

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

Ciudad de México, 28 de enero de 2020

COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL PRESENTE

Mediante el presente documento quisiera manifestar mi voluntad para ser considerada como candidata a integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social, así como mi perspectiva acerca de la importancia de la evaluación y la medición de la pobreza para el desarrollo de la política social y los desafíos para la consolidación de la evaluación en México.

Mi nombre es Fiorella Mancini, tengo 42 años y resido en la Ciudad de México desde hace 19 años. Soy Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Desde 2013 soy investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. También soy profesora y tutora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM donde, desde 2010, me desempeño como profesora de Seminarios de Investigación de Tesis y Metodología en Ciencias Sociales. Además, imparto cursos de docencia en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, en la Maestría en Sociología Política. Mis principales líneas de investigación están relacionadas con la pobreza, la desigualdad y la movilidad social; el trabajo y los mercados laborales en América Latina.

Entre mis publicaciones recientes se encuentran los libros: "Asir Incertidumbres. Riesgo y subjetividad en el mundo del trabajo"; "Las ciencias Sociales en la UNAM: análisis de la producción académica contemporánea"; "Trabajo y derechos en México: nuevas afectaciones a la ciudadanía laboral" y "Pobreza y derechos sociales en México".

Durante los últimos años he tenido la oportunidad de colaborar en diferentes investigaciones académicas con el CONEVAL. En 2009 participé en la elaboración del documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", en el cual contribuí con el análisis y redacción del marco teórico que explicara y justificara la importancia de una medición multidimensional de pobreza. Dicha contribución me permitió conocer a detalle los aspectos técnicos, conceptuales y metodológicos de la medición multidimensional de pobreza que se aplica en nuestro país así como los debates internacionales acerca de estas problemáticas. Este conocimiento inicial me llevó a participar, un tiempo después, en un proyecto de colaboración entre CONEVAL y UNICEF, cuyo objetivo era la medición multidimensional de pobreza entre la población de niñas, niños y adolescentes en México.

Por otro lado, entre 2013 y 2015, a partir de un convenio de colaboración académica entre CONEVAL y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, he sido coordinadora académica de un proyecto de investigación en el que participaron investigadoras e investigadores de diferentes instituciones educativas y científicas del país, cuyo producto final fue el libro "Pobreza y Derechos Sociales en México". En dicha publicación se analizó lo que considero unos de los desafíos más importantes para la consolidación de la evaluación en nuestro país: el vínculo entre la medición de pobreza y la del cumplimiento de los derechos sociales.

Durante más de dos años discutimos y analizamos las posibilidades teóricas, técnicas y metodológicas de cómo realizar una medición de pobreza y una evaluación de la política de desarrollo social que estuviera centrada en los derechos humanos y en el enfoque de derechos para, desde allí, no sólo lograr una medición de indicadores que estuviera enmarcada y regida por estos derechos sino para que la política de desarrollo social también estuviera guiada y diseñada a partir de estos principios.

Estos antecedentes académicos me han permitido conocer de cerca tanto el trabajo que realiza el CONEVAL en materia de evaluación y medición como la labor que desempeñan las y los consejeros académicos de dicha institución.

Estoy convencida de la importancia institucional que tiene CONEVAL para mejorar el desempeño de la política pública a partir de evaluaciones transparentes, rigurosas y sistemáticas, así como de su papel fundamental para conocer, periódicamente, estimaciones oficiales, puntuales y precisas acerca de los niveles de pobreza en nuestro país, tanto a nivel nacional, estatal, como municipal. En ese sentido, de cara al futuro de las labores del CONEVAL, resulta primordial reconocer los enormes esfuerzos realizados durante estos años, en los que tanto la medición de pobreza como la evaluación de la política social se han constituido en políticas de Estado, ejemplares a nivel mundial. Por lo mismo, me parece indispensable no desandar los logros y el camino trazado durante estos últimos diez años y, en cambio, construir, aprender y trabajar sobre los grandes avances institucionales que se han realizado hasta la actualidad.

No obstante este reconocimiento, también considero que, como en todo organismo público, existen áreas de oportunidad que permitirían mejorar las acciones institucionales encaminadas por el Consejo desde hace más de una década, a partir de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social.

En ese sentido, quisiera referirme, puntualmente, a tres grandes desafíos que vislumbro de cara al futuro trabajo de las y los consejeros en materia de evaluación y medición de la pobreza. En primer lugar, como dejé entrever más arriba, uno de los grandes desafíos y pendientes en materia de medición es la vinculación entre pobreza y derechos humanos. Cuando una persona se encuentra en situación de pobreza, más allá de los indicadores utilizados para su identificación, sus derechos humanos están siendo vulnerados. Ello debería constituirse en un punto de partida ético, moral, conceptual, técnico y metodológico para, desde allí, desarrollar investigaciones y debates que permitan mejorar tanto la medición como la evaluación de la política social. En esta dirección, una de las principales vías para consolidar la evaluación en nuestro país consistiría en abrir un nuevo diálogo social que permitiera analizar cuáles son los interrogantes, las limitaciones y las oportunidades que habría que considerar en el monitoreo de la política social desde una perspectiva de los derechos humanos y así dar continuidad a la inclusión de dicho enfoque en el análisis de las estadísticas sociales.

Para ello, como segundo desafío, considero que resulta fundamental que dicho debate sea abierto y plural, en el que participen no sólo especialistas en las diversas áreas del desarrollo social, tanto de la academia como de la toma de decisiones, sino también la sociedad civil, especialmente las personas afectadas tanto por la situación de pobreza en la que se encuentran como por la gestión e implementación de la política de desarrollo social. Dar voz, empoderar y fomentar

la participación social de las personas que viven en situación de pobreza es uno de los principios fundamentales del enfoque de derechos en la política pública. Bajo dicha premisa, si bien resulta imprescindible la diversidad de miradas académicas (en la medida en que ello deviene una exigencia central del conocimiento contemporáneo en materia social), resulta imposible que la política social se articule con los derechos humanos si no se considera la voz, la experiencia y la mirada de la población vulnerable, especialmente aquella que las investigaciones recientes vinculan con la pobreza estructural de nuestro país: mujeres, niñas, niños, adolescentes, migrantes y población indígena.

En tercer lugar, más allá de cuestiones metodológicas y conceptuales, resulta imprescindible desarrollar mejores y mayores hilos comunicantes entre el Consejo y los tres órdenes de gobierno en beneficio de una mayor articulación entre lo político, lo técnico y los resultados de impacto de una determinada política pública. La gran inversión del Estado en la evaluación de la política social exige que esta se convierta en una herramienta eficaz para la mejora de la situación de los grupos más vulnerables. En ese sentido, deberían diseñarse esquemas de colaboración específicos que permitieran, por ejemplo, "desestandarizar" algunos mecanismos de evaluación. En un contexto marcado por la desigualdad social y las divergencias regionales, es claro que no todas las políticas públicas se pueden y deben evaluar de la misma manera. Si bien las evaluaciones denominadas "de procesos" incluyen consideraciones cualitativas, propias y específicas de los contextos locales, deviene fundamental que las mismas formen parte del diagnóstico integral de los resultados de la política pública.

Analizar la política de desarrollo social desde una perspectiva de derechos implica también considerar la reforma constitucional al artículo 1º de 2011. Reconocida como una de las reformas más importantes de los últimos tiempos, esta modificación cambia la noción de garantías individuales por la de derechos humanos; reconoce que toda persona goza de dichos derechos; crea un bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y los tratados internacionales; incorpora el principio *pro persona* según el cual, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir la que signifique una mayor protección al titular del derecho humano; reconoce los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos como criterios rectores del cumplimiento de las obligaciones de las autoridades mexicanas; obliga al Estado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales; y obliga también al Estado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Evidentemente, este conjunto de rasgos implica un refuerzo de la perspectiva de derechos en la política pública nacional y, por ende, en la medición oficial de la pobreza.

Cualquier propuesta de continuidad y mejora de la evaluación de la política social así como de la medición multidimensional de pobreza en materia de indicadores y dimensiones necesita colocar la mirada hacia el cumplimiento de los derechos humanos en general, y sociales en particular. En efecto, este vínculo normativo entre medición de la pobreza y derechos sociales se encuentra ya establecido en el artículo 6º de la Ley General de Desarrollo Social, donde se asienta que los derechos sociales para el desarrollo social 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.

Si bien varios de estos derechos se encuentran actualmente contemplados en la medición oficial multidimensional de la pobreza, otros aún no han sido incorporados en la metodología actual (como el medio ambiente sano, el trabajo o la no discriminación) y, en ciertos casos, la medición contempla umbrales mínimos que, actualmente, no serían suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo de determinados derechos sociales (por ejemplo, el derecho a la educación). En ese sentido, algunos de los principales interrogantes que deberá plantearse el Consejo en el corto y mediano plazo, a mi entender, son los siguientes: ¿Qué aspectos de los derechos sociales se están midiendo actualmente, cuáles no y qué se debería hacer para mejorar dichos indicadores? ¿Cuáles son las principales debilidades de las dimensiones consideradas hasta el momento y cuáles se deberían incorporar para lograr un sistema de indicadores de acceso efectivo a los derechos sociales que permita una evaluación más eficiente de la política pública? ¿Cuáles son las limitaciones de la medición y evaluación actual pero, al mismo tiempo, cómo conciliar una medición integral y exhaustiva con la implementación de políticas públicas que deben estar destinadas a poblaciones vulnerables específicas? ¿Se deberían contemplar todos los derechos sociales en una medición o evaluación o algunos en particular? ¿Cómo establecer los límites o umbrales para considerar la efectividad del cumplimiento? ¿Cuándo un derecho social se considera como no ejercitado? ¿Cuándo no se ejerce en plenitud o cuando no se ejerce a partir de un umbral mínimo? ¿Se puede "cumplir a medias" con un derecho? ¿Qué sucede con la profundidad de las privaciones y las carencias sociales? ¿Cómo medirla más allá del cumplimiento o no de determinados derechos? ¿Qué se entiende exactamente por un derecho satisfecho? ¿Hasta qué punto, realmente, estamos captando de la mejor manera posible el piso mínimo que se requiere para una medición multidimensional de la pobreza? ¿La consideración exclusiva de indicadores de derechos sociales relacionados con un mínimo básico no podría generar incentivos para cruzar los umbrales más esenciales, sin garantizar el ejercicio pleno de los derechos, por ejemplo, en términos de calidad?

Dar respuesta a cada una de estas preguntas supone no sólo considerar cuestiones técnicas específicas sino también tener en cuenta a los grupos sociales con mayores afectaciones y rezagos en materia de desarrollo social: mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas migrantes, población indígena.

En el camino por reconocer que la pobreza supone una violación de los derechos humanos debemos trabajar por favorecer análisis y diagnósticos que admitan un diseño, una ejecución y una implementación de políticas públicas que logren transformar carencias sociales específicas en ejercicio pleno de derechos para todas y todos. En dicho recorrido, saber quiénes tienen sus derechos sociales insatisfechos para que el Estado atienda sus demandas a través del mandato que genera el marco internacional de los derechos humanos debería ser, finalmente, uno de los principales objetivos de cualquier medición y evaluación de la política de desarrollo social.