

La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes

Félix ACOSTA

El Colegio de la Frontera Norte

Resumen

El propósito general de este trabajo consiste en hacer un análisis de los avances en el proceso de institucionalización de la evaluación de la política social en México a partir de 2006 y señalar algunas ideas para lograr que la evaluación de la política social contribuya a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia, la participación social, la eficiencia y la eficacia social de las acciones del gobierno orientadas a mejorar el bienestar de la población y a combatir la desigualdad social y la pobreza.

Palabras clave: pobreza, desigualdad social, políticas públicas, gobierno, administración pública, gobernanza, nueva gestión pública, ley general de desarrollo social, Coneval, Sedesol.

Abstract

Evaluating social policy in Mexico: recent developments, new tasks and persistent dilemmas

This paper analyzes the recent developments in the institutionalization process of the evaluation of social policy in Mexico and highlights some ideas to improve and enhance accountability, transparency, social participation, efficiency, and social impact of government policies aimed at alleviating poverty and social inequality.

Key words: poverty, social inequality, public policy, public administration, government, governance, new public management, general law of social development, Coneval, Sedesol.

Introducción

Aunque sus orígenes se remontan a la década de 1970, los principios y la práctica de la evaluación de la política social en México empiezan a tomar forma a mediados de los años noventa y adquieren un impulso definitivo a partir de la publicación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en 2004 y del inicio de los trabajos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) en 2006. A partir de estos eventos se construye todo un andamiaje legal, institucional, regulatorio y normativo que define y organiza la política social y su evaluación; al interior de este andamiaje, el

Coneval recibe de la LGDS la encomienda de realizar la evaluación de la política de desarrollo social.¹

En este trabajo se propone un análisis de los avances en la institucionalización de la evaluación de la política social en México a partir de 2006 y señalar algunas de las tareas pendientes y los dilemas persistentes en el mediano plazo para lograr que la evaluación de la política social contribuya a mejorar la rendición de cuentas, la transparencia, la participación social, la eficiencia y la eficacia social de las acciones del gobierno orientadas a mejorar el bienestar de la población y a combatir la desigualdad social y la pobreza.

Para lograr este propósito, hemos dividido el trabajo en tres secciones, además de la introducción y unas consideraciones finales: en la primera sección se presenta el marco de referencia teórico-conceptual adoptado en el trabajo para darle sustento y entender el papel de la evaluación de la política pública bajo diferentes perspectivas de gobierno; en la segunda sección se ofrece un análisis de la naturaleza y características de la política social y de su evaluación en el marco legal e institucional existente en México, con la intención de identificar los espacios y los límites a la cogobernanza en la política social, y en la tercera sección se analiza el marco regulatorio en el que se inscribe la actividad evaluativa del Coneval, se revisan los avances observados en la evaluación de la política social en los últimos cuatro años y se señalan algunas de las tareas que todavía se consideran necesarias para fortalecer la evaluación de la política social. Al final del trabajo se ofrecen algunas consideraciones con el ánimo de contribuir a impulsar la agenda de discusión sobre el tema.

Evaluación de la política pública

Después de un largo y sostenido periodo de éxito en la conducción del desarrollo económico y del bienestar social durante la primera mitad del siglo XX, el Estado ha sufrido una serie de cuestionamientos como resultado de los efectos negativos de las sucesivas crisis económicas, las cuales han puesto en entredicho las capacidades de los gobiernos nacionales y los arreglos institucionales vigentes para dirigir los procesos de desarrollo económico y social en los diferentes países.

¹ A lo largo del trabajo usaremos indistintamente los términos “política social” y “política de desarrollo social”, con la precisión de que, por su naturaleza transversal e integral, la política social no se circunscribe a las acciones y programas que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), sino que, como sistema de acción pública, incluye las que realizan otras dependencias y entidades de la administración pública federal.

Cuando todavía se resentían en algunos países los efectos de las agudas crisis económicas del pasado siglo XX y de los consecuentes ajustes a sus economías nacionales, apenas en 2008, la primera crisis económica del siglo XXI nos volvió a recordar la fragilidad estructural de los gobiernos y sus instituciones ante los impactos económicos externos. Pero esta nueva crisis también contribuyó a fortalecer el cuestionamiento de la capacidad del Estado para dirigir el proceso de desarrollo económico y abatir la pobreza en un nuevo y todavía más complejo contexto de producción e intercambio de bienes y servicios caracterizado por la globalización y por la creciente interdependencia entre los procesos, los agentes económicos, las regiones y los países.

Lo mismo ha sucedido con el Estado de bienestar. Según Osborne (2006), el debilitamiento del paradigma tradicional de la administración pública y del Estado de bienestar² —que alcanzó su máximo desarrollo en Inglaterra y Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la década de 1960— se puede explicar a partir de dos factores relacionados: por un lado, su aplicación mostró un debilitamiento paulatino del Estado en su capacidad de satisfacer las crecientes necesidades sociales de la población; por otro, el paradigma comenzó a recibir fuertes críticas de parte de las comunidades académicas y de las élites políticas de los diferentes países.³

Reygadas (2008) ha señalado también que el repliegue del Estado de bienestar en algunos países de América Latina no puede explicarse solamente a partir de la debilidad financiera y fiscal de los gobiernos, sino que se encuentra asociado precisamente al deterioro de todo un conjunto de arreglos institucionales que legitimaban el papel preeminente del Estado en la conducción económica y social de los países, a través de su participación directa en la producción de bienes y servicios públicos, de su intervención en los mercados, y de su interlocución con las organizaciones sindicales y empresariales. Por su parte, Aguilar (2006, 2010) ha argumentado que fueron precisamente las sucesivas crisis económicas las que hicieron evidente la crisis del Estado social como modelo de gobierno en modo

² Osborne (2006) ha enunciado los elementos principales de la administración pública tradicional, los cuales se basan en la concepción weberiana (Weber, 1996) de la primacía de la burocracia y de la tecnología: a) el imperio de la legislación; b) el énfasis excesivo en la aplicación y observancia de marcos regulatorios y procedimientos; c) el papel central de la burocracia en el diseño e implementación de las políticas públicas; d) la dispersión de administración de la política pública entre las dependencias y entidades públicas; e) la necesidad y el compromiso de contar con presupuestos cada vez mayores para hacer frente a las necesidades crecientes de la población, y f) la hegemonía de una elite de profesionales en la administración de los servicios públicos.

³ Para una revisión de estas críticas, véase Dunleavy (1985), Chandler (1991), Dunleavy y Hood (1994) y Rhodes (1997). Mischra (1984) centra su análisis y críticas en el debilitamiento y declinación del Estado de bienestar.

tradicional o jerárquico, abriendo el camino para que otras formas de gobernar y otros modos de pensar la acción de gobernar a la sociedad se abrieran paso tanto en el ánimo de los propios gobernantes como en las comunidades sociales, políticas y académicas de los diferentes países.

Estos cuestionamientos prácticos y teóricos de la capacidad del Estado y de la pertinencia conceptual y política del Estado de bienestar contribuyeron a impulsar en varios países —incluyendo a México— una serie de reformas orientadas a modificar la naturaleza del Estado y las características y los ámbitos de acción del gobierno en los que se inserta la política social, los cuales pueden organizarse en dos líneas generales de razonamiento teórico-conceptual (véase Aguilar, 2006, 2010): la nueva gestión pública y la nueva gobernanza.

La nueva gestión pública

Una primera línea de razonamiento se centra en el análisis del sujeto Estado-gobierno y hace énfasis en la necesidad de cambiar la naturaleza del Estado y en la urgente y permanente corrección de la ineficiencia económica y administrativa del gobierno.⁴ Así, desde inicios de la década de 1990, los gobiernos nacionales que han impulsado reformas neoliberales para reconstituir políticamente y reestructurar en la práctica el papel del Estado y los ámbitos de acción del gobierno encontraron su sustento teórico y conceptual en los principios de la nueva gestión pública (NGP) (Hood, 1991; Osbourne y Gaebler, 1992; Dunleavy y Hood, 1994; Osbourne y Plastrick, 1999).

Sin embargo, después de un breve pero espectacular periodo de auge, que abarca toda la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI, la NGP ha empezado a recibir una serie de críticas que ponen en duda tanto su fortaleza teórico-conceptual como su pertinencia práctica (véase Aguilar, 2010). Para algunos autores (Dunn y Miller, 2007; Osborne, 2006), más que un nuevo paradigma en la disciplina de la administración pública, la NGP constituye solamente un conjunto de principios instrumentales —que representan más bien una definición operativa de la NGP—, que algunos de sus autores más representativos (Osbourne y Gaebler, 1992) organizaron alrededor del lema “reinventando el gobierno” y que ofrecían

⁴ En la práctica, muchos países impulsaron políticas neoliberales que tuvieron como ejes el adelgazamiento del Estado, la desregulación de los mercados, la privatización de los servicios públicos, y la focalización de la política social (Kliksberg, 2002; Massé-Narváez, 2002; Reygadas, 2008).

respuestas a problemas prácticos que en ese momento enfrentaba la acción del gobierno.⁵

A pesar de que las críticas que ha recibido, la NGP ha tenido en varios países, incluyendo México, una influencia considerable en la definición del papel del Estado y de sus características desde 1990. A continuación revisamos algunos de sus principios más representativos (véase Dunn y Miller, 2007).

El primero de estos principios establece que el gobierno tiene la responsabilidad de “dirigir” la provisión de bienes y servicios públicos, lo cual no significa necesariamente que el gobierno deba producirlos; bajo este principio, el gobierno no renuncia a su responsabilidad de proporcionar los bienes y servicios públicos que las diferentes comunidades demandan; sin embargo, en esta tarea, el gobierno está obligado a buscar la manera más eficiente de lograrlo y para ello debe echar mano de las capacidades de las empresas privadas y de los principios de la eficiencia económica.

El segundo principio propone que el gobierno debe ser “propiedad” de la comunidad y que entonces, el papel central del gobierno es “empoderar” a los ciudadanos y sus comunidades para que éstos puedan ejercer su propias decisiones respecto a los bienes y servicios públicos que desean recibir; en la práctica, esto significa que los gobiernos deben encontrar formas de lograr la participación más amplia posible de personas e instituciones en la toma de decisiones acerca de la manera en la que un bien o servicio público es producido.

El tercer principio reconoce que la competencia, que es propia de los mercados, puede tener efectos positivos en la provisión de servicios públicos no sólo en términos de producir y ofrecer un servicio público al más bajo costo posible, sino en términos más amplios, pues la competencia puede constituir un incentivo para que ciudadanos, comunidades, dependencias, entidades del gobierno y organizaciones privadas encuentren la mejor manera de producir y ofrecer un servicio público.

El cuarto principio establece que los gobiernos deben guiarse más por su misión y sus propósitos que por sus marcos regulatorios, y que las acciones de las dependencias y entidades del gobierno deben ser evaluadas por el resultado de sus acciones, las cuales a su vez deben estar expresadas en términos de sus objetivos y sus metas, y no solamente en consideraciones

⁵ En su definición más extrema, la NGP establece la superioridad de la racionalidad económica y administrativa del sector privado por encima de la del sector público, a partir del supuesto de que dicha racionalidad, aplicada a la producción y provisión de bienes y servicios públicos, conducirá de manera automática a la mejoría en la eficiencia y la eficacia de la administración pública en la provisión de dichos bienes y servicios (ver Dunn y Miller, 2007; Osborne, 2006).

de carácter operativo o de apego estricto a las normas y regulaciones. Más aun, la conducción de los procesos organizacionales del gobierno, como es el caso del presupuesto, debe estar basada en criterios de costos y beneficios de los resultados de las acciones del gobierno, es decir, en criterios de eficiencia y eficacia de las acciones y programas de política pública. Finalmente, un gobierno neogerencial orientado a resultados debe incorporar la participación ciudadana en la definición de los objetivos a partir de los cuales es evaluada la acción del gobierno.

Aunque a las críticas que cuestionan su fortaleza conceptual se suman aquéllas relacionadas con los resultados deficientes en su implementación —particularmente en países en desarrollo—, la racionalidad instrumental y operativa de la NGP sigue teniendo una influencia importante en el ejercicio de la administración pública y en los alcances de la política pública en varios de estos países, a pesar de que algunas de las experiencias de su aplicación suelen tener muy poca relación con sus principios fundacionales, ocasionando algunos efectos negativos en su práctica.⁶ Inclusive algunos autores que han estudiado la aplicación exitosa de la racionalidad instrumental de la NGP⁷ en el caso de Nueva Zelanda han advertido de las dificultades para su aplicación en los países menos desarrollados (véase Schick, 1998).

La nueva gobernanza

Una segunda línea de razonamiento teórico-conceptual se centra más bien en el proceso de gobernar y cuestiona no la ineficiencia administrativa y económica del gobierno, sino la insuficiencia del Estado y del gobierno en el proceso de dirigir a la sociedad en un contexto de profundas transformaciones propias de las sociedades modernas (Aguilar, 2006, 2010). En oposición

⁶ Algunos de estos efectos negativos están relacionados con la aplicación a ultranza del adelgazamiento del gobierno mediante la privatización de bienes y servicios públicos, la excesiva desregulación de la actividad económica y la reducción de las políticas sociales a una mínima expresión posible en algunos países durante y después del proceso de ajuste ante los efectos de las crisis económicas de los años setenta y ochenta (ver Kliksberg, 2002; Massé-Narváez, 2002; Reygadas, 2008).

⁷ Aguilar (2010) ha argumentado que la desregulación constituye el talón de Aquiles de la NGP, pues la crisis financiera de 2008 mostró que es necesario volver a considerar la regulación de los mercados, especialmente el mercado financiero, debido a que en los años recientes ha mostrado ser una fuente de volatilidad económica y de inestabilidad social. Aunque en menor grado, la privatización de los bienes y servicios públicos también genera dudas, no tanto respecto al cumplimiento del criterio de eficiencia económica, sino respecto a criterios asociados a su “calidad institucional” (legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana). En cambio, el principio de costo-eficiencia de las acciones del gobierno (organizadas en programas y políticas) constituye un elemento de reconocido valor, especialmente en los tiempos actuales de disminuidas fortalezas fiscales de los gobiernos, producto de los ajustes neoliberales y neogerenciales.

al enfoque de la NGP, la nueva gobernanza (NG) se centra en el necesario acompañamiento del Estado por parte de la sociedad organizada y en la eficacia social de las actividades de gobierno en la solución de problemas sociales y la creación de oportunidades. De hecho, para algunos autores de la gobernanza, las decisiones sobre cómo gobernar no tienen un carácter necesariamente dicotómico, como lo señalan los seguidores de la NGP, pues estas decisiones sobre los modos más apropiados para gobernar las sociedades modernas deberían combinar las mejores características de los diferentes modelos, paradigmas o perspectivas, centrándose más bien en el “esto y lo otro”, en lugar del “esto o lo otro” (véase Aguilar, 2010; Kooiman, 2004: 193; Kooiman *et al.*, 2008).⁸

De esta manera, la gobernanza interactiva o gobernanza sociopolítica, como la definen sus autores más representativos, constituye una perspectiva teórica que ofrece un marco analítico de referencia para entender la naturaleza cambiante y diversa del papel del Estado y el gobierno en la conducción del proceso de gobernar, a partir del supuesto de que las sociedades modernas son gobernadas por una combinación de esfuerzos o interacciones de gobierno, las cuales constituyen respuestas a problemas —como la pobreza y el cambio climático— en sociedades que son esencialmente complejas, diversas y dinámicas, tal y como sucede con las sociedades modernas (Kooiman, 2004; Kooiman *et al.*, 2008).

Esta perspectiva teórica, que tiene su base “en el desarrollo social y es particularmente atribuible a las crecientes interdependencias sociales” (Kooiman, 2004: 172) observadas en las sociedades contemporáneas, determina “diferentes formas de interacción sociopolítica como punto central en el que se establecen diferentes distinciones, tales como las que se dan entre autogobernanza, cogobernanza y gobernanza jerárquica, y entre órdenes de gobernanza, tales como el primer orden de gobernanza, que implica la solución de problemas y la creación de oportunidades, el segundo orden de gobernanza, que contempla las condiciones institucionales, y la metagobernanza, que se refiere a los principios que gobiernan la propia gobernanza” (Kooiman, 2004: 171; Aguilar, 2006, y Kooiman *et al.*, 2008).

Así, la NG hace énfasis en la solución de problemas y la creación de oportunidades a partir de las interacciones entre los actores públicos,

⁸ Desde este punto de vista, al hablar de tendencias en la tarea de gobernar es más apropiado referirse al cambio en el papel del gobierno, más que a una disminución del papel del gobierno, de tal manera que la redefinición del papel del Estado y del gobierno no convierte en obsoletas las formas tradicionales de gobernar, sino que reconoce que la solución de los problemas sociales requiere de la combinación de un número cada vez mayor de enfoques, instrumentos y actores sociales (Kooiman, 2004).

privados y de la sociedad civil, y parte del reconocimiento de la existencia de distinciones entre ‘modos de gobernanza’ y ‘órdenes de gobernanza’.

Para entender la complejidad de la naturaleza de las interacciones que establecen los diversos actores, la NG agrupa estas interacciones en tres modos de gobernanza. En el primer modo, denominado ‘gobernanza por autogobierno’ o ‘autogobernanza’, toman lugar las interacciones sociopolíticas correspondientes a sistemas que solamente pueden ser gobernados por sus “modelos internos y autorreferenciados de organización y operación”; en términos prácticos, el autogobierno remite a sistemas en los que son los propios actores y no el gobierno los que atienden y aseguran el funcionamiento del sistema y la provisión de las necesidades de la ciudadanía de manera autosostenida (Kooiman, 2004: 180; Kooiman *et al.*, 2008).

En contraste, el segundo modo de gobernanza o cogobernanza, pone el énfasis en la constitución de “formas organizadas de interacción” en la tarea de gobernar, en las que “los actores cooperan, se coordinan, se comunican sin un actor de gobierno central o dominante”. El aspecto central de este modo de gobierno radica en que los diferentes actores sociales

reúnen esfuerzos alrededor de un propósito común... y comprometen sus propias identidades y autonomía”, aunque de manera parcial, en el proceso de gobernar, a cambio de acuerdos mutuos, derechos y obligaciones (Kooiman, 2004: 179-180; Kooiman *et al.*, 2008).

Finalmente, el modo jerárquico de gobernanza es usado para representar las típicas relaciones entre el Estado y la sociedad, en las que el primero se mantiene como el actor central y primario de la gobernanza. El carácter jerárquico de este modo de gobierno no implica que desaparezcan las interacciones sociopolíticas; por el contrario, “los derechos y obligaciones de los actores sociales se organizan de acuerdo a unas responsabilidades supraordenadas y subordinadas” y “las sanciones positivas sujetas a las intervenciones tienen un carácter altamente formalizado y están sujetas a garantías políticas y jurídicas” (Kooiman, 2004: 179, 183).

Este modo de gobernanza se distingue por la primacía de los sistemas de intervención pública en las cuestiones sociales y porque en la mayor parte de los casos las intervenciones se hayan frecuentemente enlazadas con algún tipo de marco legal, regulatorio, normativo o administrativo, cuya observancia constituye una prioridad ineludible para el gobierno y los propios actores sociales (Kooiman *et al.*, 2008).

Vista como perspectiva de gobierno, la NG o el gobierno interactivo o sociopolítico considera tres órdenes que orientan el modo de gobernar en gobernanza: el primero tiene que ver con el conjunto de interacciones, acuerdos o actividades de gobierno que establece la diversidad de actores públicos, privados y de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales y en la creación de oportunidades sociales;⁹ el segundo reconoce el papel que juegan los arreglos institucionales¹⁰ en los que estas interacciones o actividades de gobierno se llevan a cabo, y el tercero incorpora la consideración de un conjunto de principios que sirven de guía a las actividades de gobierno.

Así, mientras que en el primer orden de gobernanza se pone énfasis en los aspectos procesuales de gobierno y en el segundo orden la atención se centra en los aspectos estructurales de las interacciones de gobierno, en el tercer orden de gobernanza se establece que la gobernanza está sujeta a una serie de características y principios que hacen que la gobernanza sociopolítica o gobernanza interactiva constituya un enfoque teórico adecuado para gobernar a las sociedades modernas (Aguilar, 2006; Kooiman, 2004; Kooiman *et al.*, 2008).

Desde el punto de vista de la teoría sociológica, la NG propone también que las sociedades modernas están compuestas por actores de gobernanza cuyas acciones se relacionan con las estructuras, sujetándose a su influencia, pero también modificándolas continuamente. Vistos desde el punto de vista de la sociología del conocimiento, los acuerdos o interacciones que establecen los diversos actores pueden ser también interpretados o conceptualizados como construcciones sociales ancladas en el concepto de dualidad que le es propio a la estructura social (véase Berger y Luckmann, 1967; Giddens, 1984; Kooiman *et al.*, 2008; y Pzeworski, 1982).

Los actores incluyen a individuos, agrupaciones políticas, organizaciones empresariales y laborales, asociaciones civiles, dependencias y entidades públicas, empresas privadas, organizaciones internacionales y cualquier otra entidad social con capacidad de agencia o poder de gestión en la sociedad; las estructuras remiten a los acuerdos, leyes, normas, reglamentos, creencias culturales, procedimientos y posibilidades científicas, técnicas y

⁹ En la NG, el gobierno adquiere conciencia de “la necesidad de cooperar con otros actores sociales” y “las empresas privadas también reconocen (o les hacen reconocer) cada vez más sus responsabilidades sociales en áreas como la protección ambiental, la participación de los consumidores y en asuntos como la creación de empleos” (Kooiman, 2004: 173).

¹⁰ El término ‘institución’ se usa para denotar los acuerdos, leyes, reglas, normas, creencias, procedimientos y organizaciones utilizadas por los actores para tomar decisiones (Kooiman *et al.*, 2008).

materiales que hacen posible o que limitan la acción de los actores y que son continuamente transformadas por ellos mismos.

Evaluación de la NGP y la NG

Estas dos perspectivas (la NGP y la NG) de la acción de gobernar ofrecen dos enfoques distintos de evaluación de la política pública, entendida ésta en términos generales como

un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación, que constituyen el modo o patrón de comportamiento como el gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas públicos (Aguilar, 2008b: 5).

Entre esos problemas se encuentran la inseguridad pública, el desempleo, la falta de acceso a los sistemas de salud y seguridad social, la falta de acceso a una educación de calidad, la desnutrición, la mortalidad materna, la mortalidad infantil y el deterioro del medio ambiente. En términos prácticos, las políticas públicas pueden ser desagregadas en programas, componentes, actividades y acciones que contienen intenciones específicas de la política pública y que están orientadas a atender objetivos particulares que pueden contribuir en la solución del problema considerado de interés público por el gobierno y la sociedad y que el gobierno tiene la responsabilidad de coordinar o dirigir.

Bajo la perspectiva de la NGP, la práctica de la evaluación se ha movido en dos pasos. En un primer momento, la evaluación ha estado orientada a verificar que el principio de eficiencia económica se cumpla al interior de cada uno de los programas que constituyen una política pública determinada, es decir, que los objetivos del programa se alcancen al menor costo posible. En años recientes, la evaluación ha puesto énfasis en el examen de la eficacia social de los programas y la política pública en el desempeño del gobierno, en el gobierno por resultados, de acuerdo con las exigencias más recientes de la NGP y a partir precisamente de la experiencia paradigmática de Nueva Zelanda en la organización del presupuesto por resultados. En este segundo momento, los programas deben orientar sus objetivos, indicadores y metas hacia el logro de su eficacia en la solución de los problemas sociales públicos (Aguilar, 2008b).

Concebido de esta manera, el ejercicio de evaluación de una política pública determinada tiende a organizarse en dos fases complementarias, a partir del supuesto de que el principio de eficiencia económica se cumple al

interior de los programas. En una primera fase, la evaluación está orientada a examinar la eficacia social de los programas que integran la política pública, es decir, que cada uno de ellos tenga una contribución marginal probada en la solución del problema público que motivó su formulación e implementación; en un segundo paso, la evaluación se orienta examinar de manera rigurosa si el conjunto de programas que integran la política pública se encuentra organizado de manera consistente y coherente, de tal forma que los principios, las acciones y las actividades específicas de cada uno de los programas se muevan en la misma dirección, contribuyendo así en la solución del mismo problema público y constituyendo, por lo tanto, lo que se llama un ‘sistema de acción pública’, una política pública (Aguilar, 2008b: 25).

Vista a la luz de las exigencias más recientes de la NGP y del presupuesto por resultados, la evaluación de cualquier política pública debería entonces servir de insumo a dos propósitos relacionados con el ejercicio de evaluación. Por un lado, verificar que los programas cuenten con un diseño causal apropiado, con indicadores de eficiencia económica y de eficacia social, y con metas asociadas a resultados con una temporalidad establecida, lo cual debe permitir al gobierno y al resto de los actores políticos y sociales involucrados en la formulación, implementación, monitoreo y vigilancia de los programas tomar decisiones respecto de la permanencia, ajuste o desaparición de cada uno de los programas de la política pública.

Por otro lado, el análisis de una política pública, en tanto que un conjunto de programas integrados y orientados consistentemente hacia la solución de un problema público de naturaleza amplia, debería permitir a los diferentes actores públicos y sociales conocer si el conjunto de programas que integran una política pública particular son consistentes con los objetivos de dicha política pública, eliminando duplicidades, disminuyendo costos y contribuyendo así a solucionar el problema del deficiente desempeño gubernamental en el manejo de la política pública y de la irresponsabilidad del gobierno en la administración del presupuesto público.

Si la eficiencia económica, la eficacia social, el desempeño y el presupuesto basado en resultados han constituido los valores supremos y los propósitos de la acción de gobernar y del ejercicio de evaluación de la política pública en muchos países —entre ellos México— en recientes décadas de gobiernos neoliberales y neogerencialistas, la evaluación adquiere diferentes matices e incorpora elementos nuevos, toda vez que la política pública es concebida en términos conceptuales como una acción colectiva en cuya consideración, formulación, implementación

y evaluación participan, además del gobierno, otros actores públicos y sociales tales como los partidos políticos, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los organismos internacionales, es decir, si la política pública es definida como un sistema de acción pública en modo de gobernanza y si la práctica de la evaluación se orienta entonces en un sentido más amplio a comprobar la calidad institucional y la calidad cognoscitiva técnica de la política pública (véase Aguilar, 2008b).

En este esquema de evaluación o, para ser más precisos, de valoración de la política pública, la calidad institucional se refiere al respeto a los valores o creencias públicas compartidas por la sociedad y plasmadas en los diversos ordenamientos que norman a las sociedades modernas, desde la constitución política, las diversas leyes, los compromisos y acuerdos internacionales, y los resultados formales de la deliberación pública sobre los problemas considerados de interés para la ciudadanía, mientras que la calidad técnica o calidad cognoscitiva se refiere al conjunto de relaciones causales en las que se fundamentan las acciones y actividades de la política pública orientadas a resolver problemas públicos (Aguilar, 2008b).

Estos dos componentes de la política pública, el de la calidad institucional y el de la calidad técnica, “son interdependientes y complementarios, ya que la eficacia pública de un gobierno se alcanza sólo a condición de conjugar legalidad y causalidad, normas jurídicas axiológicas y normas empíricas causales” (Aguilar, 2008b: 11) y pueden ofrecer más elementos para determinar la idoneidad de una política pública en curso o para indicar los cambios de diferente naturaleza que se deben implementar para que la política pública sea legalmente correcta, culturalmente aceptable, económicamente eficiente, socialmente eficaz, administrativamente factible y políticamente viable.

Cada una de estas características de la política pública remite a diferentes niveles y operaciones de análisis, y reunidas pueden brindar una visión más amplia en el ejercicio de valoración de la política pública. Este tipo de evaluación o valoración de la política pública requiere también de un ejercicio intelectual mucho más complejo, que incorpora nuevos elementos teórico-conceptuales y nuevas cuestiones político-institucionales (véase Aguilar, 2008a, 2008b).

Aguilar (2008a) ha señalado dos cuestiones de carácter político-institucional que están relacionadas con las posibilidades mismas de la gobernanza y que requieren del análisis de los expertos en la valoración de la política pública: la primera es la participación social; la segunda es la responsabilidad/rendición de cuentas. De esta manera, para hacer

una valoración de un proceso de gobernar en modo de gobernanza, para determinar que la gobernanza exista, es necesario en primer lugar que haya una mayor densidad de participación social y que ésta refleje verdaderamente la naturaleza democrática y participativa de la gobernanza; en segundo lugar, la valoración de la segunda cuestión exige indagar si existen y son de adecuada calidad las actividades utilizadas por el gobierno para mantener informada a la ciudadanía acerca de los diversos componentes de la propuesta de gobernanza.

Entre el gobierno jerárquico y la cogobernanza

La Ley General de Desarrollo Social (*Diario Oficial de la Federación*, 2004) constituye un cambio significativo de la política social en México por dos razones, que remiten tanto a su concepción como a sus características como un sistema de acción pública deliberadamente orientado a resolver problemas sociales. En primer lugar, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal¹¹ constituye un paso importante para convertirla en una política social de Estado, cuyos objetivos, principios y funcionamiento trasciendan las diferentes administraciones sexenales del gobierno federal, dándole mayor certidumbre a todos los actores públicos y sociales involucrados en los diferentes aspectos de la política.

En segundo lugar, el hecho de que la LGDS haya sido aprobada por todos los partidos políticos representados en el poder legislativo nos anima a establecer en un principio la premisa de que la política social en México puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas, producto de algún mecanismo de diálogo y deliberación aceptado e implementado por los diferentes actores públicos y sociales respecto a problemas sociales no deseados para la población.

Desde nuestro punto de vista, la LGDS (en adelante Ley) concibe en términos generales e intencionales a la política social como una propuesta o un sistema de acción de gobernar en modo de cogobernanza por tres razones distintivas. En primer lugar, la Ley puede ser concebida como el acuerdo o conjunto de acuerdos de los diferentes actores sociales involucrados en la discusión y solución de los problemas que son objeto de la Ley y que

¹¹ Para la NG “el gobierno ha dejado de ser el único o el más importante productor del contenido de la Gobernanza, pero es el único en la validación del contenido. El gobierno da la forma pública (de ley, decreto, política, servicio...) al contenido de la decisión en cuya elaboración participó en asociación con actores no gubernamentales” (Aguilar, 2008a: 43).

la acción del gobierno convierte en problemas públicos, cuya solución descansa en varios principios aceptados por los diferentes actores.¹²

En segundo lugar, la Ley crea un Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS), el cual puede ser conceptualizado a su vez como un mecanismo de constante concurrencia en el que están señaladas las obligaciones y las responsabilidades de los diferentes actores públicos y sociales (el gobierno de los tres niveles, el sector privado, y los individuos y organizaciones sociales que representan a la sociedad civil) en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de la política social.

Finalmente, al menos en los enunciados principales de la Ley, la participación social y la rendición social de cuentas parecen constituir elementos distintivos de la política social,¹³ (véase Aguilar, 2008a; véase también Kooiman, 2004, y Kooiman *et al.*, 2008).

Sin embargo, el hecho de que la política social haya sido elevada al rango de precepto legal y que su concepción —aunque de manera enunciativa— tenga algunos de los elementos distintivos de la cogobernanza no garantiza, como lo establece el marco teórico-conceptual de referencia, que todos los objetivos y los principios de la Ley se cumplan en la práctica y que en las instituciones encargadas de su diseño, aplicación y evaluación existan espacios que garanticen o al menos favorezcan la cogobernanza como proceso de gobierno.

Por estas razones, para revisar los espacios y los límites de gobernar la política social en modo de cogobernanza, el enfoque que seguiremos en esta sección consiste en analizar las inconsistencias y las tensiones entre los principios que establece el marco legal de la política social y el funcionamiento de la estructura administrativa del gobierno, con el objetivo más específico de identificar algunos elementos que pueden estar afectando su viabilidad como sistema de acción pública en modo de cogobernanza y que nos permiten sugerir algunos ajustes en el marco

¹² En la NG, “el fundamento de su validez política y eficacia social es el acuerdo que el gobierno y sus consorcios de las empresas privadas y los organismos sociales hayan alcanzado acerca del curso del proceso decisorio y, por ende, de su producto final. Ya no es suficiente la aprobación del gobierno. Si los demás participantes en el proceso de decisión de la Gobernanza no aprueban el modo como se desarrolló el proceso, la propuesta de gobernanza no existe ni podría existir, pues carecería del sustento de validez política y de efectividad práctica que le otorgan los que con el gobierno son los coproductores de la decisión y los socios de su implementación. En el mejor de los casos sería una propuesta directiva pensable, defendible, elegible, optativa, pero que no se volverá acción directiva real y eficaz porque no cuenta con la aprobación de la dirigencia, que ahora es integrada por Gobierno y sociedad” (Aguilar, 2008a: 42).

¹³ Si la participación social y la rendición social de cuentas constituyen dos elementos institucionales fundamentales de la gobernanza, la evaluación, o más bien, la valoración de la calidad de la primera y de los alcances y resultados de la segunda son determinantes para analizar el origen, las posibilidades y existencia misma de la gobernanza (ver Aguilar, 2008a).

legal y en las instituciones públicas para el adecuado funcionamiento de la política social.

El análisis más específico acerca de los avances en la evaluación de la política social respecto de su calidad cognoscitiva o causal, su eficiencia económica y su eficacia social se presentan en la siguiente sección en la que se pone especial atención en el impulso que ha recibido la evaluación de las acciones y programas de la política social a partir de la constitución del Coneval y de sus referentes legales y regulatorios.

Los principios y los objetivos de la política social

Partiendo del reconocimiento de la universalidad de los derechos sociales¹⁴ de los mexicanos —también consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, la Ley establece que la política social se guiará por un conjunto de principios o creencias culturales: ‘libertad’, que es la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal; ‘justicia distributiva’, que garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas; ‘solidaridad’, la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad; ‘integralidad’, esto es, articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales; ‘participación social’, definida como el derecho de las personas y las organizaciones a intervenir e integrarse individual y colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las acciones y programas de la política social; ‘sustentabilidad’, esto es, preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales para mejorar la calidad de vida y productividad de las personas sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; ‘respeto a la diversidad’, o sea, el reconocimiento en términos del origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil, para superar toda condición de discriminación; ‘libre autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades’, que significa el reconocimiento, en el marco constitucional, a las formas internas de

¹⁴ Los derechos sociales reconocidos en la Ley son: la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo, la seguridad social y la no discriminación.

convivencia y de organización; y ‘trasparencia’, definida como la obligación del gobierno a hacer pública la información sobre el desarrollo social.

A partir de estos principios que definen el conjunto de creencias culturales en las que descansa la política social se establecen los objetivos siguientes: a) propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, la superación de la discriminación y la exclusión social; b) promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingreso y mejore su distribución; además de fortalecer el desarrollo regional equilibrado, y d) garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de la política social.

Si aceptamos que los principios que norman la política social reflejan adecuadamente las creencias culturales aceptadas y compartidas por los diferentes actores públicos, sociales e internacionales en relación con la política social, los objetivos de la política social pueden constituir un marco para organizar y dividir la valoración de la política social en dos planos: el primer plano consideraría la valoración de la eficacia social o la rendición social de cuentas de la política social e incluiría los elementos contenidos en los primeros tres incisos; en el segundo plano, la valoración de la política social estaría orientada a medir la calidad de la participación social, para que ésta trascienda efectivamente los parámetros de la participación ciudadana, más propia de la nueva gestión pública que de la nueva gobernanza (véase Aguilar, 2008a).

Existe otro principio que, aunque genera todavía muchas interrogantes respecto de su correcta y adecuada aplicación, está considerado como necesario para avanzar en un proceso de gobernar en modo de cogobernanza: este principio se refiere a la descentralización de la política pública. Aunque no está explícitamente integrado como tal, en la Ley se establece que los municipios serán los principales ejecutores de los recursos y los programas federales de la política social, con excepción de los programas expresamente asignados a alguna dependencia o entidad federal.

Aunque la Ley parte del reconocimiento del carácter universal de los derechos sociales, en la definición de los alcances de la política social se reconoce que los recursos financieros con que cuenta el gobierno son escasos y que esta escasez obliga al gobierno a establecer como “prioritarios” los programas de la política social y a considerar “de interés público” los siguientes programas: los de educación obligatoria; los

dirigidos a personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los programas que tienen un componente regional y que están dirigidos a zonas de atención prioritaria; los orientados a asegurar la alimentación y la salud maternoinfantil; los programas de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda; los programas destinados a la generación y conservación del empleo, y los programas dirigidos a la construcción de infraestructura social básica, como agua potable, drenaje, electricidad, caminos y vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.

Este doble reconocimiento de los límites de las capacidades financieras del gobierno y de los programas de política social considerados prioritarios definen el carácter focalizado de la política social actual, en oposición a la concepción más universalista de la política social propia del Estado de bienestar que caracterizó a la acción del gobierno mexicano hasta la década de 1970. De esta manera se pretende asegurar la viabilidad económica de la política social en su conjunto y permitir al gobierno garantizar que los recursos asignados a los programas de política social no sufran disminuciones en sus montos presupuestales anuales sucesivos, lo que asegura la continuidad y la certidumbre de política social en las diferentes administraciones federales.

En términos conceptuales, la focalización como una característica distintiva de la política social aparece también en la Ley cuando ésta enuncia en el apartado de los derechos y obligaciones de los sujetos del desarrollo social que es obligación del gobierno —de los diferentes niveles— formular y aplicar “políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables”. La focalización también tiene una definición espacial, pues la Ley define como una prioridad de la política social a las áreas rurales y urbanas pobres o con insuficiencias y rezagos en el cumplimiento de los derechos sociales.

Las instituciones de la política social

Como ha sido mencionado anteriormente, para hacer operativa y funcional la política social, la Ley crea el Sistema Nacional de Desarrollo Social y lo define claramente como “un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos: federal, los de

las entidades federativas y los municipales, así como los sectores social y privado”, que tiene de manera resumida los siguientes objetivos: a) integrar la participación de los sectores público, social y privado en el cumplimiento de los objetivos de la política social; b) establecer la colaboración entre los gobiernos de los diferentes niveles en la formulación y ejecución de las acciones y los programas de la política social; c) promover la vinculación y congruencia de las acciones y programas de política social del gobierno de los diferentes niveles con los objetivos y prioridades del plan nacional de desarrollo; d) fomentar la participación de los diferentes actores de la sociedad (personas, familias y organizaciones privadas y sociales); e) coordinar las acciones para el logro de los objetivos y prioridades de la política social; y f) impulsar la desconcentración y descentralización de las acciones y los recursos para el desarrollo social, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del pacto federal.

Asimismo, la Ley establece que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) la responsabilidad de coordinar el SNDS y le concede atribuciones para establecer convenios y acuerdos con las organizaciones privadas y sociales para diseñar y ejecutar la política social.

En términos de su estructura, el SNDS está constituido por un conjunto de instituciones con atribuciones y responsabilidades específicas en las tareas de formulación, implementación y evaluación de la política social. A continuación se describe de manera sintética la composición y las atribuciones de cada una de estas instituciones de la política social en México.

La Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS). Es un instrumento de coordinación de las acciones, programas e inversiones que para el cumplimiento de los objetivos y prioridades de la política de desarrollo social llevan a cabo las dependencias y las entidades del gobierno federal, ya sea de manera directa o en concurrencia con los gobiernos estatales y municipales y con otros actores sociales y privados.

La Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS). Es el instrumento de coordinación de las acciones y programas del gobierno federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política social.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS). Es el órgano consultivo de la Sedesol, de participación ciudadana y conformación plural, que tiene por objeto analizar y proponer acciones y programas que influyan en el cumplimiento de los objetivos de la política social.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Es una entidad del gobierno federal que tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas del desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza.

Participación social y factibilidad administrativa

Se ha señalado anteriormente que los dos elementos que distinguen al proceso de gobernar en modo de cogobernanza son el necesario acompañamiento del Estado y el gobierno por parte de los diversos actores de la sociedad, y la eficacia social de las acciones del gobierno en la solución de problemas sociales y en la creación de oportunidades (Aguilar, 2008a; Kooiman, 2004; Kooiman *et al.*, 2008). Por su parte, Aguilar (2008a) ha señalado también que la indagación de la calidad institucional de una propuesta de cogobernanza está íntimamente relacionada con la densidad y la calidad de la participación social.

En este apartado señalamos algunos problemas o inconsistencias de la política social que pueden estar limitando su naturaleza como propuesta de cogobernanza: el primero se refiere a las limitaciones que presenta la participación social en las instituciones que conforman el SNDS; el segundo problema está más específicamente relacionado con la factibilidad administrativa de la política social en el contexto del funcionamiento actual de la administración pública federal mexicana.

Un primer problema que requiere atención se refiere al propio marco legal que sustenta a la política social y tiene que ver precisamente con la densidad y la calidad de la participación social en la política social. Aunque en los principios de la política social se reconoce el lugar que debe ocupar la participación social, ésta tiene densidades y cualidades diferentes en cada una de las instituciones que conforman el SNDS y en algunas es prácticamente inexistente.

Revisemos entonces la composición de cada una de estas instituciones del SNDS, teniendo siempre en consideración que la coordinación del sistema recae en la Sedesol y que la Ley le otorga facultades para convocar y establecer acuerdos y compromisos con los diversos actores sociales que pueden darle viabilidad a la política social. Es de esperarse que para ser válidos y tener efectos sobre los objetivos de la política social, la convocatoria y los acuerdos deben involucrar a actores relevantes con poder y capacidad de gestión, al tiempo que deben alcanzar niveles adecuados de

formalización, de tal manera que la rendición social de cuentas permita hacer un balance del grado de cumplimiento de los acuerdos o compromisos por parte de los diferentes actores.

En primer lugar está la CNDS. En esta comisión, que tiene como propósito la consideración de la integralidad de los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno y el papel que juegan las desigualdades regionales, está presidida por la Sedesol y participan además otras cinco dependencias del gobierno federal. También tienen participación los titulares de las carteras de desarrollo social de cada una de las entidades federativas y el Distrito Federal, los representantes de las asociaciones nacionales de autoridades municipales legalmente constituidas y los presidentes de las comisiones de desarrollo social de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores. En esta comisión no toman parte ni actores de la iniciativa privada ni del resto de la sociedad.

En segundo lugar está la CIDS. Esta comisión, también presidida por el titular de la Sedesol, tiene la responsabilidad de asegurar la coordinación de las acciones y programas del gobierno federal en la política social, y está integrada por casi todas las dependencias, con excepción de aquellas dedicadas a la seguridad pública y la procuración de justicia. Los acuerdos de la CIDS son de carácter obligatorio para todas las dependencias del gobierno federal y su cumplimiento es vigilado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por la Secretaría de la Función Pública (SFP) porque involucran recursos y responsabilidades públicas. En esta comisión no participan tampoco representantes del sector privado —asociaciones, confederaciones o agrupaciones empresariales— que tienen un peso fundamental en la generación de oportunidades de empleo, ingreso, salud y seguridad social ni de la sociedad civil organizada en torno a demandas específicas de grupos minoritarios o vulnerables. Tampoco forman parte de la comisión algunas entidades del gobierno federal o de la sociedad civil que tienen la responsabilidad o el interés de impulsar acciones y programas para la atención de grupos vulnerables de población, como las mujeres, los jóvenes, los niños, los adultos mayores, los indígenas, los migrantes y las personas con capacidades diferentes.

En tercer lugar está el CCDS. También presidido por el titular de la Sedesol, éste es un consejo consultivo de esta secretaría de Estado que tiene atribuciones para emitir recomendaciones dirigidas a mejorar la política social, promover la colaboración de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales e impulsar “la participación ciudadana y de las organizaciones” en el seguimiento, operación y evaluación de la política

social. Este consejo está constituido por ciudadanos de los sectores privado y social, y de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural.

Finalmente está el Coneval, una entidad del gobierno federal sectorizada en la Sedesol y presidida también por el titular de esta dependencia. Lo integran, además, otro representante del gobierno federal —un secretario ejecutivo, titular de la entidad y nombrado por el presidente— y seis académicos especialistas en evaluación de la política social, quienes constituyen el soporte técnico-científico de las tareas de evaluación y medición de la pobreza del consejo. Aquí también está ausente la participación de representantes del sector privado o de la sociedad organizada en torno a necesidades o intereses específicos de grupos sociales.

Además, en relación con esta institución tan importante para la evaluación de la política social, el Coneval, concebido en la LGDS como un espacio de interacción de los expertos académicos con el titular de la Sedesol, desapareció prácticamente y en el estatuto orgánico del Coneval (véase Coneval, 2006), se trasladaron las funciones del Consejo establecidas en su decreto de creación a una Comisión Ejecutiva integrada por el titular de la entidad y los expertos académicos. Esta decisión, aunque es consistente con la ley de entidades de la administración pública federal, trasladó la interacción de los expertos académicos con el titular de la Sedesol a un comité de carácter administrativo con un formato muy rígido y anclado en modos jerárquicos de gobernar, disminuyendo drásticamente el poder y la capacidad de gestión de los expertos académicos integrantes de la entidad, introduciendo deficiencias en su operación y afectando negativamente la calidad de la participación social en la entidad.

El examen de la participación social en cada uno de estos espacios de interacción de la política social nos indica que para darle mayor viabilidad institucional a la política social es necesario aumentar la densidad de la participación social y mejorar la calidad de dicha participación en todos estos espacios, de tal manera que el sistema en su conjunto funcione de manera más adecuada, creando condiciones favorables —legales, culturales, políticas, administrativas, económicas y sociales— para que se cumplan los objetivos de la política social. En la literatura sobre la nueva gobernanza se hace mucho énfasis en que los actores participantes de la gobernanza deben poseer poder y capacidad de gestión, aunque las relaciones entre ellos no sean necesariamente simétricas y aunque los resultados de la deliberación conjunta —plasmados en decisiones de gobernanza— no dejen enteramente satisfechos a todos los participantes en el proceso de gobernar, empezando por el propio gobierno (Aguilar, 2008a; Kooiman, 2004; Kooiman *et al.*, 2008).

Un segundo problema que puede estar afectando la viabilidad de la política social está relacionado con las tensiones entre los preceptos y las instituciones de la política social y el funcionamiento actual de la estructura administrativa del gobierno, el cual conserva muchas de sus tradiciones jerárquicas y burocráticas. En primer lugar, en un sistema presidencialista como el de México, que tiene raíces profundas en el modo jerárquico de gobernar, pareciera que ninguna decisión de gobierno es válida y cumplida por los titulares de las diferentes dependencias federales si en la decisión no participa el propio depositario del Poder Ejecutivo Federal y este modo jerárquico y burocrático de gobernar la política pública a nivel federal se reproduce en los niveles estatales y municipales del gobierno e influye en la calidad de las interacciones entre los actores públicos y entre éstos y los actores sociales.

En esta lógica, los trabajos y los acuerdos de una institución tan importante para la política social, como es el caso de la CIDS, pueden estar condenados al fracaso porque es difícil que los titulares del resto de las dependencias federales atiendan los acuerdos de una comisión que es presidida por un par —el titular de la Sedesol—. O puede estar sucediendo algo todavía más grave: que los acuerdos de la CIDS se queden en el papel o no tengan verdadera relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la política social porque los asuntos y los acuerdos verdaderos y válidos sobre la materia sean tomados en el seno del gabinete social, en el que sí participa el depositario del Poder Ejecutivo Federal, estableciendo acuerdos, compromisos y esquemas de rendición de cuentas para los integrantes de su gabinete de gobierno.

En correspondencia con estos modos jerárquicos y burocráticos de gobernar la política pública, también puede suceder que en todas estas instituciones de la política social, en lugar de los actores titulares, participen representantes o subordinados, quienes no tienen generalmente suficiente capacidad de gestión o poder para comprometer acuerdos con los actores privados y de la sociedad civil que tengan impactos significativos en los objetivos de la política social; si esto ocurre, la calidad de las interacciones y los acuerdos entre los actores participantes puede disminuir mucho y restar viabilidad a la política social (Aguilar, 2008a).

Evaluación del gobierno y de la política social

Como se mencionó anteriormente, la evaluación de la política social recibió un impulso muy importante con la publicación de la LGDS en

enero de 2004 y con el inicio formal de los trabajos del Coneval en 2006. La Ley le concede al Coneval la facultad amplia y sustantiva de hacerse cargo de la evaluación de la política social, pudiendo “realizarla por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa”, con el objeto de “revisar periódicamente el objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (DOF, 2004: 13).

Además, como la política social tiene como uno de sus objetivos el asegurar el disfrute de los derechos sociales por parte de la ciudadanía y los derechos sociales trascienden las acciones que realiza la Sedesol, las atribuciones de evaluación del Coneval se extienden a las acciones y programas llevadas a cabo por otras dependencias y entidades del gobierno federal y de los gobiernos estatales y municipales que involucran recursos federales y que llevan a cabo acciones y programas que tienen un impacto potencial sobre el disfrute de los derechos sociales reconocidos en la Ley —educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente sano, trabajo, seguridad social y no discriminación—.

Estas facultades amplias del Coneval para evaluar la política social fueron, sin embargo, acotadas en su decreto de creación, emitido por la Sedesol en agosto de 2005, en el que se establece que el Coneval tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social, (y los) programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública (DOF, 2005: 5).

La intención de este acotamiento de las facultades del Coneval en su decreto de creación se hizo manifiesta con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en marzo de 2006. Este nuevo ordenamiento legal pone límites a las atribuciones de evaluación de la política social del Coneval al establecer que esta entidad “coordinará las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social y lo dispuesto en esta Ley” (DOF, 2006: 55), otorgando facultades de evaluación a la SHCP y a la SFP junto con el Coneval. Además, la LFPRH “encapsula” los propósitos de la evaluación, orientando de manera específica la construcción de una base de datos de indicadores estratégicos y de gestión administrada por

la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)¹⁵ que alimente a un sistema de evaluación del desempeño¹⁶ (SED) que permita a su vez implementar el presupuesto basado en resultados (PBR). Para lograr estos propósitos, la LGPRH establece la obligación del Coneval de emitir, conjuntamente con la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP), tanto los lineamientos metodológicos para la evaluación de los programas, como los planes anuales de evaluación, que permitirán la implementación sistemática del SED y del PBR (véase DOF, 2006b: 54-55; véase también Castro *et al.*, 2009).

Ante este doble mandato legal, una gran parte del esfuerzo institucional del Coneval —acompañado siempre de la SHCP y de la SFP— en materia de evaluación en los recientes cuatro años ha estado más dedicado a tres tareas relacionadas mayormente con la implementación del SED que con la evaluación del cumplimiento de los objetivos de la política social: en primer lugar, normalizar la práctica de la evaluación; en segundo lugar, contar con una primera evaluación de la consistencia interna de los programas sociales federales; finalmente, revisar y “certificar” la calidad de los indicadores de resultados, de gestión y de servicios que los programas elaboraron e integraron a sus matrices de indicadores y resultados a partir de la evaluación de consistencia y resultados.

La normalización de la práctica de la evaluación

Los lineamientos generales para la evaluación de los programas del gobierno federal, publicados por la SFP en marzo de 2007, parten precisamente de la consideración de que la evaluación de los programas de las dependencias y entidades federales se lleva a cabo con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es obligatorio para los ejecutores de gasto y tiene como propósito realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos conforme a indicadores estratégicos y de gestión

¹⁵ Mientras que la LGDS le concede facultades amplias al Coneval para aprobar, previa consulta con la SHCP y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) de la Cámara de Diputados, los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas que servirán de insumo a la evaluación del cumplimiento periódico de los objetivos de la política social, en la LFPRH, el Coneval “certifica” la calidad de los indicadores que la SHCP necesita para alimentar el sistema de evaluación de resultados y para echar a andar el presupuesto basado en resultados.

¹⁶ En la LFPRH se define al sistema de evaluación del desempeño como “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una evaluación objetiva del desempeño de los programas bajo los principios de verificación de grado de cumplimiento de los objetivos y metas, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos” (DOF, 2006b: 5).

(DOF, 2007). Y establecen la atribución conjunta de la SHCP, la SFP y el Coneval de determinar, mediante la publicación de un plan anual de evaluación, cuales programas deberán ser monitoreados y evaluados, con cargo al presupuesto del Coneval o al de las dependencias y entidades que operan los programas, con el propósito de fomentar una gestión basada en resultados.¹⁷

Para este propósito, los lineamientos establecen varios elementos que estandarizan y norman la evaluación de los programas federales. En primer lugar, definen las características de los diferentes tipos de evaluaciones. La ‘evaluación de consistencia y resultados’, que analiza con base en la matriz de indicadores la consistencia interna del programa en materia de diseño, de planeación estratégica, de cobertura y focalización, de operación, de percepción de la planeación objetivo y de resultados; la ‘evaluación de indicadores’, que analiza la pertinencia de los indicadores del programa para el logro de sus resultados; la ‘evaluación de procesos’, orientada a determinar si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente; la ‘evaluación de impacto’, que identifica con metodologías estadísticas los cambios en los indicadores del programa que son atribuibles a su operación, y las ‘evaluaciones estratégicas’, que son conceptualizadas como evaluaciones de una política pública particular, definida como un conjunto de programas.

Además, para estandarizar los procesos de evaluación, los lineamientos establecen la atribución del Coneval de elaborar los términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados, de opinar acerca de los términos de referencia de las evaluaciones de impacto que los programas deseen llevar a cabo por su cuenta y de conocer acerca de las evaluaciones complementarias que no se encuentren consideradas en el plan anual de evaluación y que las dependencias y entidades deseen llevar a cabo por su cuenta. Así, las dependencias y entidades federales mantienen facultades para llevar a cabo evaluaciones de sus programas, y para todos los casos, los lineamientos establecen que “la evaluación de los programas federales y sus resultados formarán parte del sistema de evaluación del desempeño, así como del programa de mejoramiento de la gestión y se articularán sistemáticamente con la planeación y el proceso presupuestario” (DOF, 2007).

¹⁷ En el proyecto de la SHCP, el SED tiene dos vertientes que lo alimentan: una es la evaluación de los programas federales, normada por el Coneval y coordinada conjuntamente por éste y la SHCP; otra es la evaluación de los compromisos de las dependencias y entidades para mejorar la operación de los programas, coordinada por la SFP. Para su conceptualización, ver ILPES (2003).

La evaluación de consistencia y resultados

Para construir las matrices de indicadores, los lineamientos establecieron la obligación de que todos los programas federales con reglas de operación lleven a cabo en 2007 una evaluación de consistencia y resultados que incluye aspectos de diseño, de planeación estratégica, de cobertura y focalización, de operación, de percepción de la población objetivo, y de resultados.

Para este propósito, los lineamientos establecen como obligatoria la metodología de marco lógico (véase ILPES, 2004) para la elaboración de las matrices de indicadores que permitan la conformación con fines de control presupuestal de un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados administrado por la SHCP, que “tiene el propósito de proveer a las dependencias y entidades responsables de los programas federales, información actualizada y periódica de la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados” (DOF, 2007b).

Para hacer operativo este proceso de alimentación de los sistemas de control presupuestal de la SHCP, los lineamientos establecen los siguientes pasos: las dependencias deben alinear sus objetivos estratégicos a las prioridades, estrategias y objetivos del plan nacional de desarrollo¹⁸ y los programas federales con reglas de operación deben a su vez alinear su propósito y su fin a los objetivos estratégicos de las dependencias que los operan. Para ese propósito, los programas deben hacer las modificaciones necesarias en su reglas de operación, que estas modificaciones se plasmen en sus matrices de indicadores, construidas a partir de la evaluación de consistencia y resultados; que las matrices sean integradas a las reglas de operación de los programas y al sistema de monitoreo y evaluación que forma parte del SED; que los programas revisen y actualicen anualmente sus matrices de indicadores, y finalmente, que las dependencias y entidades reporten periódicamente el avance en sus indicadores de acuerdo a los plazos del SED.

¹⁸ Aguilar ha señalado una distinción conceptual y analítica importante entre plan y política pública. El primer concepto remite a “la gramática de la planificación estatal, que ha sido considerada como el instrumento por excelencia de la dirección del gobierno y que ha llegado al extremo (socialista o estatista) de suponer que todos los ámbitos de la vida social y económica son planificables por el gobierno, susceptibles de intervención y regulación estatal y que los ciudadanos pueden ser forzados a determinados comportamientos que serán controlados por el poder público, con el añadido de que el plan global o impositivo es de eficacia contundente para el desarrollo social y el bienestar universal de las personas”. En contraparte, el segundo concepto “parte del principio liberal y republicano de que no todos los espacios de la vida económica y social de las personas y grupos son susceptibles de planificación, intervención o imposición estatal, en razón de su calidad de actividades libres (estatalmente reconocidas y garantizadas)” (Aguilar, 2008a: 12).

En una primera fase, completada en 2008 con los resultados de la evaluación de consistencia y resultados de 2007, el sistema de monitoreo y evaluación del SED empezó a ser alimentado con las matrices de indicadores de 106 programas¹⁹ que respondieron a la obligación establecida en los lineamientos. A partir de esa información, el Coneval también elaboró un primer diagnóstico de los principales problemas de los programas en términos de su calidad cognoscitiva o causal: 71 por ciento de los programas no tenían identificado el problema que atienden; sólo 58 por ciento tiene un diseño adecuado; solamente 44 por ciento cuentan con una matriz de indicadores válida; apenas 41 por ciento tienen indicadores claros, relevantes, económicos, sujetos de monitoreo y adecuados (véase Coneval, 2008a, 2008b).

Calidad de los indicadores y desempeño de los programas

Una vez construida la matriz de indicadores de los programas a partir de la evaluación de consistencia y resultados, el Coneval llevó a cabo en 2009 un último proceso para “certificar” la calidad de los indicadores de resultados y de gestión de los programas y determinar el avance observado en el primer año del sistema de monitoreo y evaluación del SED, al que denominó “evaluación específica de desempeño”. Para este propósito se puso a disposición de los evaluadores externos toda la información de los programas proporcionada por las dependencias y entidades responsables de los programas al sistema de monitoreo y evaluación del SED.

A un año de operación del SED se hicieron evidentes algunos de los problemas de su aplicación: las dependencias y entidades no proporcionaron, de acuerdo con lo establecido en la LFPRH y en los lineamientos, toda la información que tenían disponible, derivada de las distintas evaluaciones de sus programas; las matrices de indicadores de los programas derivadas de las evaluaciones de consistencia y resultados no coincidían con las que integraron al sistema de monitoreo del SED, lo que sugiere que los programas, cuyos operadores se preocupan por los impactos presupuestales de indicadores adecuados pero incómodos, llevan una “doble contabilidad” en sus matrices y sus indicadores, y finalmente, los resultados de las evaluaciones fueron cuestionados severamente por

¹⁹ De éstos, 27 corresponden a la Secretaría de Educación Pública, 16 a la Sedesol, 15 a la SHCP, 14 a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 12 a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, 9 a la Secretaría de Salud y el resto son de la Secretaría de Energía, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de la Reforma Agraria y el Instituto Mexicano del Seguro Social.

los responsables de algunos programas y sus dependencias, obligando al Coneval a hacer algunas observaciones de los límites del proceso y a colocar en el mismo sitio digital de las evaluaciones el “posicionamiento” del programa en relación con los resultados de la evaluación (Coneval, 2009a).²⁰

Pobreza, desigualdad del ingreso y derechos sociales

En ausencia de un conjunto de indicadores sociales sistematizado, que permitiese dar seguimiento en el corto y mediano plazos a los objetivos de la política social, las cifras recientes sobre pobreza generadas por el propio Coneval constituyen indicios que vale la pena tomar en cuenta para conocer el tamaño de los problemas sociales que todavía enfrenta la política social en México. Las cifras de pobreza por ingresos (Coneval, 2009b) indican que la pobreza alimentaria aumentó a nivel nacional de 13.8 por ciento en 2006 a 18.2 por ciento en 2008, lo que significa un incremento de cinco millones de personas y un retroceso de varios años en la política social. En el mismo periodo, la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el índice de Gini, se ha mantenido alrededor de 0.5, lo cual es indicativo de sociedades con una profunda desigualdad en la distribución del ingreso.

Las cifras generadas por la medición multidimensional de la pobreza para 2008 (Coneval, 2009c) también son indicativas de la prevalencia de la pobreza, de la carencia de oportunidades sociales, del rezago en los derechos sociales y de la vulnerabilidad de algunos grupos sociales. En relación con la pobreza, las cifras muestran que a nivel nacional 44.2 por ciento de la población vivía en pobreza, que 37.5 por ciento de la población era vulnerable por ingresos o por carencia de derechos sociales; asimismo, que solamente el restante 18.3 por ciento de la población no era ni pobre multidimensional ni vulnerable por ingreso o por carencia de derechos sociales. Igualmente, 77.2 por ciento de la población carecía de al menos uno de los derechos sociales y 64.7 por ciento no tenía acceso a la seguridad social. Además, la pobreza golpea de manera severa a los niños (42.1 por ciento), a los adultos mayores (51.2 por ciento) y a los indígenas (23.1 por ciento).

²⁰ Estas reacciones de los operadores de los programas ocurren por, al menos, dos razones: en primer lugar, cuando los programas se diseñan y operan con una lógica propia y sin referencia a la política pública en la que deberían estar integrados; en segundo lugar, cuando el nivel de desarrollo económico, institucional y administrativo del país está muy por debajo de las exigencias de este tipo de sistemas administrativos (ver Aguilar, 2008b; ver también Schick, 1998).

Las perspectivas en el mediano plazo tampoco son muy favorables, pues el aumento sostenido en los precios de los alimentos, la crisis financiera de finales de 2008, la mayor carga fiscal en los ingresos laborales y las alzas sucesivas en el precio de la gasolina y otros bienes y servicios públicos son hechos que seguramente repercutirán en un aumento de la incidencia de la pobreza en 2010.

Consideraciones finales

En virtud de su carácter transversal y de la responsabilidad social compartida del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales, con el sector privado y la sociedad organizada, la política social debería estar rindiendo mejores cuentas a la ciudadanía respecto de problemas tan graves y persistentes como la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y la carencia de oportunidades sociales de un sector importante de la población mexicana. Sin embargo, la política social como sistema de acción pública requiere de una revisión profunda para que los actores públicos y sociales relevantes, imaginen, acuerden, diseñen e implementen ajustes urgentes que permitan superar la desigualdad social y la pobreza.

Mejorar la calidad de la participación social y la rendición social de cuentas en las diferentes tareas de la política social, desde su discusión hasta su evaluación, constituye un imperativo para darle viabilidad a la política social, pero para ello es necesario superar las visiones neogerencialistas que limitan la participación social y la rendición social de cuentas. La inclusión, el compromiso, la rendición de cuentas y la confianza mutua entre los actores públicos y privados son elementos esenciales para crear condiciones institucionales favorables a la aplicación del arte de gobernar con una política social en modo de cogobernanza.

Si alguno de los actores tiene dudas respecto al mecanismo que se siguió para establecer los acuerdos, los compromisos y las obligaciones de los diferentes actores, si alguno de los actores actúa y decide de manera unilateral, si la desconfianza mutua prevalece entre los actores públicos, privados y de la sociedad organizada involucrados, o si los mecanismos y los instrumentos de rendición social de cuentas no tienen el reconocimiento de la ciudadanía, la política social como proceso de gobernar está destinada al fracaso. Lo mismo sucede si algunos actores con capacidad de gestión o con poder para influir en los resultados de la política social no están incluidos en el mecanismo de deliberación que conduce al establecimiento de los acuerdos que permitan el análisis, la formulación, la aplicación y

la evaluación de la política social, pues no será posible que ésta ofrezca soluciones factibles a los problemas sociales y opciones verdaderas a la creación de oportunidades de bienestar para la población.

En términos de eficacia/rendición social de cuentas, la valoración integral del cumplimiento de los objetivos de la política social debería servir de constante y permanente insumo para que la dependencia responsable de la coordinación de la política social impulse nuevos y urgentes acuerdos entre los actores públicos y sociales involucrados, que permitan darle mayor viabilidad a la política social como acción pública deliberada para solucionar el problema de la pobreza y sus causas estructurales. Para ello es urgente que la evaluación de la política social genere la información necesaria para hacer un monitoreo sistemático del cumplimiento de sus objetivos y que, para poder estar en condiciones de cumplir con ese mandato legal, el Coneval cuente con el diseño institucional más apropiado y con los recursos presupuestales suficientes para cumplirlo; en este momento, la confusión en el mandato legal del Coneval y su excesiva dependencia del gobierno federal obstaculizan el cumplimiento de su responsabilidad primaria.

En el periodo reciente, la evaluación de la política social se ha movido por dos caminos que no han llegado a comunicarse. En un lado está la evaluación individual del universo de programas existentes, que puede ser muy necesaria y útil para implementar el sistema de evaluación del desempeño y el presupuesto por resultados y para hacer más eficiente y eficaz la administración y el ejercicio del presupuesto federal, lo cual es un imperativo en los tiempos actuales de menor fortaleza fiscal del gobierno.

Sin embargo, en el otro lado se encuentra la valoración integral de la política social, en términos de la correspondencia entre las acciones y programas del gobierno federal y los objetivos de eficacia/rendición social de cuentas y de participación social, que hasta el momento se nutre apenas de indicios de resultados de la política social con la producción reciente de información sobre los indicadores de resultados y de gestión de los programas sociales federales y de información estadística sobre la evolución de la pobreza por ingresos y los perfiles de la pobreza multidimensional que el propio Coneval ha generado, pero que no termina de sistematizar en un conjunto de indicadores sociales que permitan el contraste constante y sistemático de los objetivos planteados y los resultados obtenidos con la política social.

En este sentido, la evaluación de la política social no ofrece todavía las respuestas que los diferentes actores públicos y sociales demandan

en relación con el cumplimiento de los objetivos de la política social. La información sobre la evolución reciente de la pobreza por ingresos y las características de la pobreza multidimensional sugiere que existen debilidades e inconsistencias en la política social, que la pobreza persiste pese a los esfuerzos de la política social, que el combate a la exclusión social no puede depender exclusivamente de programas sociales de carácter asistencialista y que tampoco se puede esperar que el crecimiento de la economía por sí mismo resuelva estos problemas sociales, porque los datos históricos contradicen este argumento.

La política social debe entonces atender las causas más profundas de la pobreza, como son la iniquidad social y la desigualdad de la distribución del ingreso; para ello, el gobierno debe establecer nuevos acuerdos discutidos y aceptados por los diferentes actores sociales para recuperar parte de su fortaleza fiscal perdida por los sucesivos ajustes ante las crisis económicas y usar eficientemente el presupuesto en programas que tengan impactos positivos sobre la distribución del ingreso, el combate a la pobreza y la creación de oportunidades sociales para la población.

Si formular y aplicar la política social necesita de acuerdos verdaderos y confianza mutua entre los diferentes actores públicos y sociales, la legitimidad social y la confianza de la ciudadanía en la práctica de la evaluación de la política social requiere de una institución responsable de la evaluación con mayor y mejor autonomía, con mayores recursos presupuestales, y con mayor y mejor participación de la sociedad. Si la tarea de evaluar la política social tiene necesariamente un componente técnico-científico —el cual es asegurado por la participación de expertos en evaluación—, la legitimidad, la transparencia y la aceptación social de los resultados de la evaluación de los programas y la política social pueden verse enriquecidas con una participación más amplia y diversa de la sociedad.

Aunque se han logrado avances importantes en la normalización de la evaluación y en la generación de información útil para determinar la calidad cognoscitiva de la política social, la información que ha generado la evaluación acerca de la consistencia interna y de la calidad de los indicadores de resultados, gestión y servicios de los programas no se ha usado todavía para modificar el diseño de los programas que presentan inconsistencias en su diseño y problemas en sus indicadores, y menos para valorar la eficiencia económica y la eficacia social del conjunto de la política social.

La evaluación tampoco ha generado todavía información acerca de la eficiencia económica de los servicios y productos considerados en los programas de política social que se requiere para hacer evaluaciones de costo-beneficio de los programas y que permita hacer ajustes en su operación para disminuir costos, mejorar la gestión, obtener mejores resultados y disminuir los espacios que fomentan el clientelismo de los programas sociales; hasta el momento, la relación costo-eficiencia de los diferentes programas de la política de desarrollo social, la única herencia aceptable de la nueva gestión pública, sigue siendo un supuesto que requiere también de un examen cuidadoso en la evaluación de la política social.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis F., 2006, *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México.
- AGUILAR, Luis F., 2008a, "Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones", en *Cuadernos de Liderazgo*, número 17, ESADE, Barcelona.
- AGUILAR, Luis F., 2008b, "Marco para el análisis de las políticas públicas", en *Administración y Ciudadanía*, volumen 3, núm. 2.
- AGUILAR, Luis F., 2010, "El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis", en *Frontera Norte*, volumen 22, núm. 43, enero-junio.
- BERGER, Peter, L. y Thomas LUCKMANN, 1967, *The social construction of reality*, Anchor Books, San Francisco.
- CASTRO, Manuel Fernando, Gladys LOPEZ-ACEVEDO, Gita BEKER-BUSJEET, Ximena FERNANDEZ-ORDONEZ, 2009, *Mexico's M&E system: scaling up from the sectoral to the national level*, ECD Working Papers Series, núm. 20, septiembre.
- CHANDLER, James A., 1991, "Public administration: a discipline in decline", en *Teaching Public Administration*, núm. 9.
- CONEVAL, 2006, *Estatuto Orgánico del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, en <http://www.coneval.gob.mx/contenido/normateca>.
- CONEVAL, 2008a, *Informe de evaluación de la política nacional de desarrollo social*, Coneval, México.
- CONEVAL, 2008b, *Evaluación de consistencia y resultados 2007-2008*, en http://coneval.gob.mx/coneval2?htmls/evalaucion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON_EVAL_MON-consist_result.
- CONEVAL, 2009a, *Evaluaciones específicas de desempeño 2008-2009*, en http://coneval.gob.mx/coneval2?htmls/evalaucion_monitoreo/HomeEvalMonitoreo.jsp?categorias=EVAL_MON_EVAL_MON-esp_desm.
- CONEVAL, 2009b, *Evolución de la pobreza en México*, en http://www.coneval.gob.mx/med_pobreza/3967.pdf.

- CONEVAL, 2009, *Medición multidimensional de la pobreza*, en http://coneval.gobmx/coneval2/htmls/medicion_pobreza/HomeMedicionPobreza.jsp?categories=MED_POBREZA.MED_POBREZA-med_multi.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2004, *Ley General de Desarrollo Social*, 4 de enero, México.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2005, *Decreto por el que se regula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, 24 de agosto, México.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2006, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, 30 de marzo, México.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2007, *Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la administración pública federal*, 30 de marzo, México.
- DUNLEAVY, Patrick y Christopher HOOD, 1994, "From old public administration to new public management", en *Public Money and Management*, julio-septiembre.
- DUNLEAVY, Patrick, 1985, "Bureaucrats, budget and the growth of the state", en *British Journal of Political Science*, núm. 15.
- DUNN, William N. y David MILLER, 2007, "A critique of the new public management and the neo-Weberian state: advancing a critical theory of administrative reform", en *Public Organization Review*, vol. 7.
- GIDDENS, Anthony, 1984, *The constitution of society*, University of California Press, Berkeley.
- HOOD, Christopher, 1991, "A public management for all seasons?" en *Public Administration*, núm. 69.
- ILPES, 2003, "Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina", en *Boletín del Instituto*, núm. 13, noviembre, Cepal, Santiago de Chile.
- ILPES, 2004, "Metodología del marco lógico", en *Boletín del Instituto*, núm. 15, octubre, Cepal, Santiago de Chile.
- KLIKSBERG, Bernardo, 2002, "Hacia una nueva visión de la política social en América Latina. Desmontando mitos", en *Papeles de Población*, año 8, núm. 34, octubre-diciembre, Toluca.
- KOOIMAN, Jan, 2004, "Gobernar en gobernanza", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 16.
- KOOIMAN, Jan, Maarten BAVINCK, Ratana CHUENPAGDEE, Robin MAHON, y Roger PULLIN, 2008, "Interactive governance and governability: an introduction", en *Journal of Transdisciplinary environmental studies*, vol. 7, núm. 1.
- MASSÉ-NARVÁEZ, Carlos Eduardo, 2002, "Las políticas sociales y educativas frente a la marginación en México", en *Papeles de Población*, año 8, núm. 34, octubre-diciembre, Toluca.
- MISCHRA, Ramesh, 1984, *The welfare state in crisis*, Wheatsheaf, Brighton.

- OSBORNE, Stephen P., 2006, "The new public governance?", en *Public Management Review*, vol. 8, núm. 3.
- OSBOURNE, David y Peter PLASTRIK, 1999, *Banishing bureaucracy. The five strategies for reinventing government*, Jossey Bass, San Francisco.
- OSBOURNE, David y Ted GAEBLER, 1992, *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Penguin Books, New York.
- PZEWORSKI, Adam, 1982, "La teoría sociológica y el estudio de la población: reflexiones sobre los trabajos de la Comisión de Población y Desarrollo de CLACSO", en *Reflexiones teórico-metodológicas sobre investigaciones en población*, El Colegio de México, México.
- REYGADAS, Luis, 2008, *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*, Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- RHODES, Roderick, 1997, *Understanding governance*, Open University Press, Buckingham.
- SCHICK, Allen, 1998, "Why most developing countries should not try New Zealand's reforms", en *World Bank Research Observer*, núm. 13.
- WEBER, Max, 1996, *Economía y sociedad*, FCE, México.

Félix ACOSTA

Es doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Estudios de Población por El Colegio de México. Es investigador del Departamento de Estudios de Población de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) desde 1989, donde imparte clases de estadística aplicada a las ciencias sociales, metodología de la investigación, gestión pública y evaluación de políticas públicas. Sus temas de investigación son la familia, la pobreza y las políticas públicas. En 2006 fue electo como uno de los seis investigadores académicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) durante el periodo 2006-2010. Entre sus publicaciones destacan "Los estudios sobre jefatura de hogar femenina y pobreza en México y América Latina", en *Las Mujeres en la pobreza*, El Colegio de México/ Grupo Interdisciplinario sobre Mujer Trabajo y Pobreza (GIMTRAP), 1994, México; "Jefatura de hogar femenina y bienestar familiar: resultados de la investigación empírica", en *Papeles de Población*, Nueva Época, núm. 28, abril-junio, 2001, y "La familia en los estudios de población en América Latina: estado del conocimiento y necesidades de investigación", en *Papeles de Población*, núm. 37, julio-septiembre, 2003.

Correo electrónico: acosta@colef.mx