

San Cristóbal de las Casas, Chiapas, a 22 de enero de 2020

Comisión Nacional de Desarrollo Social

PRESENTE

Mi nombre es Manuel Ignacio Martínez Espinoza. Escribo esta comunicación con el objetivo de manifestar mi voluntad y presentar ante ustedes mi candidatura como investigador académico al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Como lo podrán constatar en el *currículum vitae* que acompaña la postulación, mi historial devela que he desempeñado el quehacer académico en el ámbito de las Ciencias Políticas y la Administración Pública manteniendo una continuidad temática, pues he investigado, impartido docencia y publicado sobre derechos de los pueblos indígenas, participación ciudadana y política social en México, Centroamérica y América Latina.

Tal persistencia temática se debe a mi posicionamiento cognitivo ante la realidad política. Entiendo a la política como un campo de poder multifactorial surcado por disputas de proyectos de gestión de lo colectivo donde es factible no sólo avasallar, sino también coadyuvar al bienestar de las sociedades. He elegido posicionarme por esta última vertiente de la política estudiando a profundidad sectores sociales y territorios vulnerables con un enfoque científico crítico que me permite incorporar a mis análisis el rigor metodológico, las teorías de la complejidad, mi subjetividad política (el ejercicio democrático del poder que posibilite la justicia social) y la generación de propuestas para la incidencia en la gestión pública.

Según el informe "Medición de la pobreza serie 2008-2018", publicado por el CONEVAL en agosto de 2019, la pobreza es un problema endémico y extendido en México, pues en los 10 años de vigencia de la medición multidimensional aumentó el número de pobres en 2.9 millones, de manera que se contabilizaron 52.4 millones de personas en situación de pobreza, cifra que representó el 41.9% de la población total. Por si fuera poco, en el país hay 61.1 millones de personas con ingresos insuficientes para poder adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria y 71.1 millones de personas que carecen de acceso a la seguridad social. Es decir, la erradicación de la pobreza y la provisión del bienestar social son los mayores pendientes de la gestión pública en México.

Concibo y ejerzo la investigación politológica como una actividad de creación de conocimiento crítico, exhaustivo, coherente y, por lo tanto, fiable que puede ser un instrumento de apoyo eficaz para la gestión pública. Por eso, tengo la certeza que el panorama sobre la pobreza y el bienestar social en México es grave pero no irresoluble.

Con base en mis estudios de los últimos años, planteo la hipótesis general de que los altos niveles de pobreza y los rezagos en la provisión del bienestar social en México están altamente vinculados a su política social. La pobreza es una condición provocada por varios factores imbricados, por lo que no se erradica únicamente a través de la política social, pero esta es un componente central para su disminución a partir de la suficiencia y pertinencia de sus recursos e instrumentos.

La insuficiencia de la política social mexicana no se trata de un asunto de gasto público, pues desde 1994 el gasto social no ha descendido del 52% del gasto programable y en el periodo 2008-2018 el gasto de la clasificación Desarrollo Social representó el 61% del gasto programable total¹. De hecho, en la última medición del CONEVAL resultó que de 2016 a 2018 dejaron de ser consideradas como pobres 992,264 personas y en ese periodo el gobierno federal erogó \$7, 014,561.2 millones de pesos (7 billones de pesos) en gasto social. Haciendo una proyección con base en esa pequeña tendencia positiva, erradicar la pobreza en México tardaría 50 años y costaría cerca de 173 billones de pesos. Es así que, desagregando aún más la hipótesis, el gasto social en México no ha tenido mejores resultados en la reducción de la pobreza y la provisión del bienestar social debido en gran parte a que ha sido ejercido en instituciones, estrategias, programas y acciones de política social deficientes.

Mi diagnóstico, también sustentado en investigaciones, es que la política social en México está condicionada por una estructura dual, estratificada, segmentada y descoordinada que profundiza su incapacidad institucional en los gobiernos estatales y municipales. Dicha estructura ha permitido la proliferación de programas sociales fragmentados, duplicados, de cobertura deficiente, con incumplimiento de sus objetivos, de diseño incorrecto, con poca transparencia y presupuestados sin criterios de eficiencia ni de rendición de cuentas.

En consecuencia, para ser un genuino instrumento de combate a la pobreza y provisión de bienestar social, la política social en México debe modificarse estructural, institucional y operativamente. Estructuralmente, para concebirse como parte de un esquema de desarrollo articulado a otros ámbitos (incluidas las políticas financieras, fiscales y laborales) y dejar de proyectarse como un paliativo de las fallas del modelo económico.

Institucionalmente, la política social debe proveer un piso mínimo de protección social, por lo que es indispensable que adopte el principio de universalidad y se reoriente para atender los riesgos principales (salud, trabajo, vejez, discapacidad, orfandad, ingresos) durante el ciclo de vida completo (niñas y niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores), tal como ha sido postulado por el CONEVAL en sus evaluaciones estratégicas de protección social.

¹ - Fuente: <https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Documents/Informacion-debate/Inventarios-gasto-desarrollo-social.pdf>.

Por último, el régimen de política social debe operar de forma coordinada intersectorial, intergubernamental e interprogramáticamente, pues las políticas que cumplen con sus objetivos son las que funcionan en una lógica integral.

Los cambios propuestos requieren que la medición de la pobreza y la evaluación de la política social (funciones básicas del CONEVAL) se modifiquen para que la información generada esté a la altura de los desafíos al respecto.

La medición multidimensional de la pobreza es un método de cuantificación muy relevante porque supera el criterio tradicional de la insuficiencia de recursos económicos (unidimensionalidad) para incorporar otros indicadores que reconocen precisamente la naturaleza multidimensional de la pobreza: ingresos, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación, y grado de cohesión social. México fue el primer país en fundamentar sus mediciones de pobreza en el criterio de la multidimensionalidad.

La medición multidimensional es un fundamento pertinente para la estimación objetiva de la pobreza en México. No obstante, considero que para representar con mayor validez las dinámicas de la pobreza en el país, se debe revisar sus criterios en dos vertientes: los umbrales y los indicadores. Por el lado de los umbrales, existen estudios que concluyen que los umbrales fijados para cada indicador tienden a subestimar la pobreza. Por el lado de los indicadores, habrá que ponderar la incorporación de otras variables empobrecedoras pero que no se consideran en la medición oficial, tales como el desempleo, la mortalidad materna e infantil, las enfermedades crónico-degenerativas y la corrupción.

Por su parte, la evaluación de la política social también ha sido un basamento para la mejora de las intervenciones públicas al desarrollo. Entre los años 2007 y 2018, el CONEVAL ha realizado cerca de 3,000 evaluaciones de diversos tipos (diagnóstico, diseño, impacto, etcétera)² que han fortalecido la institucionalidad del ámbito del desarrollo social en el país.

Sin embargo, estas evaluaciones han considerado poco a situaciones que inciden en la eficiencia de la política social, tales como el contexto, los liderazgos, la cultura política y demás actores, instituciones y procesos locales. Por ejemplo, en las cerca de 3,000 evaluaciones realizadas por el CONEVAL, sólo dos de ellas se han especializado en la participación social, comunitaria o ciudadana. La participación es un tema relevante no sólo porque puede ser factor explicativo de la eficacia de la política social local, sino también porque en sí misma puede ser un instrumento de mitigación de la pobreza e indicador de desarrollo comunitario. Por consiguiente, hay que promover este tipo de evaluaciones.

² - Fuente:

[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Calidad de las evaluaciones tercera edicion.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/Calidad%20de%20las%20evaluaciones%20tercera%20edicion.pdf)

En caso de recibir el honor de ser seleccionado como investigador académico del CONEVAL, desempeñaría mi función con los enfoques, diagnósticos y propuestas anteriormente expuestas. Específicamente:

1. Reivindicaría la provisión del bienestar social y el ejercicio democrático de la gestión pública como fundamento de la política social
2. Mantendría la investigación académica crítica, innovadora y con rigor metodológico como eje cardinal de la generación de propuestas para la incidencia en la gestión pública.
3. Siguiendo mis hallazgos de investigación, impulsaría la visión de que la política social es un instrumento nodal del bienestar social, por lo que debe transformarse estructural, institucional y operativamente.
4. Promovería la reflexión sobre las adecuaciones de las funciones básicas del CONEVAL en términos de medición de la pobreza y evaluación de la política social, a fin de ofrecer al gobierno federal información más fiable para la toma de decisiones.
5. Me conduciría con ética, honestidad, responsabilidad, probidad, vocación de servicio y lealtad al país.

Estoy en lo cierto que como investigador académico del CONEVAL seguiría desempeñándome con el profesionalismo y productividad hasta ahora mostrados, pero esta vez engrandecidos con el entusiasmo de saberme parte de una de las instituciones medulares para el bienestar social de México.

Esperando poder contar con la oportunidad de trabajar por mi país desde un ámbito decisorio, agradezco de antemano la atención a la presente enviándoles un testimonio de mi consideración más distinguida.

Dr. Manuel Ignacio Martínez Espinoza
Catedrático CONACYT comisionado al Centro de Estudios Superiores de México y Centroamérica de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas