

México es un país profunda e injustamente desigual. Si se comparan las entidades menos desarrolladas como Chiapas, Guerrero y Oaxaca con las más desarrolladas como Baja California, Ciudad de México y Nuevo León, hay una diferencia en la esperanza de vida promedio de entre 1.6 y 3 años (Conapo 2019). Durante 2020, miles de niños y niñas nacerán en condiciones de desventaja en el país: en hogares de bajos ingresos, de padres o madres con escasa escolaridad, sin acceso a educación de calidad y sin servicios de salud oportunos. Estas desventajas pueden aliviarse por medio de un abanico de intervenciones públicas como subsidios para redistribuir el ingreso, programas de capacitación para el trabajo, becas para fomentar el desarrollo del profesorado o sistemas universales de salud (El Colegio de México 2018).

Este documento presenta mi candidatura a investigadora académica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. El Coneval tiene dos tareas centrales en las cuales mi experiencia puede contribuir de manera sustantiva: medir la pobreza y evaluar las acciones gubernamentales de promoción del desarrollo social.

El texto se organiza en dos apartados. Primero, discute la importancia de la evaluación, de la medición de la pobreza y de las desigualdades para el desarrollo social. Segundo, señala la manera en que mi experiencia en la evaluación de una amplia variedad de políticas sociales, en el estudio de las desigualdades y en el análisis de la coordinación intergubernamental pueden contribuir a una labor eficaz del Consejo.

I. La importancia de la evaluación, de la medición de la pobreza y de las desigualdades para el desarrollo social

Evaluar las políticas sociales es crucial porque contribuye a garantizar el acceso efectivo a los derechos sociales, y a abatir las brechas entre grupos históricamente discriminados como las mujeres, las personas indígenas y las de edad avanzada, entre otros.

Se espera que los gobiernos resuelvan o, por lo menos, alivien problemas sociales (Weaver y Rockman 1993, Weimer y Vining 2010). Sin embargo, un gran número de encuestas de opinión revelan que para muchos ciudadanos el gobierno no es una solución y critican la escasa efectividad o, en el extremo, la ineficiencia de las intervenciones gubernamentales: las políticas de promoción de pequeñas y medianas empresas no fomentan su desarrollo, los programas educativos no se traducen en educación de más calidad, entre otros ejemplos.

Mi trabajo académico parte de la convicción de que las intervenciones gubernamentales tienen la capacidad de aliviar problemas sociales, incluso los muy graves. Las evaluaciones externas a los programas gubernamentales demuestran que algunas acciones son más efectivas que otras. Por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas han resultado más eficaces que cualquier otra intervención para incrementar la asistencia escolar en comunidades rurales en México. En contraste, las despensas que el Programa de Apoyo Alimentario distribuyó hasta 2004 en localidades rurales marginadas resultaron un fracaso tanto en términos de costo operativo como de impacto. Las evaluaciones de estas acciones públicas han permitido determinar qué factores explican estas diferencias y, de este modo, permiten mejorar las estrategias gubernamentales y rendir cuentas.

La evaluación de políticas se define como el análisis *post hoc* del proceso de implementación o del impacto de una política pública. La evaluación de una intervención gubernamental atiende dos propósitos: aclarar si las elecciones técnicas fueron acertadas para alcanzar los

efectos esperados y si la ciudadanía percibe la intervención como exitosa en cuanto a su bienestar (Rossi *et al.* 2003). El análisis y la evaluación de políticas públicas tienen una relación recíproca; mientras el primero es un análisis prospectivo, la segunda se realiza *ex post facto*. La evaluación, además, tiene un efecto sinérgico con el análisis, pues los gobiernos aumentan su legitimidad al abrirse a los expertos y genera lecciones muy valiosas para las políticas a partir de sus observaciones. A final de cuentas, el diagnóstico del problema público y la construcción de alternativas de solución se desarrollan a partir del acceso a experiencias e información pública de las evaluaciones.

El Coneval ha desarrollado una cultura de la evaluación de las políticas sociales en México y ha demostrado que es necesario analizar las intervenciones gubernamentales para determinar si son efectivas (de resultados, de impacto) y para mejorarlas (de diseño, de procesos). La información que generan las evaluaciones de políticas sociales en México y el estudio de alternativas de solución a problemas públicos similares alrededor del mundo pueden permitir que se diseñen e implementen políticas de desarrollo social más efectivas, precisas y eficientes. Desde luego esto requiere voluntad política para que el presupuesto se concentre en las acciones y los programas de mayor incidencia en el acceso efectivo a los derechos sociales (Coneval 2018).

En general, la pobreza suele definirse como la carencia de recursos y acceso a oportunidades que excluye tanto a individuos como a grupos de los niveles mínimos deseables de bienestar (Townsend 1979, Nolan e Ive 2011). La medición de pobreza absoluta es crucial para monitorear cambios en el segmento poblacional que se encuentra debajo de determinado umbral, lo cual permite evaluar los esfuerzos orientados a modificar el nivel de vida de la población con carencias esenciales (Sen 1983, Coneval 2018). De manera más reciente, el Coneval ha establecido que la columna vertebral de la política social es el acceso efectivo a los derechos sociales, en consecuencia, la medición de las brechas o desigualdades sociales comienza a abrirse paso como un área crucial de trabajo en el Consejo. Analizar las desigualdades permite profundizar en las repercusiones sociales específicas de la concentración de los recursos y el acceso a oportunidades. El análisis de los patrones de desigualdad posibilita apreciar los cambios absolutos considerando cómo se distribuyen las oportunidades y los resultados asociados entre las personas (El Colegio de México 2018).

Me parece que tres desafíos centrales para consolidar la evaluación en México son (i) proporcionar el respaldo necesario para acompañar la construcción de un sistema universal de protección social, (ii) fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas y (iii) ampliar la rendición de cuentas del Consejo, así como mejorar la comunicación con la ciudadanía.¹

(i) Sistema Universal de Protección Social

El Coneval (2018) reconoce que el acceso efectivo a los derechos sociales supera los pisos indispensables que establece la medición multidimensional de la pobreza y, en consecuencia, ha desarrollado diagnósticos sobre cada uno de los derechos sociales. Estos diagnósticos revelan que, aun cuando hay avances significativos en términos de accesibilidad, la calidad y suficiencia de las acciones y de los servicios que se proponen garantizar el acceso efectivo a los derechos siguen siendo insuficientes. Las acciones de protección social están fragmentadas y dispersas, es decir, significan paquetes de beneficios diferentes que debilitan

¹ Por razones de espacio, en este documento sólo desarrollo los dos primeros retos.

los esfuerzos y presupuestos gubernamentales para cubrir a toda la población frente a los riesgos asociados a la trayectoria de vida (Coneval 2018, Flamand y Moreno 2014). Junto con otras agencias especializadas, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social subraya que es indispensable planear e implementar un sistema de protección social universal que permita coordinar las acciones contributivas y no contributivas, así como mejorar el gasto público para proteger a la población de todo el país ante riesgos específicos (Coneval 2018).

(ii) Fortalecer la coordinación intergubernamental, así como los sistemas de monitoreo y evaluación en las entidades federativas

En una gran variedad de temas, por razones prácticas o legales, el diseño y la implementación de las políticas públicas incluyen a agencias gubernamentales distintas o a varios niveles de gobierno (Bouckaert, Peters y Verhoest 2010, Cabrero 2007). En términos de coordinación, el gran reto es adaptar los sistemas de planeación actuales para permitir que los instrumentos de gestión operen en los diferentes órdenes de gobierno.

La especificidad territorial del desarrollo social significa que es necesario establecer vínculos operativos sólidos con las autoridades locales para definir estrategias que integren a toda la estructura administrativa con las características de cada región subnacional. La falta de coordinación intergubernamental ante competencias concurrentes y procesos de descentralización puede derivar en políticas públicas que se duplican o contradicen, además de un uso ineficiente de recursos públicos escasos. Es necesario articular las políticas existentes, focalizar instrumentos y recursos, y resolver conflictos entre instrumentos de política y las dependencias responsables.

A partir de un detallado estudio, elaborado a petición de Coneval, ya he sugerido en otro documento algunas de las estrategias puntuales para fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación estatales que incluyen: enriquecer el diagnóstico del monitoreo y evaluación de la política social en las entidades federativas, talleres de capacitación a funcionarios estatales de nuevo ingreso, así como promover el intercambio de experiencias entre los gobiernos de las entidades, entre otras alternativas (Olmeda, Flamand y Devoto, 2018).

II. Especialista en evaluación de políticas sociales, desigualdades y coordinación intergubernamental

Como muestra mi curriculum vitae, soy politóloga con estudios doctorales en la Universidad de Rochester (y estancias de investigación en la Universidad de Oxford y en el Woodrow Wilson International Center for Scholars. Soy profesora-investigadora en El Colegio de México desde 2008 e integrante del Sistema Nacional de Investigadores desde 2006, con el nivel II desde 2016. La relación de publicaciones muestra que mi línea central de investigación y docencia es el análisis y la evaluación de políticas de salud, medio ambiente y educación con énfasis en desigualdades sociales, procesos de descentralización y coordinación intergubernamental.

Desde 2006, he colaborado de manera muy intensa con varias dependencias gubernamentales y agencias internacionales en la creación de indicadores de desarrollo (INAFED), la construcción de inventarios de políticas federales de desarrollo social (Coneval, Banco Mundial) y el análisis de la implementación descentralizada de políticas sociales (Conacyt, PNUD, Comisión Nacional de Protección Social en Salud, Instituto Nacional de Evaluación para la Educación y Coneval). Esta experiencia me permitirá proporcionar una

visión amplia sobre el diseño, la implementación y la evaluación de la política nacional de desarrollo social.

En las últimas dos décadas, las políticas sociales han cambiado de manera muy sustantiva, en específico, por el enfoque centrado en la garantía efectiva de los derechos, por la influencia de acuerdos internacionales, por el diseño de políticas intersectoriales o intergubernamentales, y, desde luego, por la promoción de la participación comunitaria. Los documentos normativos y diagnósticos de la política nacional de desarrollo social revelan su naturaleza intersectorial e intergubernamental. Diversos estudios muestran, además, que existe una gran heterogeneidad tanto en las necesidades sociales de las personas como en las capacidades gubernamentales en las entidades y los municipios de nuestro país (El Colegio de México, 2018).

También hay diversidad en las capacidades de estos gobiernos para desarrollar los programas subnacionales de desarrollo social y para coordinarse con el gobierno federal de acuerdo a la distribución de competencias que establece la Ley General. La transversalidad de esta política nacional implica, además, concertar los trabajos de numerosas secretarías federales y organismos desconcentrados. En ese tema en particular, mi formación y experiencia como especialista en federalismo, procesos de descentralización y coordinación intergubernamental pueden contribuir a fortalecer los sistemas estatales de monitoreo y evaluación.

En específico, puedo contribuir a cuatro tareas concretas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social y otra normatividad aplicable:

- (a) Mejorar el Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS) para contar con metas cuantificadas, trazables y transparentes que nos encaminen a garantizar el acceso efectivo a estos derechos y a abatir las desigualdades.
- (b) Fortalecer las acciones de evaluación de la política social con énfasis en los ejercicios que valoran procesos y resultados en las áreas de educación, medio ambiente y salud.
- (c) Acompañar la construcción de un sistema universal de protección social, en particular en cuanto al sistema de salud.
- (d) Fortalecer a los gobiernos estatales y municipales para desempeñar las tareas de evaluación de la política de desarrollo social que corresponden a sus ámbitos territoriales. En particular, para que sean capaces de participar de manera efectiva en las acciones intergubernamentales necesarias para alcanzar las metas de la política nacional de desarrollo social.

Agradezco que consideren mi candidatura y estoy a su disposición para atender cualquier pregunta o comentario sobre esta propuesta.

Saludos cordiales,



Dra. Laura Flamand G.
El Colegio de México