



COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

PROGRAMA UNIVERSITARIO DE
ESTUDIOS DEL DESARROLLO

Asunto: Convocatoria DOF 9/01/2020

COMISIÓN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL PRESENTE

En atención a la convocatoria publicada en el DOF el nueve de enero del presente año por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), manifiesto mi voluntad de ser considerado como candidato en el proceso de selección de tres académicos investigadores a dicho consejo. Como lo estipulan las bases de la convocatoria (segunda, inciso A) sirva este escrito para exponer ante la Comisión Nacional de Desarrollo Social, mi postura ante los temas que deben ser considerados en una discusión informada y plural para alinear los esfuerzos de medición de pobreza y evaluación en un contexto de evidente transformación de la política social que privilegia el acceso pleno a los derechos sociales de toda la población.

La medición del concepto de *pobreza* es sin duda un tema trascendental para hacer visible la deuda social que padece México. En los últimos años, ha habido una sólida participación de una comunidad epistémica, constituida por académicos, expertos y sociedad, sobre cómo debe medirse el concepto y qué alcances debe tener. Para que exista un consenso sobre las acciones para abatir la pobreza, debe existir una sana tensión entre su conceptualización desde el punto de vista académico, desde la perspectiva de los hacedores de política pública y desde las necesidades de evaluación y monitoreo de las acciones públicas.

Para hacer observable el concepto de pobreza se requiere ampliar las dimensiones a analizar y vincular éstas con la matriz de vulnerabilidades que padece la población, en especial grupos históricamente excluidos. Una medición de pobreza entonces, debe atender las formas de interacción de las diferentes desigualdades sociales que sufre México, sus especificidades regionales y locales, y a la vez aportar los elementos necesarios para guiar una política de desarrollo social sustentable e incluyente.

El espíritu de la LGDS es claro en que el concepto de pobreza es de carácter multidimensional, las decisiones metodológicas deben ser transparentes y los cálculos replicables, y que las adecuaciones a los cálculos deben ser un ejercicio interdisciplinario sólido entre el legislativo, la comunidad académica y la sociedad. Antes de la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) en enero

de 2004, cada dependencia federal podía definir sus propios criterios de medición de pobreza en sus procesos de planeación y programación.

Cabe resaltar que el esfuerzo continuo por defender el acceso a la información por parte de la sociedad ha permitido que contemos con los elementos necesarios para exigir una mejor recolección de información y una metodología de medición que permita plantear nuevas formas de abordar los problemas del país.

Es igualmente importante contar con una medida consensuada de pobreza que nos permita trascender a la mera discusión sobre diferencias mínimas en la magnitud del fenómeno. La medición de la pobreza debe estar comprendida en el debate más amplio del acceso efectivo a los derechos sociales. Es decir, no se debe subsumir la idea de bienestar de la población a un solo indicador. De lo contrario, como ha sucedido anteriormente, la política pública solo tiene como objeto identificar qué dimensión logra disminuir el indicador y no a asegurar el pleno ejercicio de derechos de la población.

La medición de pobreza debe estar en sintonía con la visión de desarrollo incluyente. Se debe regresar a la idea de cómo incorporar a la población excluida/marginada a los frutos del desarrollo, en lugar de considerar que la pobreza es un problema solo del individuo que requiere de las herramientas para incorporarse de forma competitiva en el mercado.

Desde la perspectiva de la exclusión social, se deben identificar los obstáculos que impiden que la población salga de la trampa de pobreza. De ahí la importancia de vincular la pobreza con conceptos como la marginación, la exclusión social, y las diferentes dimensiones de las desigualdades sociales, como la discriminación, para contar con elementos que permitan proponer nuevas formas de acción por parte de los hacedores de política pública.

Vincular la pobreza a la visión de desarrollo que se pretende alcanzar es entender que los hogares presentan salidas y entradas de la pobreza a lo largo de su vida. Esto requiere de fuentes de información que puedan medir cómo cambia el bienestar de los hogares en el tiempo. Si bien existen cada vez más investigaciones que apuntan a que existe un núcleo duro de pobreza en México, es necesaria la coordinación entre instituciones de educación superior y el INEGI para diseñar y levantar fuentes de información longitudinales. Abrir la discusión sobre las fuentes de información con que medimos la pobreza permitirá mejorar la precisión con que medimos el fenómeno, así como aportar, desde nuestra experiencia académica, otros elementos para contar con mediciones que permitan observar los cambios en el bienestar de la población.

Si la medición de indicadores de bienestar debe estar sujeta a una discusión abierta e informada sobre su pertinencia y alcance, las acciones de evaluación de la política de desarrollo social deben estar coordinadas a las políticas, programas y acciones públicas en los diferentes ámbitos gubernamentales. Es decir, es necesario analizar objetivamente las metas alcanzadas con la actual estructura

de evaluación de política y proponer acciones de evaluación acordes con la política social en su totalidad que permitan idear mecanismos continuos de ajuste y mejora.

En mi experiencia como evaluador de programas sociales, vinculado a una institución de educación superior, puedo identificar las siguientes áreas de oportunidad dentro del esquema actual de evaluación de política social: i) cuestionar el uso efectivo y la utilidad para los ejecutores que se hace de la información generada para modificar las políticas sociales, ii) la carga, de múltiples demandas de evaluación, que representa para los programas sociales que cuentan con escasos recursos para su ejecución, y iii) la desvinculación que existe entre un esquema de evaluación pensado en programas diseñados con una visión plana donde el individuo es el único responsable de su bienestar y donde no existen actores, experiencias o diferencias locales y contextuales.

Es decir, ante un cambio de perspectiva de lo que significa el desarrollo social y la búsqueda de bienestar de la población en su conjunto, los programas de evaluación y monitoreo deben repensarse para dar seguimiento a las acciones de gobierno y recobrar la importancia de las especificidades regionales. De lo contrario existirá una discordancia entre una visión focalizada y fragmentaria de lo que ha sido el programa de evaluación con la nueva visión de política social que se propone en el país.

Con la LGDS, se logró un esfuerzo unificado por hacer de la evaluación y el monitoreo un elemento necesario en la planeación y ejecución de programas. Dentro de las diferentes dependencias se ha logrado crear una cultura de evaluación que ha permeado en las acciones de los implementadores de política. Sin embargo, los mismos ejecutores señalan que el esquema de evaluación es muy rígido, de carácter vertical y centralizado, y que requieren separar, de los ya escasos, recursos para cumplir con un oneroso programa de evaluación.

De ahí que la evaluación de las políticas sociales no debe centrarse solamente en un ejercicio de fiscalización, debe estar abierta a nuevas metodologías, debe contrastar posturas, y avanzar el conocimiento para proponer la implementación de políticas públicas que provoquen cambios estructurales que modifiquen las tendencias de los problemas sociales persistentes que enfrentamos. Esto solo es posible si desde el CONEVAL, se promueve la discusión sobre el uso de la evaluación entre hacedores de política, los receptores de las políticas, comunicadores, y la sociedad que elige a sus representantes.

El desafío institucional más importante que tiene CONEVAL es el poder alinear su mandato con una idea de política social que no esté supeditada a la política económica. Por más de 30 años, la política económica privilegió la estabilidad macroeconómica, y se desvinculó de su objetivo de redistribución y desarrollo incluyente.

Este mecanismo tiene como consecuencia la reproducción de desigualdades sociales que impiden que existan oportunidades de movilidad social y de crecimiento económico. Así, las políticas sociales implementadas en el país en administraciones anteriores quedaron supeditadas a las prerrogativas macroeconómicas, lo que apunta a un claro retraimiento del papel del Estado como garante de derechos sociales.

Cuando lo social queda subordinado a lo económico, el resultado son políticas sociales asistencialistas, focalizadas y estratificadas. Es apremiante entender lo social como una inversión para un crecimiento equitativo y sustentable, y no, como ideológicamente se ha argumentado, como un gasto.

Solo si las acciones del Estado llevan a un desarrollo que ponga por delante los derechos sociales, habremos resuelto el cisma entre lo social y lo económico. De ahí que se debe entender el desarrollo social como un motor de cambio que busque una ciudadanía social efectiva, y no sólo como un elemento de subsidiariedad para acceder a una senda de mayor crecimiento económico.

Ante este agotamiento del modelo dominante de política social, existe espacio para que el CONEVAL pueda ser parte del rediseño de una visión de desarrollo social. Considero que más allá del trabajo técnico que implica todo ejercicio de medición de indicadores de bienestar y de las formas necesarias para evaluar las acciones de gobierno, el papel de los investigadores académicos que integran el CONEVAL debe igualmente aportar a una discusión que parta de la identificación de nuevos riesgos sociales, que esté sustentada en un sólido conocimiento del objeto de estudio y que proponga nuevas herramientas metodológicas para que la política social transforme instituciones, reconozca las experiencias y conocimientos de los actores, y elimine las barreras, acaparamiento de oportunidades, desequilibrios de poder y corrupción, que hacen que las diferencias entre nosotros se tomen en desigualdades.

Atentamente

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, a 27 de enero de 2020.


Israel Manuel Baneegas González
Investigador

Correo electrónico: ibanegas@unam.mx
