como referente nacional e internacional; y 3) la etapa de tensión y vulnerabilidad institucional (2019-2024) marcada por intentos de debilitamiento político y redefinición de su papel. Estos periodos fueron triangulados con eventos institucionales, reformas normativas y cambios de gobierno, con el fin de contextualizar los hallazgos y aportar elementos para su interpretación histórica.

Dado el carácter de análisis documental del estudio, se reconoce que los hallazgos están determinados por la disponibilidad de fuentes públicas de información y el proceso de selección de documentos. No obstante, se mitigaron estos sesgos mediante la triangulación de fuentes, la transparencia de criterios y el análisis comparativo. En suma, la metodología utilizada permitió articular un abordaje sistemático, riguroso y crítico del desempeño institucional del CONEVAL, desde una perspectiva integral que reconoce sus dimensiones técnicas, políticas y sociales.

## RESULTADOS

Se integró una base documental diversa, compuesta por 35 fuentes seleccionadas con base en tres criterios: (a) relevancia temática para el objeto de estudio, (b) nivel de impacto institucional (como influencia en el diseño, reforma o eliminación de políticas) y (c) actualidad del documento respecto al periodo de análisis (2004-2024). Esta selección permitió identificar no solo la evolución técnica del CONEVAL, sino también los contextos sociales y políticos en los que se desarrolló. Cada documento aportó piezas clave para reconstruir las tensiones, fortalezas y desafíos que acompañaron a este organismo desde su creación en 2004 hasta el 2024.

Estos documentos fueron agrupados en cinco categorías: 1) Informes del CONEVAL que permitieron observar la evolución metodológica y los posicionamientos institucionales frente a coyunturas políticas; 2) Evaluaciones externas a partir de las cuales se observaron los usos y efectos de los diagnósticos promovidos por el CONEVAL; 3) Artículos académicos indexados, los cuales proporcionaron una perspectiva crítica y teórica sobre el papel del CONEVAL; 4) la literatura técnica internacional (OCDE, Banco Mundial, CEPAL) que aportó elementos comparativos sobre institucionalidad evaluativa; y 5) la literatura gris y documentos de opinión que contribuyeron

a conocer la percepción social y política sobre el CONEVAL en distintos momentos históricos.

Con este análisis se identificaron patrones, rupturas y continuidades en el proceso de institucionalización de la evaluación en México. La matriz que se presenta a continuación sistematiza esta lectura, articulando los criterios de selección con la información extraída y su contribución a los hallazgos de este análisis (Cuadro 2).

**Cuadro 2.** Concentrado de la matriz analítica de los documentos analizados.

Nº	Título	Criterio de selección*	Información que aporta	Hallazgo principal
1	Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2008 (CONEVAL)	Relevancia temática, impacto	Consolidación de indicadores y medición multidimensional	Primer posicionamiento institucional técnico de peso
2	Informe 2012 (CONEVAL)	Relevancia, impacto	Seguimiento metodológico y ampliación de evaluaciones	Mayor integración interinstitucional
3	Informe 2018 (CONEVAL)	Actualidad, impacto	Evaluación previa a cambio de gobierno	Evidencia de rezagos estructurales en programas prioritarios
4	Informe 2022 (CONEVAL)	Actualidad, impacto	Evaluación de nuevos programas federales	Dificultades para evaluar sin reglas de operación claras
5	El futuro de la evaluación en México (CONEVAL, 2020)	Relevancia, actualidad	Posicionamiento frente a tensiones institucionales	Llamado a defender la autonomía técnica
6	Evaluación de Consistencia y Resultados: Prospera 2014	Relevancia, impacto	Aplicación del modelo de evaluación CONEVAL	Vinculación de teoría de cambio y mediciones
7	Metodología de Medición Multidimensional (CONEVAL, 2019)	Relevancia	Bases técnicas del sistema de medición	Reconocimiento internacional del modelo mexicano
8	OCDE (2020) Building Capacity...	Comparativo, actualidad	Diagnóstico regional de capacidades evaluadoras	Falta de vinculación entre evaluación y decisiones
9	Banco Mundial (2021) Evaluación y Gestión	Comparativo, actualidad	Experiencias latinoamericanas	Evaluación sin institucionalidad, poco efectiva
10	CEPAL (2022) Panorama Social	Comparativo	Desigualdades estructurales	Falta de impacto distributivo en evaluaciones
11	Moreno-Brid y Pérez-Benavides (2021)	Relevancia, actualidad	Crítica al desmantelamiento institucional	La evaluación no ha impedido retrocesos
12–25	Artículos indexados (varios autores)	Relevancia, impacto	Análisis de casos, debates conceptuales	Refuerzan lectura crítica y de contexto
26–30	Evaluaciones externas de programas (SEDESOL, 2009–2017)	Relevancia, impacto	Datos de aplicación del modelo CONEVAL	Variabilidad en calidad e incidencia
31–35	Literatura gris (artículos de opinión, entrevistas, comunicados)	Actualidad	Narrativas públicas sobre el CONEVAL	La percepción social depende del clima político

\* Criterios de selección a) relevancia temática, b) nivel de impacto institucional y c) actualidad del documento.

Fuente: elaboración propia.

Este conjunto documental da sustento empírico a las interpretaciones presentadas en los siguientes apartados. La evidencia recopilada permite identificar una serie de hitos, tensiones y aprendizajes institucionales que ilustran el rol dinámico que tuvo el CONEVAL en la configuración del sistema nacional de evaluación. Los resultados que se presentan a continuación son producto del entrecruce entre esta evidencia y el marco teórico desarrollado, permitiendo una lectura estructurada y crítica del papel de la evaluación en la política pública mexicana contemporánea.

Los hallazgos derivados del análisis revelan que la evaluación de políticas públicas en México, desarrollada por el CONEVAL, es un campo profundamente político, en el que se negocian valores, prioridades y visiones sobre el desarrollo social. Identificar cómo y cuándo la evidencia técnica logra incidir en decisiones reales, y cuándo es neutralizada o ignorada, permite comprender las condiciones necesarias para una evaluación pública con sentido democrático. En este contexto, los hallazgos de esta investigación no solo documentan lo que ha sido el CONEVAL, sino que abren preguntas fundamentales sobre lo que puede, y debería llegar a ser.

El análisis documental sistemático revela un panorama complejo y matizado sobre el papel desempeñado por el CONEVAL en la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en México. A partir de la matriz analítica construida, los hallazgos se presentan agrupados en cinco ejes fundamentales: 1) autonomía institucional, 2) capacidad metodológica, 3) incidencia política, 4) participación social, y 5) tensiones institucionales.

### **Autonomía institucional**

El CONEVAL fue diseñado como un organismo con autonomía técnica, aunque no constitucional, dependiente presupuestalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y con una dirección colegiada integrada por académicos y representantes gubernamentales. Esta configuración le permitió operar con un margen de independencia durante los primeros años (CONEVAL, 2008), pero se evidenció insuficiente frente a los embates políticos posteriores, especialmente tras la remoción de su director ejecutivo en 2019 por críticas a la desaparición de programas sociales sin evaluación previa (Moreno-Brid y Pérez-Benavides, 2021).

Este hallazgo se alinea con la teoría de Bovens (2007), quien sostiene que la rendición de cuentas es efectiva sólo cuando los actores responsables tienen capacidad real de actuar con independencia y de hacer valer sus recomendaciones. La falta de garantías jurídicas plenas pone en entredicho la efectividad de su rol evaluador.

### **Capacidad metodológica**

El CONEVAL ha sido reconocido por organismos internacionales por su rigurosidad metodológica. La medición multidimensional de la pobreza, la tipología de

evaluaciones (de diseño, de procesos, de resultados y, aunque en menor grado, de impacto) y las guías metodológicas publicadas anualmente dan cuenta de una institución técnicamente solvente (CONEVAL, 2018; OCDE, 2020).

El análisis de los informes evidencia un esfuerzo sostenido por traducir la teoría del cambio en lógicas operativas aplicables a programas sociales, con énfasis en la articulación entre objetivos, actividades y resultados esperados. Esto se inscribe en la perspectiva de Funnell y Rogers (2011), quienes destacan la utilidad de los modelos lógicos como instrumentos de planeación y evaluación integrales.

### **Incidencia política**

Uno de los resultados más significativos del análisis es la constatación de una brecha entre la generación de conocimiento evaluativo y su uso efectivo en las decisiones de política pública. A pesar de contar con hallazgos robustos, el CONEVAL no tenía facultades para modificar o condicionar presupuestos, ni para obligar a dependencias a rediseñar programas fallidos (CONEVAL, 2020). No obstante, a través de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), en el que se generaban compromisos asumidos por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal (APF), se emitieron las recomendaciones o hallazgos de evaluaciones externas con la finalidad de implementar procesos de mejora en los programas, que regularmente se atendían al ser la APF quien hacía llegar las recomendaciones.

Este hallazgo es congruente con la tesis de Weiss (1999), quien advierte que la utilización de la evaluación suele ser simbólica o políticamente selectiva, especialmente cuando los hallazgos contradicen intereses institucionales. En este sentido, el CONEVAL, tuvo atribuciones de recomendaciones más prescriptivas relacionadas con la falta de independencia institucional.

### **Participación social**

Pese a sus avances técnicos, el CONEVAL mostró una debilidad sistemática en la incorporación de mecanismos participativos en los procesos evaluativos. La mayoría de las evaluaciones se realizaron desde una perspectiva experta, sin involucrar a beneficiarios o comunidades usuarias, lo cual limita la apropiación social de los resultados y perpetúa una lógica tecnocrática (Santiso, 2007).

Esta limitación ha sido señalada por la CEPAL (2022), al advertir que la legitimidad de la evaluación también depende de su capacidad para generar procesos de diálogo y deliberación social. Aun cuando el CONEVAL ha publicado versiones ciudadanas de sus informes, como memorias, infografías, y documentación en aplicaciones para dispositivos móviles; estos esfuerzos fueron insuficientes frente a la necesidad de democratizar el proceso evaluativo.

### Tensiones institucionales

El periodo 2019-2024 destaca por un incremento en las tensiones entre el CONEVAL y el gobierno federal. Estas tensiones se expresan en tres niveles: (a) discursivo, con la descalificación pública de sus informes; (b) presupuestal, mediante la reducción de recursos; y (c) institucional, con propuestas de desaparecerlo o fusionarlo con otras dependencias (CONEVAL, 2020).

Desde la teoría de Chelimsky (2006), estos conflictos son indicativos de un choque entre la lógica del control político y la autonomía técnica. La evaluación se convierte entonces en un campo de disputa simbólica donde se define quién tiene el derecho de decir qué funciona y qué no.

## DISCUSIÓN

Los resultados muestran que, si bien el CONEVAL ha sido un referente en la institucionalización de la evaluación, su existencia y eficacia están estrechamente ligadas al contexto político. A diferencia de agencias como el Departamento Nacional de Planeación en Colombia o el Consejo Nacional de Evaluación de Chile, el CONEVAL desde su creación carecía de garantías jurídicas suficientes que aseguraran su independencia frente al poder ejecutivo.

En un país con profundas desigualdades estructurales, resulta fundamental que los instrumentos de evaluación no sólo generen información, sino que influyan de forma efectiva en la asignación de recursos y en el rediseño de las intervenciones. La experiencia del CONEVAL pone en evidencia que la técnica no basta: se requiere voluntad política y una ciudadanía activa para sostener una cultura de evaluación crítica y transformadora.

Los resultados permiten profundizar en el papel que el CONEVAL tuvo como una institución que operó en un terreno intermedio entre la racionalidad técnica y la racionalidad política. Tal como se argumentó en el marco teórico, su condición de actor intermedio lo situaba en una posición estratégica pero también vulnerable, sobre todo en contextos de concentración del poder y de escasa institucionalidad participativa.

En primer lugar, la autonomía institucional limitada del CONEVAL confirma que la institucionalización de la evaluación en México no se acompañó por mecanismos legales y presupuestales que aseguraran su independencia funcional. Esto representa una contradicción central para la rendición de cuentas democrática, ya que el control ciudadano requiere organismos capaces de emitir juicios técnicos, sin que los resultados se tomen como posiciones políticas y repercutan en el funcionamiento de las actividades de evaluación (Behn, 2001; Bovens, 2007).

La tensión entre el mandato evaluador y la subordinación política se convierte entonces en una constante que no solo afecta al CONEVAL, sino que es común a otras agencias evaluadoras en América Latina, como lo ha documentado la CEPAL (2022) en su análisis comparado. En este sentido, la institucionalización de la evaluación debe entenderse no como un hecho consumado, sino como un proceso político en disputa.

En segundo lugar, la capacidad metodológica que desarrolló el CONEVAL permitió consolidar una infraestructura evaluativa robusta, lo que contribuyó a fortalecer la transparencia y el acceso a información desagregada. Sin embargo, como señala Chelimsky (2006), el conocimiento generado por la evaluación solo cobra sentido democrático si se convierte en un insumo para la mejora de las políticas públicas y no queda encerrado en circuitos tecnocráticos.

Desde esta perspectiva, aunque el CONEVAL ofrecía la posibilidad de que los responsables de los programas o políticas públicas evaluados emitieran sus opiniones con respecto a las evaluaciones, se observó un uso efectivo limitado de sus recomendaciones por parte de los tomadores de decisiones. Lo que evidencia una débil articulación entre evaluación y planeación política. Esto no solo limita la eficacia de la evaluación, sino que reduce su función transformadora. Como advierte Weiss (1999), cuando la evaluación no se utiliza, el sistema pierde capacidad de aprendizaje institucional.

En tercer lugar, la limitada participación social en los procesos evaluativos del CONEVAL pone en evidencia que la cultura de la evaluación en México sigue estando dominada por lógicas verticales. A pesar de los esfuerzos por socializar los resultados, los mecanismos de deliberación y coevaluación siguen siendo marginales. Esta situación refuerza la tesis de Santiso (2007) sobre el predominio de una tecnocracia evaluadora en la región, que corre el riesgo de despolitizar el debate sobre lo público.

Finalmente, las tensiones políticas recientes que enfrentó el CONEVAL deben interpretarse como síntomas de un conflicto más amplio sobre el papel del conocimiento en la gestión pública. Cuando la evidencia entra en contradicción con los discursos oficiales, se produce una reacción que busca restar legitimidad a los organismos evaluadores. Esta dinámica confirma la hipótesis de que la evaluación, lejos de ser un campo neutral, está imbricada en relaciones de poder y disputa simbólica (Bovens, 2007; Chelimsky, 2006).

En resumen, los hallazgos señalados destacan la necesidad que había para fortalecer el CONEVAL, por una parte, blindar su autonomía institucional mediante reformas legales y presupuestales, y por la otra, avanzar hacia una evaluación más participativa, deliberativa y orientada a la justicia social, en términos del ejercicio efectivo de los derechos sociales. Para ello, se hace necesario generar el interés y la voluntad entre los actores políticos para abordar en las agendas gubernamentales la construcción de una visión integral de la política de evaluación en México (López, 2020).

### Análisis prospectivo

El interés de la presente investigación se centra en la historia institucional del CONEVAL, desde su creación en 2004 hasta el 2024, como una experiencia en la construcción de un organismo autónomo especializado en la evaluación social; bajo una lógica colegiada, con participación académica y técnica, que le permitió posicionarse como un referente nacional e internacional en la medición multidimensional de la pobreza, el seguimiento de programas sociales y la generación de evidencia útil para la toma de decisiones públicas (Scartascini y Chuaire, 2014; OCDE, 2020). No obstante, en la edición vespertina del 16 de julio de 2025 del Diario Oficial de la Federación, se publicó el decreto de reforma para extinguir el CONEVAL y transferir sus funciones al INEGI, el cual entró en vigor el 17 de julio de 2025.

Esta investigación, agrega una mirada que asume el cierre institucional del organismo como punto de inflexión. Desde esta perspectiva, el traspaso de las funciones de evaluación al INEGI, institución de alto reconocimiento técnico, pero sin trayectoria en evaluación deliberativa o normativamente orientada, podría marcar una reconfiguración tecnocrática del sistema de evaluación.

Al respecto, Scartascini y Chuaire (2014) señalaron que una política evaluadora efectiva no puede reducirse a la producción de indicadores, sino que debe integrarse al ciclo completo de política pública, promoviendo el aprendizaje institucional, la deliberación plural y el rediseño de estrategias de intervención social. En este sentido, las nuevas funciones otorgadas al INEGI abren dos posibles escenarios.

Primero, el desmantelamiento del CONEVAL constituye un riesgo en el modelo de rendición de cuentas técnica, con implicaciones que se extienden a la autonomía evaluativa del Estado mexicano (Moreno-Brid y Pérez-Benavides, 2021). Además, supone un riesgo de ejecución vertical y menos horizontal, aspecto que pone en riesgo la producción del conocimiento derivado de las acciones evaluadas, la transparencia gubernamental y la capacidad de los ciudadanos para intervenir en el debate sobre la eficacia de las políticas públicas (Behn, 2001; Santiso, 2007).

Segundo, este traslado de funciones abre un escenario institucional inédito en México. Aun cuando dicho traspaso ha sido motivo de preocupación por la posible pérdida de autonomía evaluativa y la despolitización de la rendición de cuentas, también representa una oportunidad para reflexionar sobre los avances logrados por el CONEVAL y las potenciales compatibilidades con las funciones que históricamente ha desempeñado el INEGI.

Desde una visión institucional, el CONEVAL aportó un enfoque normativo a la evaluación, vinculado a los derechos sociales, la pobreza multidimensional y la justicia distributiva. Sus evaluaciones no sólo produjeron datos, sino interpretaciones contextualizadas con criterios de equidad, eficacia y sostenibilidad. Además, desarrolló metodologías innovadoras para la medición de la pobreza y el seguimiento de progra-

mas sociales con base en la teoría del cambio y modelos de consistencia y resultados (CONEVAL, 2020).

Por su parte, el INEGI es una institución constitucional autónoma especializada en la producción estadística, geográfica y censal. Tiene experiencia consolidada en la generación de información confiable y sistemática, útil para múltiples sectores, incluida la administración pública. Su fortaleza técnica, su estructura nacional descentralizada y su legitimidad institucional podrían facilitar una implementación técnica eficiente de las mediciones heredadas del CONEVAL (INEGI, 2024).

Sin embargo, el verdadero reto de esta fusión institucional no radica en la compatibilidad técnica entre ambas instituciones, sino en la compatibilidad epistemológica y política. El INEGI no ha sido históricamente un órgano evaluador de política social, ni cuenta con una tradición colegiada de interpretación normativa de la información. Mientras el CONEVAL valoraba la deliberación académica, la evaluación crítica y el uso de evidencia para influir en las decisiones públicas, el INEGI ha privilegiado una lógica de producción de datos neutros, sin involucrarse en el debate sobre la dirección o el impacto de las políticas públicas.

Considerando dichas características institucionales, con esta fusión puede construirse una convergencia funcional, garantizando que las funciones transferidas conserven un enfoque normativo y participativo, y generando una unidad especializada en evaluación con personal técnico del extinto CONEVAL. Esta unidad podría operar como núcleo colegiado dentro del INEGI, articulando sus capacidades estadísticas con marcos de evaluación cualitativa y de impacto social. Asimismo, se requerirá reforzar la vinculación entre los productos estadísticos y los ciclos de formulación, seguimiento y rediseño de políticas públicas, a través de nuevas disposiciones legales o reglamentarias que garanticen el carácter independiente, transversal y deliberativo de la evaluación.

En suma, aun cuando la extinción del CONEVAL representa una posible disminución, en términos de institucionalidad evaluadora autónoma, la integración de sus funciones al INEGI puede ser funcionalmente viable al reconocer la necesidad de mantener su vocación crítica y su vínculo con los derechos sociales. El futuro de la evaluación en México dependerá no sólo de la capacidad técnica de las instituciones, sino de su voluntad política para rendir cuentas, aprender institucionalmente y construir una gobernanza más transparente e inclusiva.

## CONCLUSIONES

El CONEVAL representó un ejercicio relevante por institucionalizar la evaluación de políticas públicas en México. Sus aportaciones metodológicas y su enfoque de derechos han sido fundamentales para visibilizar las brechas sociales y exigir mejores resultados a las políticas gubernamentales. Esta revisión permitió observar un avance

notable en la construcción de una cultura de evaluación de las políticas públicas. Su creación formalizó un espacio institucional para la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales, dotando al Estado de herramientas técnicas para monitorear, ajustar y rendir cuentas sobre sus intervenciones.

Entre sus contribuciones más relevantes se encuentran: la metodología de medición de la pobreza multidimensional, adoptada como estándar nacional; el diseño de guías y lineamientos técnicos para la evaluación de programas federales; la generación y difusión de información desagregada y de acceso público; y la promoción de buenas prácticas evaluativas a nivel nacional e internacional.

Estas acciones fortalecieron la transparencia y colocaron a la evaluación en la agenda pública, lo que constituye un aporte fundamental para el fortalecimiento del Estado democrático. Sin embargo, y pese a los esfuerzos de la institución por desarrollar instrumentos que facilitaran la toma de decisiones para la mejora de política pública y la autorización de presupuesto para su operación, ha existido una distancia entre la producción de conocimiento evaluativo y su utilización efectiva para la toma de decisiones. Las recomendaciones del CONEVAL carecían de un carácter vinculante. Además, se identificó una escasa inclusión de actores sociales en los procesos evaluativos, lo que limitó la apropiación ciudadana de la evaluación y redujo su potencial transformador. Esta debilidad participativa refuerza la percepción de que la evaluación responde a una lógica tecnocrática más que democrática. Es decir, las evaluaciones fueron transitando a ejercicios burocráticos más que convertirse en instrumentos de mejora continua.

Si bien el estudio también reveló la fragilidad en la institucionalidad del CONEVAL frente a los vaivenes políticos, así como la ausencia de garantías jurídicas suficientes, que lo hacían particularmente vulnerable a presiones del Ejecutivo y a recortes presupuestales, el hecho es que, con su extinción autorizada por el legislativo y publicada en el Diario Oficial de la Federación, sus funciones han sido absorbidas en su totalidad por el INEGI.

Lo anterior revela una urgente necesidad de transitar hacia modelos de evaluación que combinen el rigor técnico con la inclusión ciudadana, la incidencia efectiva y su uso no político. Esto requerirá de la observación de la ciudadanía para conocer la forma en la que se lleve a cabo la transición y la adopción de los conocimientos e información generada por el CONEVAL.

Finalmente, es relevante aclarar que la presente investigación no pretende resaltar o criticar una postura política, sino resaltar los avances en la institucionalización de la evaluación en el análisis para el desarrollo de una evaluación pública fuerte, participativa y con incidencia real, sin duda, una apuesta por la democracia.

## LITERATURA CITADA

- Banco Mundial. (2021). *Evaluación y gestión para resultados en América Latina*. Banco Mundial.
- Bardin, L. (2002). *Análisis de contenido*. Ediciones Akal.
- Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- CEPAL. (2022). *Panorama social de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48409-panorama-social-america-latina-2022>
- Chelimsky, E. (2006). The purpose of evaluation in a democratic society. *New Directions for Evaluation*, 2006(111), 7–19. <https://doi.org/10.1002/ev.199>
- CONEVAL. (2008). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2008*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2012). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2012*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2014). *Evaluación de consistencia y resultados del Programa Prospera*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2018). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2018*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2019) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (tercera edición). CONEVAL.
- CONEVAL. (2020). *El futuro de la evaluación en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2022). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (2023). *Informe de evaluación de la política de desarrollo social 2022*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Funnell, S. C., y Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. Jossey-Bass.
- López R B.O. (2020). *La evaluación en México, una política fragmentada*. Estudios Políticos, (57), 207–228. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n57/0185-1616-ep-57-207.pdf>
- Moreno-Brid, J. C., y Pérez-Benavides, L. (2021). Neoliberalismo y política social en México: entre la simulación y el abandono. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 66(242), 149–172. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2021.242.75276>
- OCDE. (2020). *Building capacity for evidence-informed policymaking*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8706c1f4-en>
- Santiso, C. (2007). Eyes wide shut? The politics of autonomous audit agencies in emerging economies. *New Directions for Evaluation*, 2007(115), 61–84. <https://doi.org/10.1002/ev.232>
- Scartascini, C., y Chuaire, M. F. (2014). La política de las políticas públicas : re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe. *Resumen de Políticas Del BID*, 220(55).
- Weiss, C. H. (1999). The interface between evaluation and public policy. *Evaluation*, 5(4), 468–486. <https://doi.org/10.1177/13563899922208868>