



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Versión pública
Datos eliminados con fundamento en el artículo 113,
fracción I, de la LFTAIP.
Motivación: se testa firma.



FACULTAD DE ECONOMÍA

Comisión Nacional de Desarrollo Social
Presente.-

Por este conducto manifiesto mi voluntad para ser considerada como candidata a integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en el marco de la convocatoria para elegir a tres de los seis investigadores académicos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), publicada el pasado 9 de enero de 2020, en el Diario Oficial de la Federación.

En este documento resumo mi perspectiva sobre la evaluación y medición de pobreza. Mi primer análisis de pobreza lo recuerdo entre los años de 1998 y 1999 cuando era estudiante de la carrera de Economía y elegí realizar un trabajo de investigación relacionado con el tema de pobreza. En aquel tiempo no se contaba con información homogénea para construir la medición multidimensional, recuerdo haber utilizado el índice de marginación que publica el Consejo Nacional de Población (CONAPO), la intención era analizar si los programas del combate a la pobreza habían logrado realizar algún cambio en la situación de pobreza entre las entidades federativas, analizando las fórmulas de reparto hacia los estados después de la descentralización del gasto público federal. Desafortunadamente aquel análisis escolar tenía limitaciones difíciles de remediar, primero porque el reparto dependía del número de personas en pobreza en cada estado basado precisamente en este índice, lo que impedía estimar un efecto sin sesgo. Y segundo, porque no existía un consenso en la forma de medir pobreza, el índice utilizado se calculaba a partir del Censo de Población y Vivienda de 1990 y del Conteo de 1995, y las agregaciones eran a nivel estatal, lo que generalizaba la situación de las personas sin lograr entender las causas, la ventaja de este índice era que tenía una distribución conjunta de los indicadores. En las últimas décadas, se ha generado información estadística confiable, técnicas estadísticas, econométricas y evidencia empírica que podrían responder aquella pregunta de investigación escolar. Coneval ha contribuido en la generación de acervo del conocimiento en torno a evaluaciones de políticas y programas sociales que son referencia obligada cuando se inicia alguna investigación sobre evaluación en México.

De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), una persona está en pobreza multidimensional si su ingreso está por debajo de la línea de pobreza por ingresos (anteriormente conocida como línea de bienestar) y que además no tenga acceso a uno de los seis derechos sociales como seguridad social, salud, educación, alimentación, servicios básicos de la vivienda y calidad en los espacios de la vivienda.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



FACULTAD DE ECONOMÍA

Si bien se ha avanzado en la definición y medición de pobreza, considero que el reto actual es el de entender la dinámica de las variables que componen la medición de pobreza multidimensional. Cada indicador de la medida de pobreza refleja una realidad distinta, una realidad que depende de factores complejos de medir y entender, pues tener el acceso en un año no garantiza tenerlo en los siguientes años. Como ejemplo de lo complejo que es entender cada indicador, concentraré mi argumento en la carencia al acceso a la seguridad social, del cual sufre el 57.3% de la población mexicana y que corresponde a la mayor carencia social. Una condición necesaria para tener acceso a la seguridad social es el de tener o haber tenido un empleo, ya sea como subordinado o por cuenta propia, en este derecho social se incluye la pensión universal para adultos mayores. Sin embargo, debido a las condiciones precarias del empleo y las constantes entradas y salidas del mercado laboral propiciarán que cuando los trabajadores se retiren, su pensión no sea suficiente para comprar la canasta básica. En este sentido se justifica la existencia de una pensión universal, necesaria para muchos adultos mayores, pero que presionará las finanzas públicas dada la precarización del empleo y dada la estructura demográfica del país ante un mayor envejecimiento poblacional y un menor reemplazo de la población. Estos cambios se verán en el mediano y largo plazo; sin embargo, son temas que deberían estar en la discusión sobre pobreza, pues ignorarlos solo agravaría la situación estructural de pobreza en el futuro. Un indicador relacionado con la seguridad social es el acceso a la salud, con la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) será necesario evaluar las ventajas y desventajas de este cambio, de forma neutral y con rigurosidad en el análisis, pues es la carencia que más se redujo a través del tiempo. Otro indicador relevante para reducir la pobreza es la reducción en el rezago educativo, pero todavía no se conoce claramente los beneficios o desventajas derivadas de las últimas reformas educativas relacionadas con la cobertura escolar. La carencia en el acceso a la alimentación es otro indicador dinámico que nos ha abierto los ojos ante una realidad que no conocíamos, aún en entidades federativas en donde la pobreza extrema es menor al 1%, como en Nuevo León, hay niños, niñas y adultos que se duermen sin probar alimentos y que no tienen acceso a variedad de alimentos, es decir, existe inseguridad alimentaria severa.

Los otros dos derechos sociales establecidos en la medida oficial de pobreza – calidad y espacios de la vivienda y servicios básicos de la vivienda- son menos dinámicos pues el tener acceso a éstos es probable tenerlos también en los años subsecuentes, con excepción de aquellas viviendas que están en zonas de riesgo por lluvias, temblores u otro fenómeno no previsto. En la LGDS se estipulan otros derechos sociales que no entran de forma directa en la medida de pobreza pero que complementan el contexto territorial



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



FACULTAD DE ECONOMÍA

del municipio y estado, como el grado de cohesión social y el grado de accesibilidad a carretera pavimentada.

Considero que el análisis de pobreza debe estar acompañado con un análisis del mercado laboral, evaluar cómo el trabajo asalariado ha contribuido a la superación de la pobreza en la población. El Coneval monitorea la evolución del ingreso laboral y con el Índice de la Tendencial Laboral de la Pobreza (ITLP) conocemos la evolución del poder adquisitivo del ingreso que reciben los trabajadores del país, es decir, tenemos una mirada hacia la pobreza laboral. La publicación del índice es trimestral con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y es tan completa que nos da cuenta de una cruda realidad, los ingresos labores reales se han reducido en los últimos quince años. Se podría inferir que las acciones, programas y políticas públicas no han incidido en la recuperación o crecimiento del ingreso laboral real.

Es de reconocer el avance y consolidación de la metodología multidimensional de la pobreza, diez años de mantener la comparabilidad permite entender el efecto de políticas públicas. Como estudiante de doctorado y como profesora recién incorporada seguí de cerca los cambios y consensos logrados para medir pobreza en México. El Coneval comparte los programas de cálculo para la medición de pobreza, y el acceso gratuito a las bases de datos por parte del Instituto de Información y Geografía (INEGI) permite a los investigadores estimar la medida con los datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH). Esta transparencia me ha permitido enseñar y promover la metodología entre mis estudiantes, quienes también se han mostrado interesados en conocer a detalle la metodología, y han volteado a ver a la economía de una forma social y acorde con la realidad. Además, me ha permitido aplicar la metodología en un contexto local y socializarla entre funcionarios locales e investigadores que no la conocían. Con la reciente publicación del portal de DataMun de Coneval integra información útil que permite comparación entre los municipios, esto contribuye a una mejor toma de decisiones locales. Considero que se debe seguir avanzando en una mayor sistematización de la información y las desagregaciones de la medida para que pueda ser utilizada por gobiernos municipales en la toma de decisiones, es difícil plantear programas sociales sin tener un diagnóstico confiable con una mayor desagregación de la población local.

Existe un camino largo por recorrer para poner fin a la pobreza y cumplir con el primer Objetivo del Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Pero no podemos realizar avances si no empezamos por lo más básico, considero





UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



FACULTAD DE ECONOMÍA

que estos diez años de la medida multidimensional de pobreza nos ha puesto en la realidad, en el año de 2018 Coneval estimaba que 41.9% de las personas están en situación de pobreza, en el año 2008 eran 44.4%, parece una reducción marginal considerando todas las acciones realizadas en los distintos órdenes de gobierno, con las distintas iniciativas de ley para hacer los derechos sociales efectivos y no solo el acceso, con cambios en leyes para unificar las zonas de salario mínimo y sucesivos incrementos, a simple vista nada de esto ha sido suficiente.

Las intervenciones de política requieren consensos entre órdenes de gobierno, entre secretarías, entre el sector privado, la sociedad organizada, todos deben contribuir en la visión del país que queremos, si fue difícil consensar la medida de pobreza, el desafío será consensar la forma de intervención para erradicar pobreza. Necesitamos construir una visión del país que queremos, no es suficiente decir primero los pobres si no contemplamos un modelo integral que considere las cuestiones estructurales y la dinámica de la pobreza, las condiciones etnográficas, de seguridad, de nutrición y condiciones de infraestructura que existe en los gobiernos municipales y estatales que forman el conjunto de nación. Para lograr focalizar en los más pobres de entre los pobres, hace falta una discusión académica entre las distintas disciplinas, se requiere propiciar una mayor vinculación entre los investigadores que analizan sus localidades y entre los funcionarios que toman las decisiones, un mayor aprovechamiento de la tecnología para la generación e intercambio de información administrativa. Si bien la vinculación con los estados y municipios ha avanzado, existen diferencias en distancia y oportunidades que propician estas diferencias, el reto estará en coordinar a todos los actores del desarrollo económico y social del país hacia la cultura de evaluación como valor agregado para tomar mejores decisiones en los ámbitos municipales, estatales y nacional para lograr incidir primero en los más pobres.

Sin más que agregar concluyo mi perspectiva de los retos y desafíos para la consolidación de la evaluación en México.

Atentamente,



Dra. Cinthya Guadalupe Caamal Olvera

