

Por este conducto me permito manifestar mi voluntad para ser considerado como candidato a integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, de acuerdo a la convocatoria emitida en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de Enero de 2020. A continuación expongo mis consideraciones a los dos puntos que en la convocatoria se indican.

I. La Importancia de la Evaluación y la Medición de la Pobreza para el Desarrollo de la Política Social

En materia de medición de la pobreza, en los últimos 15 años se han establecido diversas acciones de mucha trascendencia que han influido ampliamente en incrementar la precisión de la medición de la pobreza en el país. Ante todo, es imprescindible hacer referencia a la Ley General de Desarrollo Social, promulgada en México el 20 de enero del año 2004. Esta Ley es de suma importancia para nuestro país porque ha servido de base para el desarrollo de la política social.

En primer lugar, fue creado un organismo público con autonomía y de gestión, y a la vez de corte académico, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), encargada de dos tareas centrales: la evaluación externa de todos los programas sociales federales y el establecimiento de una medición oficial y multidimensional de la pobreza basada en los lineamientos establecidos en la propia Ley. De este modo, se estableció una clara vinculación entre la medición de la pobreza y la evaluación de los programas sociales.

En segundo término, se introdujo un marco institucional donde no lo había, creando vínculos imprescindibles entre distintos actores en el orden vertical y horizontal; a través de foros en los cuales los distintos actores del Gobierno Federal, como también las instancias de los diferentes niveles de gobierno, pueden sentarse a discutir temas de política social, de evaluación de la política social y de coordinación institucional; tal es el caso de la Comisión Intergubernamental de Desarrollo Social que reúne regularmente a los funcionarios clave del Gobierno Federal y los Estatales.

Asimismo, se estableció una necesaria obligación de realizar evaluaciones externas a todos los programas sociales federales, construyó padrones de beneficiarios públicos y definir reglas de operación explícitas sobre los procedimientos de los programas, los criterios de otorgamiento de los fondos y las contraprestaciones exigidas, entre lo mas importante.

Y finalmente, la mencionada Ley también refirió los derechos sociales que están enunciados en la Constitución, para ligarlos con los distintos rubros del gasto social y con los programas federales que se les deberían asociar. De esta manera el CONEVAL ha definido una medida de pobreza que toma en cuenta las siguientes dimensiones: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y cohesión social; además del ingreso corriente per cápita como indicador del bienestar.

Desde su creación el CONEVAL ha producido ya varias mediciones de la pobreza a dos principales escalas socio-territoriales, el nivel estatal y el municipal, que han sido muy útiles para nutrir no solo los lineamientos de política social, sino también, los estudios académicos en esta materia. Entre las aplicaciones mas evidentes

podemos señalar las siguientes:

- Con base en la incidencia de la pobreza en las 32 entidades federativas se puede medir su contribución a la incidencia de la pobreza nacional; y empleando el mismo procedimiento, se puede tener una medición del aporte de los municipios a la pobreza del país o a la de los estados.

- La identificación de cinco subgrupos poblacionales, tres de pobres y dos de vulnerables, da pie para elaborar políticas sociales diferenciadas y focalizadas, y al mismo tiempo proporciona información básica para evaluar programas sociales, tomando en cuenta sus correspondientes poblaciones objetivo.

- La medición de la pobreza permite analizar su composición en ámbitos territoriales más desagregados como es el caso de la pobreza multidimensional rural y urbana, esta información es particularmente útil en un país que presenta un desarrollo económico y social caracterizado por profundas desigualdades territoriales.

- Otra distinción de mucho interés es la separación de la población en indígena, y no indígena según las condiciones sociales que experimentan; población para la cual las carencias promedio son mucho más elevadas en la población de habitantes originarios, cuyo porcentaje en México es aun muy significativo.

Con la medición y evaluación de la pobreza se da un importante paso hacia delante, el gobierno federal ya no puede eludir su obligación de llevar a cabo estas mediciones periódicas de la pobreza, y a su vez, contribuye a la focalización territorial de los programas sociales. Afortunadamente las evaluaciones de las mediciones de la pobreza en México ya han señalado algunas prioridades de política pública; entre los principales hallazgos sabemos que: en estos últimos años el crecimiento de la pobreza ha sido impulsado por el aumento en las carencias en el espacio del bienestar (ingreso) y en el acceso a la alimentación, en tanto que, el país continuó su progreso en el abatimiento de las carencias sociales, especialmente en el acceso a los servicios de salud, la vivienda y los servicios públicos; aun así, en estos últimos, las dos principales fuentes que originan la intensidad de la pobreza multidimensional son el acceso a la seguridad social y a los servicios de salud, en todas las entidades del país.

Si bien la medición multidimensional de la pobreza en México no puede escapar a los problemas y discusiones sostenidas en la academia, a lo anterior se agrega una dimensión práctica: la necesidad del Estado mexicano de contar con una medición que le permita evaluar su política social. Es precisamente este anclaje en las acciones del gobierno el que permite visualizar una solución a varios de los problemas que se discuten en la academia.

II. Los Desafíos para la Consolidación de la Evaluación en México

Considero que los desafíos para consolidar la evaluación de la medición de la pobreza y la evaluación de la política social en México, se pueden establecer desde dos perspectivas:

1. *Vacios y debilidades de los procesos que han estado vigentes en los últimos años.*

Primero, dentro de las dimensiones de la pobreza que se han venido evaluando

está el tema de la cohesión social. La cohesión social se caracteriza por el hecho de que su unidad de referencia no son las viviendas, ni los hogares o individuos, sino que es un referente socio-territorial a la pobreza. Sin embargo, el tratamiento de la cohesión social no está muy avanzado y ha sido un problema en la práctica oficial de medición.

Segundo, la denominación de población vulnerable ha sido criticada porque resulta conceptualmente ambigua, quienes son clasificados como vulnerables presentan carencias reales y objetivas en la satisfacción de sus necesidades (salud, educación, vivienda, etc.) o en los niveles de ingreso para no ser pobre. Es decir, más que vulnerable esta población está vulnerada en materia de incumplimiento de sus derechos socioeconómicos y culturales. En México la población vulnerable representa poco más de la tercera parte de la población total. Una población muy significativa que no hay que menospreciar pues tienen varios grados de intensidad de pobreza.

Tercero, ampliar la cobertura de los umbrales de medición para que ningún grupo de población quede fuera de algún beneficio social como la población que se encuentra en los extremos de la pirámide de edad: niños menores a 5 años (en edad preescolar que no es considerado en la educación obligatoria y por tanto ha quedado fuera de las mediciones) o adultos mayores de ochenta años y más (que por su edad dejan de ser beneficiados por varias prestaciones como salud)

2. Avances que se pueden identificar en el futuro inmediato para mejorar dicha evaluación

Mi experiencia de investigación ha estado en el campo del desarrollo urbano y metropolitano en el país, con estudios a profundidad de condiciones de pobreza a niveles locales. Mi propuesta principal, en el tema de los desafíos en la medición de la pobreza y su evaluación, es incorporar explícitamente la **dimensión geográfica o socio-territorial**, sobre todo en la realidad urbana-metropolitana por la enorme importancia que ha adquirido. Actualmente el 77 por ciento de la población del país es urbana, y el 63 por ciento de la población nacional es metropolitana. Y existen procesos socio-territoriales muy relevantes en estas ciudades como son: los recorridos del lugar de residencial al lugar de trabajo; distancias para tener acceso al equipamiento social; patrones de segregación residencial; cercanía al transporte; y dificultades de movilidad.

Un primer desafío es disminuir de manera significativa el nivel de pobreza en el país, tanto en ámbitos rurales como urbanos, y a nivel de regiones sobre todo en las zonas más rezagadas. Aunque los niveles de pobreza hayan mostrado ligeras tendencias a la baja, la realidad es que los niveles se mantienen estables y en algunos casos han aumentado. En términos relativos (porcentuales) se notan disminuciones, pero en términos absolutos las cifras van en aumento tanto para pobreza como para pobreza extrema.

Un segundo desafío es tener mediciones más precisas de la pobreza urbana a niveles locales. Las ciudades concentran una gran cantidad de población pobre que se manifiesta de manera evidente en: asentamientos informales que son verdaderos polígonos de marginación; población en condición de calle; o en vendedores informales. Con el creciente aumento de población urbana parece que el aumento del número de pobres es inevitable, y la pobreza se ha vuelto

crecientemente un fenómeno urbano. Análisis sistemáticos a nivel de áreas geoestadísticas básicas son muy necesarios.

Un tercer desafío, es tener medidas más precisas de todas las necesidades que actualmente enfrenta la población pobre en las ciudades y que es producto de su estilo de vida y movilidad dentro del espacio urbano. Aunque aparentemente hay muchas estadísticas sobre pobreza urbana, existen pocos datos sobre necesidades que son parte esencial de una canasta básica como son: costos de rentas, llevar los niños a la escuela y colegiaturas, transporte y/o gasolina, medicinas, atención a la salud, enfermedades degenerativas, acceso al agua etc. La ausencia de estas medidas tiende a subestimar los niveles de pobreza.

Un cuarto desafío es elaborar diagnósticos regionales y locales más precisos. Las medidas de pobreza están basadas en líneas de pobreza nacionales con mínimos ajustes para realidades y costos locales. La medida de pobreza es una de carácter integral, es un valor promedio de la condición de pobreza; pero no profundiza el análisis de las desigualdades intra-metropolitanas respecto de los valores extremos de las principales carencias; lo anterior nos darían una muestra muy clara de la escala y magnitud de las condiciones de pobreza urbana o regional. Por ejemplo, hay municipios de zonas metropolitanas en regiones pobres con enormes carencias en cuestiones educativas o de acceso a servicios de salud, en comparación a otros municipios de zonas metropolitanas de mayores niveles de desarrollo socioeconómico.

Un quinto desafío es institucionalizar la evaluación y el monitoreo de los programas de política social orientados a disminuir los niveles de pobreza. Es de sobra conocido que existe una amplia variedad de programas sociales que desde diferentes ámbitos sectoriales se orientan a tratar de disminuir condiciones de pobreza en diversas dimensiones. Por varios años una crítica reiterativa se ha dirigido a esta multitud de programas federales y estatales, tanto a su sobreposición, como sobre todo a la falta de evaluación de la efectividad de sus resultados, desde el punto de vista de la población objetivo y el incremento del nivel de bienestar.

Finalmente, hay que hacer hincapié en el desafío de hacer congruentes los avances en materia de alivio a condiciones de pobreza en México, con los Objetivos del Desarrollo Sostenible a nivel internacional. El primero de estos objetivos se refiere a la pobreza en el mundo, y en sus dos primeras metas señala, "De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema..., y reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales".

Atentamente

Dr. Adrián Guillermo Aguilar M.