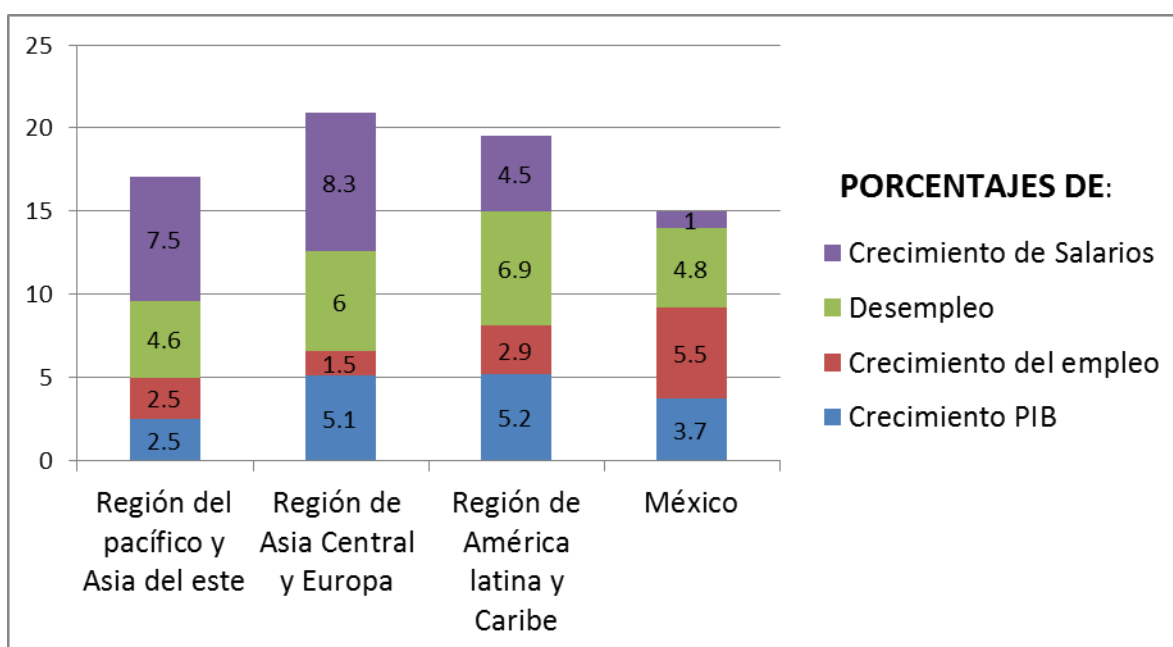


Programas de Sociales para el Combate a la pobreza, su evaluación y monitoreo.

Es necesario discutir seriamente el tema de la pobreza para comprenderla integralmente y combatirla, para disminuir sus efectos perniciosos y para incrementar las oportunidades y calidad de vida de amplios segmentos de la población. También necesitamos discutirla para entender con mayor claridad su dimensión regional, la cual se encuentra concentrada en sus niveles más elevados en el Sur-Sureste del país y su condición etaria. La pobreza afecta de manera desproporcionada a los niños, jóvenes, adultos mayores, indígenas y discapacitados del país sin distinción de género, por lo que se debe tener una visión incluyente, particularmente con los grupos vulnerables. Para todo eso es que necesitamos medirla y evaluarla.

Como ciudadanos, servidores públicos o cualquier rol en que nos desempeñemos, es fundamental reiterar el compromiso hacia los menos favorecidos, hacia ese sector de la población que no cuenta con los servicios básicos de vivienda, alimentación, salud y educación, por citar algunas de las tantas necesidades. Es con ellos especialmente con quien tenemos el deber de crear las mejores estrategias para brindar resultados óptimos.

El tema del desarrollo para combatir la pobreza no puede basarse únicamente en la creación de programas sociales de corte paternalista, es necesario que la orientación de los programas tienda a propiciar el crecimiento económico de los habitantes de los municipios y sus localidades. A través, de la creación e impulso a programas de corte económico y productivo se logrará acortar la brecha de desigualdad y reducir la pobreza y carencias de la población.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Banco Mundial.

La pobreza debe entenderse como un fenómeno estructural, dinámico, multifactorial y multidimensional; que contiene una serie de componentes, por lo cual resultaría imposible evaluarla por una sola unidad; constituye en sí, un mosaico cada vez más fragmentado de elementos que imposibilitan o dificultan el acceso a mecanismos de desarrollo personal e inserción social.

La pobreza se encuentra vinculada a condiciones de vida que arriesgan la dignidad de las personas, debilitan sus derechos y libertades principales, frenan la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas e impiden su plena integración social. La pobreza sin duda es su expresión más extrema conlleva al peldaño de la exclusión social.

Aun cuando existen una gran variedad de conceptos para identificar qué hace pobre a un individuo, hay un asentimiento cada vez más extenso sobre la naturaleza de este concepto, la definición de pobreza no puede incluir un solo componente, se requiere de un ponderado de múltiples factores que nos exigen a medirla desde una óptica multidimensional.

INDICADORES MULTIDIMENSIONALES DE LA POBREZA

1.- Rezago Educativo
2.- Carencia por acceso a los servicios de salud
3.- Carencia por acceso a la seguridad social
4.- Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda
5.- Carencia por calidad y espacios en la vivienda
6.- Carencia por ingresos
7.- Carencia por acceso a la alimentación
8.- Cohesión social

En México se puede decir que tenemos una población en situación de pobreza de 45.5%, lo que corresponde a más 53 millones

de mexicanos aproximadamente. También podemos decir que un 9.8% de la población se encuentra víctima de la pobreza extrema, padeciéndola más de 11 millones de personas. De igual manera, es posible afirmar que la población vulnerable por carencias sociales es mayor a 33 millones de habitantes, lo que equivale a más de un cuarto de la población total del país. La población vulnerable por ingreso representa un 6.2% del total de mexicanos. Finalmente tenemos la capacidad de afirmar que únicamente 20 de cada 100 mexicanos no es pobre y no es vulnerable.

Sin embargo, pese a que es importante conocer los números de la pobreza en México, como sus promedios, porcentajes y demás estimaciones, se está dejando de lado el análisis cualitativo de este fenómeno social. El análisis cualitativo nos presenta retos interesantes, ya que se maneja en el terreno de lo subjetivo al tratar con percepciones y valoraciones de carácter individual y que son complejas de medir y de clasificar.

El enfoque cuantitativo produce métodos de evaluación que solo van a calcular aquello que pueda ser medido de este modo, como consecuencia las metas y los objetivos que se plantean programas y planes. Se necesita integrar a la medición de la pobreza y de las carencias sociales un enfoque cualitativo que explique el fenómeno de la pobreza de manera más completa y nos permita como especialistas proponer y elaborar estrategias más eficaces.

Indicadores de Medición de la Pobreza 2008-2012	Porcentaje	Miles de personas	Carencias promedio	Mexicanos por centena
	2012	2012	2012	2012
POBREZA				
Población en situación de pobreza	45.5	53,350	2.4	45
Población en situación de pobreza moderada	35.7	41,821	2.0	36
Población en situación de pobreza extrema	9.8	11,529	3.7	10
Población vulnerable por carencias sociales	28.6	33,517	1.8	29
Población vulnerable por ingresos	6.2	7,229	0.0	6
Población no pobre y no vulnerable	19.8	23,211	0.0	20
PRIVACIÓN SOCIAL				
Población con al menos una carencia social	74.1	86,867	2.2	74
Población con al menos tres carencias sociales	23.9	28,083	3.5	24
CARENCIAS SOCIALES				
Rezago educativo	19.2	22,568	2.9	19
Carencia por acceso a los servicios de salud	21.5	25,268	2.8	21
Carencia por acceso a la seguridad social	61.2	71,832	2.3	61
Carencia por calidad y espacios en la vivienda	13.6	15,896	3.4	13
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	21.2	24,881	3.2	21
Carencia por acceso a la alimentación	23.3	27,352	2.9	23
BIENESTAR				
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	20.0	23,515	2.5	20
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	51.6	60,579	2.1	52

Las constituciones desde su surgimiento han establecido los derechos de las personas o de los ciudadanos. Como funcionarios públicos y estudiosos de las políticas públicas es pertinente tener en cuenta el compromiso con la población de garantizar sus derechos. En nuestro país existen muchas tareas pendientes en este sentido, motivo por el cual se deben analizar y evaluar las políticas públicas actuales

para que según sea el resultado, se refuercen, reorienten o cancelen motivo de los resultados que generen.

Es necesario construir procesos abiertos y sistemáticos, así como mecanismos de evaluación y monitoreo de cada uno de los programas que pone en acción el gobierno, desde 1950 Harold Laswell planteaba cuestionamientos. ¿Pero cómo y por qué se elige atender ciertos problemas? ¿Cómo se planea darles solución y a qué grupos benefician o perjudican las medidas adoptadas?, ¿Qué resultados se esperan de la acción gubernamental y cuáles de ellos en realidad ocurren?

Estos cuestionamientos son también planteados por el Dr. Aguilar Villanueva en preguntas que tanto como ciudadanos como servidores Públicos nos hacemos: ¿Cómo se deciden las acciones del gobierno?, ¿Cómo se llevan a cabo dichas acciones?, y más importante, ¿Fue la mejor decisión dadas las circunstancias particulares, tanto del problema, como del marco general de la sociedad?.

Los indicadores que nos facultan para medir los programas sociales tienen sus límites, esto es debido a que los diferentes sectores sociales, ya sean públicos o privados, persiguen intereses distintos y son afectados por diferentes necesidades. El tener una variedad de metas heterogéneas dentro de los diferentes ámbitos de la sociedad dificulta el tener objetivos comunes para la creación de indicadores.

Es necesario tener en cuenta que el gobernar por políticas públicas se basa en estar abiertos al diálogo, en que nadie tiene la posesión exclusiva de la razón. Se deben promover las opiniones y respetarse por diversas que estas sean, se deben generar contrastes en la opinión pública y se debe basar el debate en argumentos y pruebas. Las políticas públicas no se pueden desarrollar en terrenos áridos para las opiniones contradictorias y el desacuerdo, por el contrario las políticas públicas florecen en terrenos donde se valora la diferencia entre enfoques e ideas.

El proceso de evaluación es el último paso al que en estricto sentido debe conducir toda política pública, ya que el fin principal de estas. es brindar herramientas para la mejora de la gestión pública, a través de una retroalimentación de lo que se implementó o se está implementando.

En México el tema de la evaluación gubernamental no fue un asunto que formara parte de las agendas públicas, ni la institucional, ni la sistémica hasta hace unos cuantos lustros, si bien se pueden enumerar algunas iniciativas de evaluación durante los años 60's y 70's como los intentos de controlar y evaluar las empresas paraestatales, el tema comienza a cobrar alguna relevancia en el ámbito gubernamental hasta los 80's con las crisis económicas y convertirse en una exigencia social hasta mediados de los 90's y principios del 2000.

Durante mucho tiempo los procesos de evaluación han sido criticados por ser considerados como simples trámites burocráticos que se exigen como requisito para armar el presupuesto

gubernamental y cuyos resultados pretenden ser distorsionados en la intención de ocultar la ineficacia o ineficiencia de alguna acción o política pública; esto era posible en otros tiempos, cuando el gobierno ejercía el control dentro del mismo proceso evaluativo; no obstante, en la actualidad las exigencias de la sociedad han logrado de la mano con otros órganos, que los procesos de evaluación operen como un mecanismo administrativo de ajuste que permita corregir y sanear el rumbo de las finanzas para identificar equivocaciones, ajustar metas y disminuir el gasto público desproporcionado.

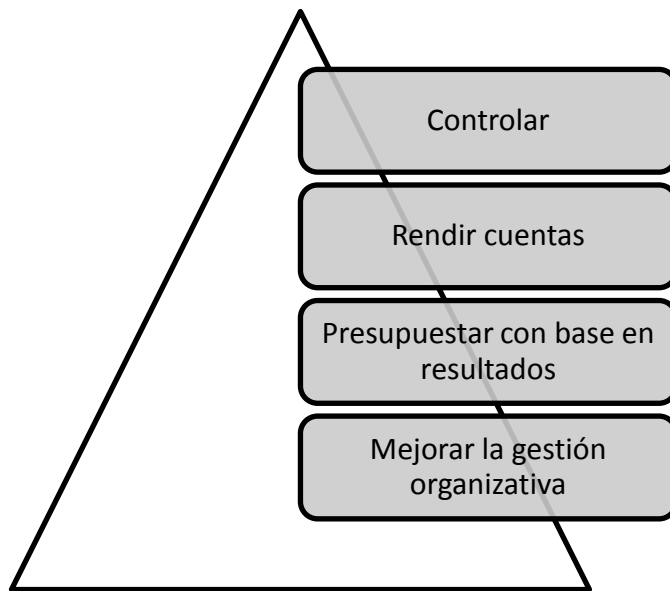
El mecanismo de aprendizaje que representa la evaluación de los programas sociales ha permitido la participación entre gobierno y sociedad para tratar de resolver el problema de pobreza y carencias sociales, así como una previsión del futuro en el que se puedan desarrollar políticas públicas focalizadas de manera adecuada.

La evaluación de las políticas públicas no exime a los gobiernos de cometer errores, sin embargo les brinda herramientas para corregirlos. La evaluación periódica reduce el riesgo de que se cometan errores graves. La evaluación brinda la posibilidad de continuar, reorientar o cancelar las políticas públicas según sean sus resultados.

La evaluación implica, por tanto, un pronunciamiento sobre el valor de una intervención gubernamental, desde el punto de vista de la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la transparencia o cualquier otro criterio de desempeño.

La evaluación gubernamental no se puede concebir como un fin. La evaluación es un medio que se debe de emplear en la adopción de decisiones. Se debe tomar en cuenta como una herramienta de alto valor informativo para tomar decisiones correctas respecto a programas y políticas públicas.

Teórica y prácticamente se pueden identificar cuatro propósitos que la evaluación debe cumplir teniendo cada elemento su propio campo de estudio y acción:



Es necesario comprender que la utilización de la evaluación para el fortalecimiento de la rendición de cuentas hacia la ciudadanía supone un mayor grado de procesamiento y tratamiento de la información gubernamental.

La importancia de la evaluación de los programas sociales no radica únicamente en determinar el número de beneficiarios directos e indirectos que cada programa establezca, mucho menos en justificar decisiones alineadas a los intereses del gobierno en turno; sino en la capacidad de los gobiernos de poder diseñar nuevos enfoques que permitan atender de manera focalizada y eficiente las necesidades de la población que más lo requiere.

Entre las dimensiones de la pobreza que hoy se evalúan es necesario tener en cuenta que en tiempos futuros, estas deberán ajustarse o expandirse a nuevos elementos para la elaboración de un análisis más exhaustivo.

Los indicadores deben ser pertinentes a los tiempos actuales y deben tratar de recabar la mayor información al alcance para el estudio de los fenómenos sociales.

Actualmente se utilizan una serie de componentes en la Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza; componentes que con el paso de tiempo han venido siendo modificados como el caso del *combustible* por citar un ejemplo, la implementación de nuevos componentes a las mediciones actuales permiten conocer el fenómeno de la pobreza con mayor claridad y replantear diseños a las políticas públicas para precisión y mejora.

Actualmente el CONEVAL analiza y estudia para su medición futura, indicadores complementarios en los rubros de educación, salud, seguridad social, y vivienda entre otros. Por citar algunos

ejemplos los resultados de las *pruebas enlace, controles médicos, indicadores de discriminación, etc.*

Sin embargo a pesar de que existen estos indicadores complementarios que ayudarían a tener una visión más extensa de la problemática social de la pobreza, existen otros elementos que aún no han podido medir con precisión.

Por ejemplo; el tema alimentario, sin duda una de las carencias más sentidas de la población, donde encontramos que actualmente 27,352,000 de mexicanos la padecen. La creación de políticas públicas en esta materia es una necesidad primordial, y los programas que se diseñen en este rubro abarcan una dimensión muy amplia.

En el tema de la carencia alimentaria, las mediciones y formas de evaluación han sido un tanto subjetivas, lo relativo a la ingesta, disponibilidad alimentaria, acceso a la alimentación, consumo, salud, hábitos alimenticios, componentes energéticos y medidas de higiene son componentes de indicadores no solo de carencia, sino de composición dietética y esfuerzo de compra, y que no han sido evaluados en su completa dimensión.

Medición de la Seguridad, Inseguridad, Carencia Alimentaria en México y Canasta Alimentaria 2008-2012			
	2008	2010	2012
Con seguridad alimentaria	53.9%	55.7%	56.1%
Con inseguridad alimentaria leve	24.2%	19.5%	20.6%
Con inseguridad alimentaria moderada	12.8%	14.0%	13.7%
Con inseguridad alimentaria severa	8.9%	10.8%	9.7%
Con carencia de acceso a la alimentación	21.7%	24.8%	23.3%
Precio de la Canasta Alimentaria	\$602.39	\$677.48	\$782.89

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de CONEVAL y de ENIGH de 2008, 2010 y 2012.

El conocer de manera precisa los resultados de la política pública y los programas sociales, debe ayudarnos a encontrar la manera de abordar nuevos retos. Por ejemplo, entender que los nuevos administradores públicos debemos ser audaces en términos de concebir programas que atiendan, por un lado, los problemas de pobreza estructural, por otro, acompañar a quienes van abandonando la pobreza extrema para que no redunden en nuevas problemáticas que refuercen la desigualdad.

En una realidad tan compleja como la mexicana, con un reto mayúsculo de millones de personas viviendo en condiciones de marginación, rehuir a la rendición de cuentas y los protocolos de evaluación es rehuir a la responsabilidad que como gobiernos tenemos de ejercer la autocrítica de la propia gestión pero también del compromiso de otorgar a los ciudadanos todo aquello a lo que tengan derecho: salud, educación, empleo, vivienda, alimentación. Si el objetivo primordial de todo gobierno es romper el ciclo intergeneracional de la pobreza, primero debemos romper el ciclo de la opacidad.

Por: Paola Liney León de la Peña Santos