


IZTAPALAPA
Agua sobre lajas

.....

Manuel Lara Caballero y Regina Moreno Guerrero (2023). *Aprendizaje y uso de las evaluaciones de política social en México. Un análisis de las evaluaciones externas de diseño del Coneval (2012-2018)*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma; Miguel Ángel Porrúa. ISBN: 978-607-28-3052-3

.....

EDGAR ANDRÉS DE LA CRUZ ROJAS

Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa

edgar11meta@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1510-2099>

ISSN: 0185-4259; e- ISSN: 2007-9176

DOI: <https://doi.org/10.24275/revizt.a46n99.09>

La obra de Lara Caballero y Moreno Guerrero (2023) nos adentra en la descripción del andamiaje institucional construido entre 2012 y 2018, donde se percibe un esfuerzo del Estado mexicano por transitar de una administración tradicional hacia un esquema de gestión basado en resultados. El libro detalla la manera en que la evaluación dejó de ser una práctica aislada para integrarse, al menos normativamente, en un sistema coordinado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esta narrativa de modernización administrativa dialoga con lo que León Corona (2007) describe como el relevo generacional hacia la “Nueva gestión pública”, donde se intenta superar la rigidez burocrática mediante la introducción de racionalidades técnicas y gerenciales en el aparato gubernamental. Sin embargo, al observar cómo se operacionaliza este sistema en los documentos analizados por Lara Caballero y Moreno Guerrero, surge la inquietud de si este despliegue normativo logró realmente modificar las inercias internas o si, como advierten Labeaga Azcona y Muñoz Martínez (2013) para el caso español, se corre el riesgo de que la evaluación se mantengan

en un nivel de control legal y formal, sin permear verdaderamente en la valoración de los impactos reales de las intervenciones.

La lectura de los procesos descritos en el libro sugiere que la evaluación se configuró en gran medida como un ejercicio exógeno y vertical. Lara Caballero y Moreno Guerrero relatan cómo la SHCP y el Coneval centralizan la coordinación, definiendo términos de referencia y calendarios. Esta dinámica resuena con los planteamientos de Hintze (2001), quien señala que la evaluación en la región solía realizarse como presión externa, muchas veces ligada al financiamiento internacional, más que como una demanda surgida de los propios actores o de los sujetos de derecho. En los archivos revisados por los autores de esta obra, la participación parece acotarse a las estructuras burocráticas (Unidades de Evaluación y Unidades Responsables), dejando fuera las tensiones y conflictos que Hintze (2001) identifica como inherentes a todo proceso evaluativo. Se nota la ausencia de una apertura hacia los beneficiarios o las comunidades locales en la definición de lo que se evalúa, lo cual contrasta con la visión de Moyado Estrada (1996), quien sugiere que para que la política social sea efectiva, esta debería descentralizarse y abrir espacios reales a la participación social, rompiendo con las “inercias centralistas” que todavía parecían caracterizar al sistema descrito en este libro.

Llama la atención la manera en que Lara Caballero y Moreno Guerrero identifica el “uso simbólico” de la evaluación en varios de los programas analizados. Esto podría relacionarse con la “cultura burocrática” y los temores que Cardozo Brum (2003) ha descrito, donde la evaluación se percibe más como un mecanismo de fiscalización o amenaza punitiva que como una oportunidad de aprendizaje organizacional. Al revisar la metodología de los autores, que rastrea el papel desde el Informe final hasta los Aspectos susceptibles de mejora (ASM), queda la sensación de que el sistema se sofisticó en la producción de evidencia documental, pero enfrentó resistencias para convertir esa información en conocimiento útil. Tal como plantea Cardozo Brum (2003), el reto consistía en transitar de una visión de control hacia una cultura donde el error se asuma como parte del proceso de mejora, una transición que, según los datos presentados en el libro sobre el sexenio 2012-2018, parece haber ocurrido de manera desigual y fragmentada.

La lectura de *Aprendizaje y uso de las evaluaciones de política social en México* adquiere una resonancia distinta cuando se le sitúa frente a las recientes rupturas institucionales del Estado mexicano. Mientras Lara Caballero y Moreno Guerrero diseccionan con minuciosidad la operación del sistema de monitoreo y evaluación coordinado por el Coneval entre 2012 y 2018, el escenario actual, marcado por la reforma de 2024 —que disuelve a este organismo autónomo—, nos obliga a mirar

sus hallazgos como el retrato de un ciclo administrativo que se cierra. Como señalan Reyes Ronquillo y otros (2026), la transferencia de las atribuciones de evaluación hacia la Secretaría de Bienestar y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reconfigura el tablero de la gestión pública, abriendo interrogantes sobre la independencia técnica y la continuidad de los criterios metodológicos. En este sentido, el libro deja de ser únicamente un reporte técnico sobre el sexenio de Peña Nieto para convertirse en una memoria crítica indispensable que nos permite entender cómo operaba realmente esa “autonomía” que hoy se desmantela, con sus alcances y sus limitaciones prácticas, y ayuda a dimensionar los desafíos de transparencia y rigor que Reyes Ronquillo y otros (2026) identifican en esta nueva etapa de transformación gubernamental.

Resulta inevitable preguntarse, al revisar los ASM que Lara Caballero y Moreno Guerrero describen como espacios de negociación burocrática, qué sucederá con estos mecanismos de aprendizaje en la nueva arquitectura institucional. Si el texto sugiere que incluso con la presencia de un Coneval autónomo existían dificultades para traducir la evaluación en un “aprendizaje significativo”, debido a las inercias administrativas y al uso simbólico de la información, las preocupaciones que plantean Reyes Ronquillo y otros (2026) sobre la heterogeneidad metodológica y la falta de estandarización en la metaevaluación cobran, entonces, mayor peso. El trabajo de Lara Caballero y Moreno Guerrero funciona como una línea de base histórica que muestra los límites de un modelo institucional específico, centralizado en la tríada Coneval-SHCP-Dependencias, y permite dialogar con la incertidumbre actual, sugiriendo que los retos para que el gobierno aprenda de sus propios errores trascienden el diseño de los organismos y se anclan profundamente en la cultura política y organizacional del sector público.

Al revisar el andamiaje teórico que sostiene la investigación de Lara Caballero y Moreno Guerrero, se nota una preferencia por alejarse de los modelos de racionalidad absoluta para abrazar, en cambio, la perspectiva del incrementalismo de Lindblom. El texto describe las políticas públicas no como soluciones definitivas, sino como aproximaciones sucesivas donde el error es una constante esperada. Esta postura dialoga con las reflexiones de Cardozo Brum (2003), quien ha sugerido que la evaluación en México ha tenido que luchar históricamente contra una imagen punitiva para intentar transitar hacia una visión de aprendizaje, aunque en la práctica administrativa descrita en el libro esta transición parece estar llena de obstáculos y resistencias. Se percibe en la lectura una tensión latente entre la norma que exige resultados precisos y una realidad burocrática que opera mediante ajustes marginales y negociaciones continuas.

Resulta interesante observar cómo los autores establecen una distinción operativa entre el análisis de políticas y la evaluación. Mientras el primero se dibuja como un ejercicio prospectivo que intenta reducir la incertidumbre futura, la evaluación se presenta como una mirada retrospectiva, buscando explicar lo que ya sucedió. Esta diferenciación conceptual encuentra eco en los trabajos de Labeaga Azcona y Muñoz Martínez (2013), quienes también exploran las fronteras entre la valoración *ex-ante* y *ex-post*, sugiriendo que ambas deberían complementarse para informar la toma de decisiones. Sin embargo, en el rastro documental que siguen Lara Caballero y Moreno Guerrero, la evaluación a menudo aparece desconectada del análisis previo, llegando cuando las decisiones de diseño ya se han cristalizado, lo que limita su capacidad para reorientar el rumbo de manera profunda.

La propuesta metodológica central, esa matriz que intenta capturar el aprendizaje, se construye en el libro siguiendo la pista física de los documentos oficiales: del Informe final de la evaluación externa al Posicionamiento institucional de la dependencia, y de ahí a los ASM. Este recorrido por el “papeleo” oficial permite visibilizar cómo las recomendaciones técnicas se van filtrando y negociando políticamente antes de ser aceptadas. Aquí es donde el texto se relaciona con la visión de Hintze (2001), para quien la evaluación no es un proceso técnico aséptico, sino un campo de conflicto donde los actores institucionales defienden sus espacios de poder y supervivencia. Al observar cómo se diluyen muchas recomendaciones en el paso de un documento a otro, surge la duda de si lo que se produce es un aprendizaje real o si, como advierten Reyes Ronquillo y otros (2026) al discutir la metaevaluación, estamos ante ejercicios que cumplen con los criterios normativos, pero enfrentan dificultades para modificar la inercia operativa de los programas.

Al adentrarnos en la sección empírica del trabajo de Lara Caballero y Moreno Guerrero, lo primero que salta a la vista no es un dato estadístico, sino su ausencia. Los autores relatan cómo, de un universo inicial de más de 200 programas susceptibles de análisis entre 2012 y 2018, la muestra tuvo que reducirse drásticamente a sólo 17 casos de evaluaciones de diseño. Esta disminución forzada no se debió a un criterio de selección teórico, sino a la simple inexistencia de expedientes completos en los portales oficiales: faltaban informes finales, posicionamientos institucionales o los documentos de seguimiento. Este vacío documental narra, por sí mismo, una parte de la historia de la política social que a menudo queda oculta en los discursos de transparencia. Esta situación dialoga con las preocupaciones de Reyes Ronquillo y otros (2026), quienes al revisar experiencias recientes de metaevaluación en entidades como Yucatán o la Ciudad de México, también se encontraron con heterogeneidad en los informes y falta de resultados públicos, sugiriendo que la dificultad para

acceder a la evidencia es un rasgo persistente que complica valorar si lo que se evalúa realmente tiene efectos o si se queda en el cumplimiento de un requisito normativo.

Cuando los autores logran acceder a los archivos, lo que emerge es un panorama donde predomina lo que ellos categorizan como “uso simbólico” de la información. Al rastrear el tránsito de las recomendaciones, desde que el evaluador externo las emite hasta que la dependencia las procesa en su “Posicionamiento institucional”, se observa un filtrado considerable. Lara Caballero y Moreno Guerrero describen cómo, en varios casos, las dependencias aceptan retóricamente la evaluación, utilizando frases estandarizadas o genéricas, pero descartan en la práctica un porcentaje alto de las sugerencias de mejora. Este fenómeno se relaciona con lo que Labeaga Azcona y Muñoz Martínez (2013) observan en el contexto español, donde la administración suele sentirse cómoda con el control legal y presupuestario, pero muestra resistencias cuando la evaluación pretende cuestionar el impacto real o el diseño mismo de la intervención. Pareciera que el ritual de ser evaluado se cumple para garantizar la supervivencia presupuestal del programa, pero sin que esto implique necesariamente una disposición a modificar las rutinas organizacionales.

Sin embargo, el análisis de Lara Caballero y Moreno Guerrero (2023) también arroja matices interesantes sobre el tipo de cosas que sí se modifican. Los archivos muestran que las recomendaciones vinculadas a la “Matriz de indicadores para resultados” (MIR) suelen tener una tasa de aceptación más alta, transitando hacia un uso más instrumental. Esto podría interpretarse no tanto como un afán de mejora sustantiva, sino como una respuesta a la presión de la SHCP, dado que la MIR es el instrumento clave para la negociación del presupuesto. Aquí, el texto retoma planteamientos que resuenan con la visión de Hintze (2001) sobre la evaluación como un escenario de poder: se aceptan los cambios que aseguran el flujo de recursos, mientras que aquellas sugerencias que tocan la justificación teórica o la definición de la población objetivo —elementos que requerirían una reflexión más profunda sobre el sentido de la política— tienden a quedarse en un nivel de “uso conceptual”, es decir, se comprenden pero no se ejecutan.

A su vez, al revisar los ASM, que son los compromisos ya negociados y vinculantes, queda la sensación de estar ante un proceso de aprendizaje “cooperativo” pero acotado. Si bien Lara Caballero y Moreno Guerrero identifican que en esta etapa final el cumplimiento es alto, puesto que son los compromisos filtrados y aceptados, la distancia entre lo que señaló el evaluador externo originalmente y lo que terminó firmándose como compromiso es, a veces, abismal. Los documentos narran una historia de negociación burocrática donde la radicalidad de la crítica externa se va lijando hasta que encaja en lo administrativamente posible. Esto deja abierta la

discusión sobre la verdadera utilidad de estos ejercicios, pues si bien ordenan la gestión y generan cierta memoria institucional, su capacidad para transformar la realidad de los beneficiarios parece diluirse en el papeleo; de donde resulta una tensión que, como sugieren las lecturas cruzadas con Reyes Ronquillo y otros (2026), sigue siendo el gran desafío pendiente de resolver, con independencia de la arquitectura institucional que gestione las evaluaciones.

El libro de Lara Caballero y Moreno Guerrero (2023) se nos presenta no sólo como un informe técnico, sino como testimonio de una época específica de la administración pública mexicana. Al leerlo en conjunto con los planteamientos de León Corona (2007), la obra parece retratar ese momento de “relevo generacional” donde se intentó transitar de una administración tradicional a la “Nueva gestión pública”. Se percibe en el libro el esfuerzo por implantar una racionalidad técnica y gerencial, propia del enfoque que León Corona (2007) describe como orientado al desempeño y los resultados, en un aparato burocrático que, sin embargo, mantiene viejas inercias. La obra documenta, quizá sin proponérselo explícitamente, la hibridación mencionada por León Corona (2007): una mezcla donde conviven los instrumentos modernos de gestión (como las evaluaciones de diseño) con estilos de gobernar marcados por tradiciones políticas y culturales que a menudo limitan el alcance real de estas herramientas.

La estructura del libro guía al lector por tres momentos que vale la pena repensar por separado. En la primera parte, dedicada al marco teórico, los autores construyen una distinción útil entre el análisis de políticas (prospectivo) y la evaluación (retrospectiva), apoyándose en visiones incrementalistas que dialogan con la literatura clásica de Lindblom. Este apartado teórico no es un mero adorno; sirve para entender por qué, en la segunda parte, centrada en el marco normativo, el sistema se describe como un entramado tan complejo de leyes y reglamentos que intentan reducir la incertidumbre, aunque a veces terminen burocratizando el aprendizaje. Finalmente, la tercera parte, que contiene la propuesta metodológica y el análisis empírico, es quizá la más reveladora. Al aplicar su matriz de aprendizaje a las evaluaciones de diseño, Lara Caballero y Moreno Guerrero exponen la distancia que hay entre la recomendación técnica de un evaluador externo y el compromiso político (ASM) que finalmente asume una dependencia.

Lo que queda pendiente es una crítica al “estilo” de gestión desde una lectura crítica, y, recuperando a León Corona (2007), queda la sensación de que el libro expone los límites del “estilo personal de gobernar” o el estilo institucional de gestión en México. Y aunque el andamiaje normativo descrito por Lara Caballero y Moreno Guerrero es robusto, la práctica real sugiere que la gestión pública se queda a menudo

en la forma y no en el fondo. León Corona (2007) advierte que la teoría de la gestión debería involucrarse en el diseño de dispositivos para alcanzar metas; sin embargo, los ASM descritos en el libro parecen funcionar, en muchos casos, como mecanismos de legitimación burocrática más que como verdaderos motores de cambio. Queda pendiente profundizar por qué, a pesar de tener “analistas profesionales” y expertos independientes, como sugiere Crozier (1997, citado por León Corona, 2007), sus recomendaciones suelen diluirse en el filtro político de las dependencias. La opacidad que los propios autores encontraron, a través de la falta de documentos en sus sitios *web*, es un síntoma de que el estilo de gestión predominante no ha terminado de abrazar la transparencia como un valor intrínseco, sino como un requisito a cumplir mínimamente.

Para finalizar, desde una posición situada que valora la dimensión política y participativa de las organizaciones, la lectura de esta obra invita a cuestionar el futuro de la incidencia social. Si, como se desprende del análisis de Lara Caballero y Moreno Guerrero (2023), el aprendizaje “significativo” era escaso incluso bajo un esquema de autonomía técnica y reglas claras, el riesgo actual es que la evaluación se convierta en un ritual de autolegitimación gubernamental sin capacidad de crítica real. Dialogando con las preocupaciones de Reyes Ronquillo y otros (2026) sobre la necesidad de estandarizar y dar rigor a la metaevaluación en esta nueva etapa, parece fundamental recuperar la memoria de estos ejercicios no para idealizar el pasado, sino para no perder de vista que el objetivo último no es llenar formatos, sino transformar las condiciones de vida. Queda la sensación de que, sin mecanismos externos que generen esa tensión necesaria o “conflicto constructivo”, y sin una apertura real a la participación comunitaria que rompa con la verticalidad técnica, la política social podría perder su capacidad de reflexividad, volviéndose sorda ante sus propios errores de diseño e implementación.

La reconfiguración institucional descrita por Reyes Ronquillo y otros (2026), donde las atribuciones del Coneval se fragmentaron entre el INEGI y la Secretaría de Bienestar, plantea un escenario inédito que dialoga tensamente con los hallazgos de Lara Caballero y Moreno Guerrero (2023). Si en la obra analizada se percibía la complejidad de coordinar la evaluación desde un organismo autónomo que fungía como contrapeso técnico, ahora surge la inquietud de cómo se sostendrá esa tensión dialéctica cuando la evaluación de los programas regresa a la esfera de la propia administración encargada de ejecutarlos. Aparece en la discusión el riesgo de que la “independencia técnica”, que Lara Caballero y Moreno Guerrero identificaban como un pilar normativo del sistema anterior, aunque en la práctica enfrentara resistencias burocráticas; se diluya ahora en las lógicas internas de la Secretaría de Bienestar,

convirtiendo la revisión de cuentas en un proceso endogámico donde el juez y la parte conviven en las mismas oficinas.

Por otro lado, la asignación de la medición de la pobreza al INEGI abre interrogantes sobre la naturaleza misma de la evidencia que se producirá en los próximos años. Lara Caballero y Moreno Guerrero (2023) insistían en que la evaluación trasciende la simple medición de indicadores para convertirse en un proceso de aprendizaje sobre el diseño y la operación. Al trasladar la métrica a un organismo eminentemente estadístico, queda flotando la duda de si se mantendrá la mirada cualitativa y de diseño que permitiría entender las causas de los fallos, o si la política social corre el riesgo de reducirse a la producción de cifras agregadas, desconectadas de los procesos de gestión que Reyes Ronquillo y otros (2026) señalan como vitales para la toma de decisiones fundamentadas. Se dibuja un panorama donde la técnica estadística podría robustecerse, pero la capacidad de cuestionar la lógica interna de los programas sociales, esa “caja negra” que Lara Caballero y Moreno Guerrero intentaron abrir, podría quedar en un segundo plano, dificultando la identificación de aquellos aspectos susceptibles de mejora que no son visibles en una hoja de cálculo.

Referencias

- Cardozo Brum, M. (2003). Evaluación de políticas de desarrollo social. *Política y Cultura*, (20), 139-154. <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/921/902>
- Hintze, S. (2001). Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/clad/cong6/6nov/11/hintzsus.pdf>
- Labeaga Azcona, J. M. (2013). La evaluación de políticas públicas en España: aprendizaje y práctica institucional. *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, (1), 31-53. <https://revistas.uned.es/index.php/REPPP/article/view/10778/10297>
- Lara Caballero, M. y Moreno Guerrero, R. (2023). *Aprendizaje y uso de las evaluaciones de política social en México. Un análisis de las evaluaciones externas de diseño del Coneval (2012-2018)*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma; Miguel Ángel Porrúa.

- León Corona, B. (2007). La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar. *Sociológica*, 22(65), 253-263. <https://sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/203/194>
- Moyado Estrada, F. (1996). La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación. *Estudios políticos*, (12), 131-150. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1996.12.37108>
- Reyes Ronquillo, M. D., Cepeda Arellano, Y. M. y Sánchez Flores, I. (2026). El papel de la metaevaluación en México: avances y desafíos. *Revista de Investigación en Ciencias de la Educación*, 4(7), 42-57. <https://doi.org/10.53877/m6gbnb53>

EDGAR ANDRÉS DE LA CRUZ ROJAS

.....

Es indígena Yokot'ano'b. Licenciado en Ciencia Política, maestro y estudiante del Doctorado en Estudios organizacionales, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Citar como: De la Cruz Rojas, E. A. (2025). [Reseña del libro: Manuel Lara Caballero y Regina Moreno Guerrero (2023). *Aprendizaje y uso de las evaluaciones de política social en México. Un análisis de las evaluaciones externas de diseño del Coneval (2012-2018)*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma; Miguel Ángel Porrúa]. Iztapalapa, *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 46(99), 197-205. <https://doi.org/10.24275/revizt.a46n99.09>
