

Tequisquiapan, Querétaro; 26 de enero de 2020

Dr. José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social;

Miembros Integrantes de la Comisión Nacional de Desarrollo Social.

PRESENTES.

Por medio de la presente, manifiesto mi voluntad de ser considerado como candidato a integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), en calidad de investigador académico.

La motivación de esta solicitud no sólo es de carácter personal, sino también de índole profesional: como académico, mi carrera se ha desarrollado durante más de dos décadas, precisamente, en las dos áreas que fundamentan el quehacer del Coneval: la evaluación de los programas orientados al desarrollo social y la medición de la pobreza. En este sentido, la convocatoria a integrar el Consejo representa una oportunidad para avanzar en la dirección que ha guiado mi actividad profesional.

El Coneval sintetiza en una frase la importancia de la evaluación y de la medición de la pobreza: "lo que se mide se puede mejor". A diferencia de otras experiencias nacionales, donde la política social es más diversificada y se preocupa por otros aspectos del desarrollo social y humano, la magnitud y — especialmente — la persistencia de la pobreza en México han hecho de su combate el eje rector y cuasi-monopólico de la política social. El giro, sin duda, ha sido atinado. Sin embargo, cuando ocurrió, debió de ser acompañado por una medición de la pobreza que debería llenar, al menos, dos requisitos: a) aproximar acertadamente la dimensión del fenómeno; y b), tener el consenso suficiente para ser aceptada no sólo por los grupos involucrados en el estudio y lucha contra a la pobreza, sino también por la sociedad en su conjunto.

La medición atinada y consensuada de la pobreza es clave no solo para marcar el punto de arranque, sino también para detectar los eventuales progresos, retrocesos o inocuidades de los programas sociales orientados a su combate. Es esta necesidad de monitorear su comportamiento la que ha realizado la evaluación de la política social hasta ubicarla a un primer plano. Así se ha convertido en un instrumento indispensable para la mejora continua de esa política. La medición ha unido el objetivo general y estrategias particulares de una forma coherente, hasta conformar una unidad técnicamente indisoluble.

La importancia de la evaluación también se hecho sentir en otros dos ámbitos: el de la población objetivo y el dimensional. Aún cuando prevalece la medición unidimensional, centrada en el contraste entre ingreso y líneas de la pobreza, los resultados de este ejercicio permiten dirigir los esfuerzos hacia zonas geográficas donde la incidencia es mayor y hacia núcleos de población que efectivamente padecen la pobreza. Es decir, posibilita la focalización espacial y social de la población objetivo. De esta forma, se maximiza el costo-efectividad de las acciones y recursos gubernamentales. La evaluación juega un papel fundamental, en la medida en que permite determinar si los beneficiarios de ambos conjuntos son — o

no — miembros de esa población objetivo y, por esta vía, contribuye a la corrección periódica de la mira y de las estrategias de la política social.

El surgimiento de la medición multidimensional de la pobreza ha abonado otro ingrediente nodal a la importancia de la evaluación: el examen de la gama de carencias que, en buena medida, contribuyen a explicar la pobreza, su persistencia y su transmisión intergeneracional. La incorporación de otras dimensiones, adicionales al ingreso, tiene dos efectos importantes sobre la política social. El primero es una mejor comprensión del fenómeno: por un lado, permite ubicar el conjunto de carencias totales que se manifiestan en la vida de los pobres; y, por el otro, amplía las posibilidades analíticas, en la medida en que invita a la inspección de sus interacciones.

El segundo efecto es un giro en la perspectiva con la que se aborda el fenómeno: se abandona el monopolio de la diada ingreso-crecimiento, para acercarse al espíritu de la estrategia de combate a la pobreza que ha concitado más aceptación: el enfoque capacidades-desarrollo, iniciado por Sen, e impulsado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La nueva visión insiste en considerar el ingreso (y su generador: el crecimiento económico) como un instrumento, cuya efectividad depende de las capacidades para traducirlo en bienestar. De esta forma se detectan las carencias sociales que impiden la configuración de capacidades de los individuos para escoger y desarrollar un proyecto de vida que consideran digno de ser vivido; (es decir, que anulan su libertad). En este sentido, la medición multidimensional constituye un expediente invaluable para orientar la acción de la política social hacia áreas de la vida individual y social que inciden de forma efectiva en la pobreza.

La evaluación se ha visto beneficiado de este nuevo enfoque, porque: a) analiza y determina si los programas se orientan — o no — hacia las carencias relevantes para existencia y persistencia de la pobreza; y b), mide el grado en que — de ser el caso — esas carencias son subsanadas por las acciones gubernamentales, explícitamente orientadas a la lucha contra la pobreza o que, colateralmente, la condicionan o la potencian.

Los dos aspectos han dado lugar a dos grandes grupos de metodologías y técnicas de evaluación: el que aglutina las dimensiones de diseño, desempeño y resultados; y el que se concentra en el impacto de los programas públicos. La difusión del marco lógico y de la matriz de indicadores avanza aceleradamente desde hace unos años. En el caso de México, tanto a nivel federal como local. Su uso para el diseño y evaluación del desempeño de los programas sociales penetró en una buena parte de la gestión gubernamental; probablemente, debido a la influencia de la Secretaría de Hacienda y del Coneval.

No ha sucedido lo mismo con la evaluación de impacto, que al final de cuentas representa la verdadera "prueba del fuego" de la política social. De nada sirve construir imponentes hospitales y dotarlos de los mejores equipos, enfermeras y médicos, si — al final — los pacientes se mueren o no se alivian. El quehacer se vuelve estéril. Durante mucho tiempo, los informes reportaban eso: acciones y

resultados (productos); no, impactos. Cuando Ravallion<sup>1</sup>, Bourguignon<sup>2</sup> y otros llamaron la atención sobre la necesidad de medirlos, el llamado fue bien y ampliamente acogido. Sin embargo, pronto surgieron los problemas derivados de las dificultades técnicas del ejercicio. La evaluación de impacto debía estimar el efecto que, sobre el bienestar de un beneficiario, podría ser atribuido de forma exclusiva al programa en cuestión, y no a otra acción o circunstancia concomitante. Para ello se necesitaba contar con un grupo de control y otro de beneficiarios, como lo requieren los ejercicios cuasi-experimentales<sup>3</sup>. La técnica para asegurar la similitud inicial entre ambos (*propensity score matching*) es sofisticada, y ha estado fuera de la comprensión de la mayoría de los ejecutores de política y de los ámbitos académicos, a pesar de que la semejanza es indispensable para determinar las diferencias evolutivas atribuibles solamente al tratamiento involucrado en los programas.

Ello ha confinado la capacidad para realizar este tipo de evaluaciones a un grupo muy reducido de personas. Sin duda, esto representa un reto de la mayor importancia para el avance de la evaluación.

Otro proviene del actual contexto político. Aunque con diferencias de grado, ambos tipos de evaluación reclaman el uso privilegiado de técnicas y metodologías rigurosas. Pero en el actual gobierno mexicano impera cada vez más la desconfianza hacia la técnica y el peso que ha registrado en la gestión de las políticas públicas. Por algún mecanismo ideológico poco claro, se ha instalado la incapacidad para distinguir entre las aportaciones de la técnica y los usos políticos. Ello representa una amenaza permanente contra la evaluación de políticas, especialmente cuando sus resultados contravienen los mensajes oficiales y pueden ser atribuidos a conspiraciones opositoras. Se corre el riesgo de hacer morir la evaluación simplemente por inanición. La renuncia a utilizarla como instrumento orientador de la política social, acarrea el peligro que acecha constantemente a los músculos: atrofia por falta de uso.

Dr. Henio González Millán Valenzuela



---

<sup>1</sup> Ravallion, Martin. 1999. "The Mystery of the Vanishing Benefits: Ms. Speedy Analyst's Introduction to Evaluation." *Policy Research Working Paper 2153*, World Bank, Development Economics Research Group, Washington, D.C.

Ravallion, Martin. 2003. "Assessing the Poverty Impact of an Assigned Program." In Francois Bourguignon and Luiz A. Pereira da Silva (eds.) *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*, Volume 1. New York: Oxford University Press.

<sup>2</sup> Bourguignon, F., L. Pereira Da Silva, and Nicholas H. Stern. 2002. "Evaluating the Poverty Impact of Economic Policies: Some Analytical Challenges." Processed. Washington, D.C.: World Bank

<sup>3</sup> Kerlinger, Fred & Lee, Howard. 2002. *Investigación del Comportamiento. Métodos de Investigación en Ciencias Sociales*. México: Mc Graw-Hill.