

Ciudad de México a 28 de enero de 2020

DR. JOSÉ NABOR CRUZ MARCELO
Secretario Ejecutivo del
Consejo Nacional de Evaluación de la
Política de Desarrollo Social
P R E S E N T E

En cumplimiento a lo que establece la Base Segunda de la *Convocatoria para la elección de tres investigadores académicos para formar parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2020, tengo a bien manifestar mi voluntad para ser considerado como candidato a integrar el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Lo anterior obedece a las siguientes razones:

A) Importancia de la evaluación y la medición de la pobreza para el desarrollo de la política social.

El enfoque y la práctica de las políticas públicas favorecen un tratamiento de los problemas públicos en el que se considera la importancia de diseñar un nuevo patrón de gobierno, donde el punto nodal es el fortalecimiento de su capacidad institucional y de gestión para que muestre un mejor desempeño en un contexto plural, democrático, complejo y de incertidumbre. En este sentido, las políticas públicas permiten: 1) racionalizar conflictos y demandas en competencia, 2) distribuir ventajas considerando costos públicos y 3) rehabilitar con la intervención del gobierno áreas críticas de la vida productiva y social.

En esa lógica, la evaluación en la política social y la medición de la pobreza contribuyen a generar soluciones creativas a los problemas del desarrollo, por lo que cuestiones como adaptación, reajuste, argumentación y reformulación son parte de las prácticas con que institucionalmente se atiende el fenómeno. Sobre la base de esos elementos, la evaluación de la política social permite reposicionar el aspecto instrumental y operacional de la acción de gobierno en materia de combate a la pobreza, pues constituye un apoyo fundamental en el proceso a través del cual las decisiones tomadas en la formulación de las normas y el diseño de políticas se materializan en el ámbito de las instituciones gubernamentales -principalmente las de tipo administrativo- a pesar de las restricciones y la adversidad del contexto, pues es ahí donde se ejercen recursos, se cumplen procedimientos, se establecen rutinas, se desempeñan competencias y donde la ciudadanía encuentra un primer espacio de acercamiento para la atención de sus necesidades.

En consecuencia, el valor de la evaluación de la política social y la medición de la pobreza para las acciones de gobierno en materia de desarrollo se refiere a que: 1) permiten articular y armonizar los valores normativos, los referentes conceptuales y las prácticas institucionales por medio de los cuales se da cumplimiento a la política pública; 2) de manera creativa, propositiva y proactiva dan orden lógico, formal, instrumental y argumentativo a la manera en que las instituciones procesan los insumos, afrontan las restricciones y obtienen resultados, 3) privilegian la innovación y la adaptación en las respuestas de gobierno en lugar de las soluciones algorítmicas, 4) favorecen la flexibilidad y capacidad de respuesta en situaciones imprevistas que alejan a la política de su estrategia original para reencauzar los esfuerzos

institucionales y obtener productos satisfactorios en términos colectivos, 5) dan fluidez y continuidad a la gestión al enfrentar rezagos presupuestales y materiales y 6) redirigen las expectativas de los actores en el proceso de la política para darles un nuevo sustento y articulación al momento de la reformulación o cancelación de la misma.

En esa medida, es fundamental construir puentes metodológicos entre evaluación y medición de la pobreza para no privilegiar la carga discrecional en la formulación y aplicación de la política social. Ello implica plantearse la cuestión sobre cómo las decisiones y el diseño de las políticas públicas se trasladan al campo de la acción pública, la cual está condicionada por tiempos, recursos, intereses, medios, capacidades, errores de cálculo, incertidumbre, complejidad y restricciones, que es a lo que se enfrentan de manera heurística las instituciones en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las decisiones y acciones.

Es por ello que preguntas como quién evalúa, cómo se mide la pobreza, con qué metodología, su propósito y alcance están presentes actualmente en la literatura en la materia que entiende a la evaluación como un estándar necesario e impostergable de los gobiernos. La evaluación y la dimensión de la pobreza tiene en ese sentido una dimensión técnica y una heurística, pues no sólo interesa saber si el indicador se alcanzó de manera satisfactoria, sino también identificar los factores de cumplimiento o fracaso, y eso implica sin duda análisis cualitativos que den una lectura más a detalle del contexto político, económico, social y cultural donde la política tuvo asiento, lo cual puede apoyar la reducción del costo del error y de oportunidad.

Esto es importante porque los instrumentos de la evaluación (vigilancia, supervisión, control, auditoría, etc.) generan por sí mismos nuevas expectativas en los participantes de la política social, ya que dependiendo de su definición, orientación y aplicación son incentivos o desincentivos, o bien generan oportunidades de reformulación de la política de combate a la pobreza derivado de su medición.

Así, las políticas sociales también son producto de este contexto donde los problemas públicos se caracterizan por su amplitud, complejidad y heterogeneidad -rebasando los recursos escasos que el gobierno administra para atenderlos- y en los que la sociedad contestataria está cada vez más involucrada en los asuntos de su interés. En consecuencia, como se expondrá a continuación, la evaluación de las políticas (sociales) ha articulado un conjunto de conceptos -principalmente referidos al ciclo de diseño, implementación y revisión de resultados-, así como habilidades institucionales -heurística, pericia, argumentación, hermenéutica- que buscan desarrollar metodologías de análisis, interpretación y tratamiento de los problemas públicos relacionados con la pobreza en el país.

B) Desafíos para la consolidación de la evaluación en México.

Las políticas públicas han hecho aportes sustanciales a la tarea de gobernar en México, pues sus dimensiones teórica, metodológica e institucional han permitido no solamente construir nuevas interpretaciones sobre los problemas de carácter público al poner énfasis en la relación horizontal, abierta y corresponsable entre el gobierno y la ciudadanía, sino también por subrayar la necesidad y utilidad del conocimiento aplicado, es decir, situar a las disciplinas sociales en el ámbito empírico e institucional del país para que contribuyan con sus fundamentos y propuestas a la mejor atención, gestión y solución de los problemas públicos de la sociedad mexicana.

En este marco, la evaluación de la acción de gobierno en materia de combate a la pobreza debería estar presente: 1) al construir el problema público, pues debe articularse de manera coherente un conjunto de informaciones asimétricas y aparentemente inconexas para interpretar y justificar las relaciones de causa y efecto de una necesidad colectiva, y definir así un enfoque específico que oriente y articule las múltiples dimensiones del problema; 2) al diseñar la política, dado que se debe armonizar en la medida de lo posible las posiciones de los actores participantes y la capacidad que institucionalmente se tenga para cumplir con las expectativas generadas, 3) al implementar la política, en el sentido de que sin duda se presentarán restricciones, problemas imprevistos y desafíos de contexto que harán más escasos los recursos, que incrementarán el riesgo y el costo del error, y que deberán ser atendidos por las instituciones públicas para darle continuidad a la acción de gobierno con la mayor oportunidad posible y 4) en el análisis de resultados, pues se debe equilibrar los elementos cuantitativos (indicadores, auditorías, control, inspección) y cualitativos (interpretación-argumentación) para dar sentido y fundamento a la readaptación, ajuste, reformulación o cancelación de las políticas.

Por tanto, ante la complejidad de los problemas actuales del desarrollo social, la evaluación de las políticas en la materia debe ser más integral, flexible y adaptable, es decir, considerar esquemas heurísticos que provean de información a los *policy makers*, en particular datos sobre por qué se privilegian ciertos tipos de diseño en lugar de otros, y en concreto considerar las implicaciones que tendrán en términos de implementación para su posterior reformulación -principalmente en el caso de las instituciones administrativas relacionadas con el desarrollo social.

Sobre esa base, queda claro que para obtener mejores soluciones a los problemas públicos en México se requiere maneras más novedosas y flexibles para construirlos en términos metodológicos, significarlos en términos conceptuales, interpretativos y argumentativos, y darles tratamiento en el espacio institucional. Es decir, se necesita flexibilidad, habilidades y pericias que permitan sortear con éxito las dificultades que supone el proceso de la política pública, tarea a la cual contribuye sustancialmente la práctica sistemática de la evaluación.

En efecto, es claro que el éxito de las políticas está condicionado no sólo por el diseño de las mismas, principalmente cuando son novedosas o no hay registros de acciones previas en la materia, sino también por las capacidades de gestión pública y la legitimidad institucional del gobierno que las emprenda. Desde el punto de vista de la evaluación, las capacidades administrativas no deben entenderse de manera mecánica o instrumental, sino que también incluyen en su concepto a la coherencia, autonomía y competencias de las instituciones administrativas frente a los actores e intereses no gubernamentales que están presentes en las arenas de la política; en tanto que la legitimidad institucional se relaciona con la percepción ciudadana, la opinión pública y de manera particular con el reconocimiento de los actores involucrados sobre la idoneidad, trayectoria profesional, credibilidad y autoridad de las instituciones que brindarán una respuesta a sus demandas, es decir, el grado en que los actores reconozcan a las instituciones como interlocutores válidos.

Un elemento fundamental para generar esa capacidad administrativa y legitimidad institucional en el proceso de las políticas sociales en México es precisamente la evaluación de las mismas, la cual es una práctica institucional que cada vez debe tener mayor arraigo y no sólo por ser una tendencia en materia de gestión pública, sino por significar la posibilidad de fortalecer la

acción institucional y su capacidad de respuesta frente a los problemas públicos en un contexto democrático.

La evaluación, en este sentido, no sólo es un elemento de carácter técnico que se realiza a *posteriori* cuando existen los datos suficientes para valorar la efectividad de la política social, por el contrario, los ejercicios de evaluación están presentes en todo el ciclo de la política y en ese sentido tienen un valor heurístico, pues son medios orientadores de la acción. En efecto, la evaluación de la política social en México como práctica institucional debe generar un sentido heurístico intrínseco dado que: 1) con sus instrumentos como la supervisión, el control y la inspección permite detectar y corregir errores para aminorar su costo, lo que supone también, una vez que se aplican de manera sistemática, aprender de las fallas para anticipar posibles áreas de oportunidad; 2) orienta por medio de elementos tanto cuantitativos (indicadores) como cualitativos (argumentación e interpretación) la complejidad del proceso de orientación (*ex ante*) y reorientación (*ex post*) de las políticas; 3) proporciona un sustento institucional y argumentativo para la toma de decisiones al momento de establecer y elegir opciones de políticas respecto a la reformulación o cancelación de las mismas; 4) define, articula y da sentido a los indicadores de desempeño, impacto, calidad, eficiencia, cobertura y cumplimiento, lo que implica también un trabajo hermenéutico y argumentativo sobre su lectura, es decir, transforma datos en información; 5) favorece el trabajo sistemático de investigación para conocer a fondo el proceso de la política y hacer recomendaciones sobre su estrategia; y 6) favorece y alienta de manera institucional y con un fundamento de mejora continua, la reconstrucción de políticas y el reacomodo en los cursos de acción para el cumplimiento del propósito de las mismas.

Derivado de lo anterior, y en el entendido de que el CONEVAL es la institución mexicana que en buena medida puede abonar a la construcción de la visión sobre evaluación de la política social y medición de la pobreza que se expuso, reitero mi interés -en mi calidad de académico e investigador- en formar parte del mismo.

En espera de que los argumentos esgrimidos resulten de utilidad para la valoración de los perfiles que realizará la Comisión Nacional de Desarrollo Social, quedo a su disposición y le envío un saludo cordial.

Atentamente,

A solid black rectangular box used to redact the signature of the sender.

Dr. Maximiliano García Guzmán