

El agravamiento de la crisis y los desafíos para los derechos sociales



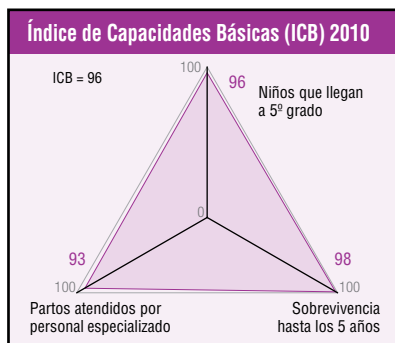
De acuerdo a la versión oficial, México está en buen camino hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, si bien se constatan avances en salud, educación y reducción de la pobreza extrema, aún quedan muchos retos por superar, tales como la desigualdad entre regiones del país que, entre otras cosas, muestra un Distrito Federal con índices de desarrollo comparables a algunos países de Europa y estados sureños con valores parecidos a los de las regiones más pobres del mundo. El estudio de la aplicación de recursos muestra que se necesita una gestión pública adecuada, que atienda las verdaderas prioridades en el gasto.

Equipo Pueblo¹
Adhiere: Espacio DESC
Arelí Sandoval Terán

Hasta el primer semestre de 2010, la información oficial sobre el cumplimiento de los ODM en México no estaba actualizada; el último Informe de Avance disponible correspondía a 2006². En base al *Conteo de Población y Vivienda 2005* y encuestas del mismo año sobre ingreso, gasto, empleo, nutrición y salud, el Gobierno Federal de entonces destacaba los avances que desde 1990 se habían obtenido en: reducción de la pobreza extrema; abatimiento del analfabetismo; disminución de la incidencia de VIH/SIDA, paludismo y tuberculosis; reducción de la mortalidad materna; mejoría en la equidad de género escolar y en el acceso de las familias a los servicios de agua potable y alcantarillado.

El Informe señala algunos tópicos que siguen pendientes desde hace años: por ejemplo, la desatención a temas medioambientales en las políticas de desarrollo y la falta de una política social integral – cuyos programas no han sido articulados ni prevén acciones de protección social, especialmente para paliar el desempleo y otros riesgos colectivos. El informe reconoció también que la mayor parte del presupuesto y de los programas se dirigió a la población empleada en el sector formal de la economía y que la exclusión social ponía en riesgo la consolidación de la democracia.

El Informe de avance 2006 da cuenta también de la medición de algunas metas e indicadores adicionales considerados más acordes y relevantes para México como país de ingreso medio; por ejemplo: en cuanto al Objetivo 1 de erradicar la pobreza extrema y el hambre, y su Meta 1 de “reducir a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar diario entre 1990 y 2015”, el Gobierno considera que el país va por buen camino tomando en cuenta el indicador de proporción de la población con ingresos per cápita inferiores a un dólar diario, pero agregando una meta “más allá de las Metas del Milenio”, consistente en reducir a la

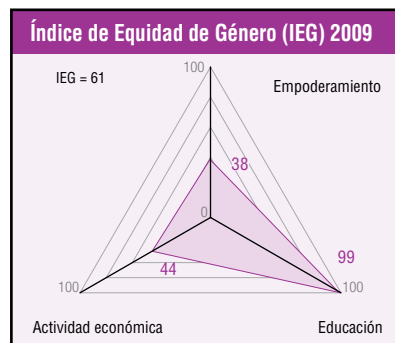


mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen pobreza alimentaria tanto en el ámbito rural como urbano, la pobreza todavía representa grandes retos en el desarrollo nacional.³

Desigualdad

Otro de los grandes retos para el país es el de la desigualdad. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que desde 2002 ha elaborado informes sobre Desarrollo Humano en México, ha registrado enormes diferencias entre las regiones y las 32 entidades federativas del país en materia de salud, educación e ingreso – componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) – aun cuando México se ubica en el umbral de los países de más alto nivel de desarrollo.

El noreste del país es la zona con el IDH más alto y ahí se ubica, por ejemplo, la entidad de Nuevo León que ocupa la posición 2 del IDH para México y que, junto con el Distrito Federal, se acerca al IDH de algunos países europeos. Por otro lado, la región sur del país presenta el IDH más bajo; ahí se encuentra Chiapas, que ocupa la última posición (lugar 32) y, junto con Oaxaca, no superan el índice de los Territorios Ocupados de Palestina. Entre las causas de esta desigualdad, el PNUD destaca la precariedad de la inversión y los obstáculos que enfrenta la gestión pública a nivel local, que frenan el ejercicio de los derechos y de las libertades individuales. La desigualdad regional también se expresa en el fenómeno de la migración interna y externa, analizada en el Informe sobre Desarrollo



Humano México 2006-2007: “la distribución regional de las posibilidades de desarrollo implica la presencia de zonas que ofrecen mejores condiciones de vida que las que se tienen en el lugar de origen.”⁴

Pobreza

Si consideramos el Informe Ejecutivo para el Diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 que preparó el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL),⁵ encontramos una situación similar en las entidades federativas de Chiapas y Nuevo León. En el siguiente cuadro se presentan las estimaciones de la incidencia en pobreza alimentaria, pobreza de capacidades y pobreza de patrimonio⁶ para ambas.

Entre 2006 y 2009, el CONEVAL, a fin de intentar una medición más acorde con el mandato de la Ley General de Desarrollo Social, elaboró una nueva metodología de medición multidimensional de la pobreza, la cual agregó al método de pobreza por ingresos el análisis del contexto territorial y de derechos, determinando nuevas líneas de bienestar y bienestar mínimo, adoptando criterios específicos como los indicadores

1 Equipo Pueblo es punto focal de Social Watch en México, y forma parte de Espacio DESC, grupo de referencia para Social Watch.

2 Gabinete de Desarrollo Social y Humano, *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2006*. Disponible en: <www.objetivosdelmilenio.org.mx/PDF/ODM%202006.pdf>.

3 La pobreza alimentaria es uno de los tres niveles de pobreza definidos por el entonces Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) del año 2002, concebida como la incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar en comprar sólo los bienes de dicha canasta.

4 PNUD, *Informes sobre Desarrollo Humano en México*, 2002, 2004 y 2006-2007. Disponibles en: <www.undp.org.mx>.

5 CONEVAL, *Informe Ejecutivo de Pobreza en México*, junio 2007. Disponible en: <www.coneval.gob.mx>.

6 La pobreza de capacidades fue definida por el CTMP como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines. La pobreza de patrimonio fue definida como la insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aunque la totalidad del ingreso del hogar fuera utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.

de carencia social que identifican elementos mínimos o esenciales de algunos derechos sociales. De acuerdo con el nuevo enfoque, “una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.”⁷

Las cifras del CONEVAL sobre pobreza multidimensional a nivel nacional, y el comparativo entre las entidades federativas que hemos elegido para ilustrar la desigualdad en México, se presentan en la siguiente tabla.

Estrategia de financiación para el desarrollo

Frente al panorama social expuesto y el contexto nacional y mundial de crisis económica es necesario, también, atender la aplicación de los recursos por parte del Estado mexicano. De acuerdo con el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR del análisis del cuarto informe trimestral de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el ejercicio del presupuesto 2009, se desprende que “tanto en la planeación como en la ejecución, el Gobierno Federal falló a la hora de canalizar recursos de manera efectiva y eficiente para reactivar la economía y proteger a la población. Dicho informe evidencia que los recursos indispensables para la protección social disminuyeron, mientras que el gasto que beneficia a la burocracia aumentó. La tendencia a subejercer recursos en secretarías clave continuó hasta diciembre (con subejercicios importantes en programas para el combate a la pobreza y en proyectos de infraestructura).”⁸ Algunos de los datos más relevantes de este análisis del cuarto informe trimestral de Hacienda son:

- El gasto en infraestructura para el desarrollo social disminuyó en su conjunto 14,5% en términos reales comparado con 2008, destacando las disminuciones en inversión física en urbanización, vivienda y desarrollo regional (21,4%), y en la de asistencia social (56,7%).
- Durante el último trimestre de 2009, los salarios contractuales de jurisdicción federal tuvieron un incremento anual de 4,1% en términos nominales –destacando las erogaciones destinadas a las funciones de Soberanía, Orden, Seguridad y Justicia –; durante el bimestre octubre-noviembre de 2009 las remuneraciones reales por persona ocupada en la industria manufacturera tuvieron una reducción anual de 0,6%: los salarios pagados a los obreros y a los empleados administrativos cayeron 2,1 y 0,8%, respectivamente.
- De la descripción del avance de ejecución presupuestaria anual de 75 programas, úni-

CUADRO 1. Porcentajes de población en pobreza (2005)

Entidad federativa	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza de patrimonio
Nacional	18,2	24,7	47,0
Chiapas	47,0	55,9	75,7
Nuevo León	3,6	7,2	27,5

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL según el II Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH) 2005.

CUADRO 2. Porcentajes de pobreza multidimensional en México (2008)⁹

Indicadores de incidencia	Nacional		Nuevo León	Chiapas
	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Porcentaje
Pobreza multidimensional				
Población en situación de pobreza multidimensional	44,2	47,19	21,5	76,7
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33,7	35,99	18,9	41,3
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10,5	11,20	2,6	35,4
Población vulnerable por carencias sociales	33,0	35,18	37,4	16,2
Población vulnerable por ingresos	4,5	4,78	7,0	1,5
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18,3	19,53	34,1	5,5
Privación social				
Población con al menos una carencia social	77,2	82,37	58,9	92,9
Población con al menos tres carencias sociales	30,7	32,77	12,4	57,0
Indicadores de carencias sociales				
Rezago educativo	21,7	23,16	14,9	37,8
Acceso a los servicios de salud	40,7	43,38	28,3	52,1
Acceso a la seguridad social	64,7	68,99	43,9	85,3
Calidad y espacios de la vivienda	17,5	18,62	8,2	38,2
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18,9	20,13	8,3	36,3
Acceso a la alimentación	21,6	23,06	10,6	26,3
Bienestar				
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48,7	51,97	28,5	78,2
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16,5	17,64	6,2	47,9

Fuente: estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) con base en el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) y la ENIGH 2008.

camente 24 reportan un avance del 100% de sus presupuestos, mientras 23 programas ejecutaron más de 100% de lo asignado originalmente. Esto se traduce en que solamente 32% de todos los programas prioritarios ejecutaron sus presupuestos a tiempo. El resto de los 26 programas pusieron en ejercicio menos del 90% de su presupuesto original. Entre los programas de bajo avance al último trimestre del 2009 destacan: a) Programa de Ampliación de Infraestructura de Riego con sólo 33,2% de avance; b) Proyectos de infraestructura económica de agua potable, alcantarillado y saneamiento con 39,5% de avance; c) Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa, una empresa dedicada al desarrollo social con participación mayoritaria del Estado, con un 69,6%; d) Caminos Rurales con 73,5%; e) Programa Oportunidades en su componente educación, con un 79,5% de avance; f) Prestación de servicios en los diferentes niveles de atención a la salud, con 85,2%; d) Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, con 86,4%.⁹

Esto significa que de los MXN 188.395 millones (USD 14.848 millones) aprobados para los principales programas para la superación de la pobreza, no se pusieron en ejercicio USD 1.322 millones. El peor aprovechamiento de recursos se realiza dentro del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de Diconsa S.A. de C.V., el Programa de Apoyo al Empleo y el Programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, donde el subejercicio es de 30%, 38% y 56% respectivamente. En cuanto a los subejercicios en secretarías clave destacan los de Salud, que dejó de gastar USD 784 millones (comparado con el presupuesto modificado a diciembre de 2009) y la Secretaría de Desarrollo Social que subejerció USD 306 millones.

Estos ejemplos, que muestran la deficiente gestión pública, también ponen de relieve que el cumplimiento de la obligación de asignar el máximo de recursos disponibles para el logro progresivo de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se cumple sólo con la designación de un presupuesto para desarrollo social y combate a la pobreza. Se necesita una gestión pública adecuada, cuyo ejercicio muestre de manera congruente y transparente las verdaderas prioridades en el gasto. ■

7 Metodología de Medición Multidimensional de la Pobreza en México. Disponible en: <www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/8803.pdf>.

8 Análisis de FUNDAR sobre el 4° Informe Trimestral de la SHCP: “Informe Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, 2009”. Posicionamiento de FUNDAR núm. 99, febrero de 2010. Más información en: <www.fundar.org.mx>.

9 Más información en: <www.coneval.gob.mx>.