

MÉXICO

El desafío de la desigualdad



Cubrir la brecha generada por la desigualdad es el mayor reto que México enfrenta en materia de desarrollo. El informe del gobierno sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio reconoce que los logros obtenidos no son equitativos para toda la población si se la analiza según el espacio geográfico, el sexo o el grupo étnico. Sin embargo, las autoridades federales no enfocan el combate a la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos y no han incorporado aportes sustanciales de las organizaciones ciudadanas.

DECA Equipo Pueblo, A.C.
Fundar - Centro de Análisis e Investigación
Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la
Coalición Internacional para el Hábitat - HIC-AL¹

Adhieren: Espacio DESC / Red Nacional Milenio Feminista

México, país de ingreso medio en la región más desigual del mundo, se disputa con otros países latinoamericanos los primeros lugares en materia de desigualdad económica, social y de género.² A 24 años de ratificar en el ámbito de la ONU el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, a 10 años de asumir importantes compromisos internacionales en materia de desarrollo social y equidad de género³ y a cinco años de firmar la Declaración del Milenio y comprometerse con sus objetivos, México enfrenta la desigualdad como principal desafío en materia de desarrollo.

A propósito de la reunión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas que en septiembre de 2005 examinará la aplicación de la Declaración del Milenio, algunas organizaciones civiles y redes en México nos dimos a la tarea de hacer un balance alternativo para contribuir al debate y la búsqueda de soluciones. Lo que sigue es parte de nuestras reflexiones, preocupaciones y propuestas mientras comentamos el Informe de Avance 2005 del gobierno sobre algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y sus Metas (en adelante, informe oficial).⁴

Si bien el contenido del informe oficial puede y debe ser debatido, el documento reconoce que “basado con desagregar la información de seguimiento de los ODM por espacio geográfico, sexo o grupo

étnico para obtener no solo grados de avance distintos, sino también resultados muy distantes entre sí. Por ello, muchos de los logros conseguidos aún no son equitativos para toda la población, lo que muestra que la desigualdad y el rezago persisten como los problemas sustantivos del desarrollo de México.”⁵

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre

Meta 1: Reducir la pobreza a la mitad

Para diseñar políticas públicas y programas destinados a promover el desarrollo social y combatir la pobreza consideramos fundamental el enfoque multidimensional que entiende la pobreza como una negación de derechos humanos, pues se caracteriza por la sostenida y crónica privación de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.⁶

Desafortunadamente, este no es el enfoque de la Estrategia de Desarrollo Humano y Social “Contigo” del gobierno del Presidente Fox (2001-2006). Ninguno de los programas de combate a la pobreza de esta Estrategia fueron diseñados con una perspectiva de derechos humanos y en esto radica una parte de sus limitaciones. Por ejemplo, el Programa “Oportunidades” enfatiza el fortalecimiento del capital humano (ampliación de capacidades) en algunos aspectos relacionados con salud, educación y alimentación. Este enfoque - proveniente de la banca multilateral - ha probado ser deficiente para resolver el círculo vicioso de la pobreza.⁷

Si el gobierno federal promoviera una política social basada en los derechos humanos, el presupuesto y el gasto serían congruentes con el Artículo 2 del PIDESC, que regula la adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para el logro progresivo de los derechos reconocidos en el Pacto. Si bien es cierto que el informe oficial reconoce que el gasto social es el principal instrumento para combatir la pobreza, y que los recursos para programas sociales han aumentado, es necesario destacar dos aspectos clave.

Primero, el análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal revela una tendencia a desfavorecer el gasto social mediante el subejercicio de los recursos asignados. En contraste, se advierte un sobreejercicio de recursos en programas o entidades fuera del gasto social, como en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Gobernación.⁸

Por ejemplo, la vertiente de la Estrategia Contigo encargada de “generar empleo y oportunidades de ingreso en las regiones y zonas marginadas del país” ejerció 4% menos de los recursos asignados en 2003, los que a su vez eran 22,3% menores en relación a los utilizados en 2002.⁹ Esta vertiente es una de las que más recursos ha dejado sin usar, y su presupuesto fue recortado desde el inicio de la actual administración. El Programa “Empleo temporal” es uno de los que más ha sufrido disminuciones en los recursos otorgados. Durante 2003, utilizó 94% de los recursos totales aprobados, pero esa cantidad es 54% inferior a los recursos otorgados en 2002. El número de puestos de trabajo creados en 2003 por el programa disminuyó casi en igual proporción.

En tanto la vertiente de desarrollo de patrimonio, el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu casa” no recibe un aumento de recursos desde 2002 y ha experimentado una tendencia a la baja. La explicación dada por el gobierno en 2003 es que las instancias ejecutoras no presentaron demanda o no les interesó participar

1 DECA Equipo Pueblo, A.C. es punto focal de Social Watch en México (arelisandoval@equipopueblo.org.mx); FUNDAR: gabriel@fundar.org.mx; HIC-AL: hic-al@hic-al.org

2 Comisión Económica para América Latina (CEPAL)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Hacia el objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, 2003.

3 En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer.

4 Gobierno de la República. Gabinete de Desarrollo Humano y Social. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México: Informe de Avance 2005*. (Elaborado en colaboración con el Sistema de Naciones Unidas en México).

5 *Ibid.*, p. 3.

6 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Declaración E/C.12/2001/10 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de Mayo de 2001, www.unhchr.ch

7 Sandoval Terán, Areli. *Estudio sobre estrategias de reducción de la pobreza en México*, DECA Equipo Pueblo, A.C.; Red Regional de Social Watch. *Pobreza y Sociedad Civil. Análisis y Desafíos desde la perspectiva de la Sociedad Civil en Centro América y México*. El Salvador: Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso, 2004, pp. 108-129.

8 El análisis sobre presupuesto y gasto social recogido en este informe fue elaborado por investigadores de FUNDAR (www.fundar.org.mx).

9 Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2003, Resultados Generales, Desarrollo Social y Humano*. p. 205.

en el programa. Esta afirmación resulta grave tomando en cuenta que la población considera que la vivienda es el principal patrimonio familiar y que muchas familias carecen de ella.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Meta 6: Reducir la mortalidad materna

El informe oficial no considera en profundidad aspectos como el rezago en los servicios de salud pública para la población abierta, lo que se traduce en inequidades entre sectores de la población y entre los diversos estados mexicanos. El Programa "Arranque parejo en la vida" dirige recursos y acciones a los embarazos de riesgo, aun cuando la muerte materna se concentre en las emergencias obstétricas no predecibles. Otro aspecto a revisar en este programa es el cobro de cuotas de recuperación de costos. Si bien se establece que el 10% más pobre estará exento del pago, el costo de la atención del parto más el transporte y el alojamiento suele ser inaccesible para las mujeres pobres, sobre todo cuando viven en lugares alejados. Si bien el programa contempla la creación de posadas, en los estados sureños de Chiapas, Guerrero y Oaxaca su implementación es mínima. Esto es un gran obstáculo para reducir la mortalidad materna, sobre todo en situaciones de urgencia obstétrica.

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades

Meta 7: Luchar contra el VIH/SIDA

El informe oficial afirma que el combate contra el VIH/SIDA es una prioridad nacional y que está basado en la prevención, y asegura que entre 2000 y 2004 los recursos destinados al programa de prevención y control del VIH/SIDA se incrementaron más de 14 veces. Pero este aumento se debió básicamente a la compra de medicamentos antirretrovirales. Datos del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA indican que en 2002 el gasto de los gobiernos estatales en antirretrovirales representó 43 veces lo destinado a ese fin en 1999, mientras el gasto en condones solo fue 4,6 veces superior al de 1999.¹⁰ Es precisamente la disparidad de recursos para tratamiento y prevención lo que hace que la estrategia resulte poco consistente ante el discurso.

En México, tan solo 13% del gasto en prevención está dirigido a poblaciones en riesgo, y del gasto en condones tan solo 10% está dirigido a hombres que tienen sexo con hombres.¹¹ Si no se

incrementan los esfuerzos preventivos, particularmente de la transmisión sexual de la epidemia y apuntando a los grupos de más alto riesgo, México se aproximará irremediablemente a un punto en el cual no haya recursos suficientes para dar tratamiento y medicamentos a las personas que viven con VIH/SIDA.

Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente

Meta 10: Agua potable y saneamiento

Según el informe oficial, entre 1990 y 2003 hubo mejoras en el abastecimiento de agua y la cobertura de saneamiento, al aumentar la proporción de ocupantes de viviendas con agua entubada y con drenaje a una red pública o fosa séptica.¹² No obstante, el informe omite el grave problema de la disponibilidad, accesibilidad y calidad del agua en diferentes regiones.

El índice de desarrollo humano del Distrito Federal (DF) es 0,891, más alto que el de los 31 estados federados de México y superior a la media nacional (0,802).¹³ Sin embargo, la desigualdad en el acceso al agua es alarmante en el DF. En la Delegación Iztapalapa, que alberga a dos millones de personas que equivale a alrededor de 20% de la población del DF, más de 600.000 habitantes no reciben agua corriente todos los días y se abastecen mediante un sistema de tandeo tres veces a la semana.¹⁴ A algunas colonias del DF el agua llega cada quince días, mientras en otras zonas de la ciudad se consumen más de 350 litros diarios por habitante.¹⁵

Meta 11: Mejorar la vida de los habitantes de viviendas precarias

El informe oficial considera que la pobreza urbana es "mayoritariamente moderada o de patrimonio".¹⁶ El concepto de pobreza patrimonial excluye opciones que cubren, además de la propiedad privada, el arrendamiento, el usufructo, la propiedad cooperativa y otras modalidades de tenencia cuya seguridad también debe garantizarse. El informe omite la falta de políticas y programas públicos que brinden opciones de suelo barato, legal, accesible y pagable para las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, por el contrario, al referirse a la irregularidad de la tenencia y la vivienda parece culpar a los pobres del problema, dejando vagas las causas y evidenciando la falta de perspectiva de derechos humanos en la política de vivienda.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Meta 13: Necesidades de los países menos adelantados

El informe oficial describe algunas medidas en materia de comercio, cooperación internacional y desarrollo humano, y destaca la referencia al Plan Puebla Panamá (PPP) que comprende nueve estados del Sur-Sureste de México y siete países centroamericanos y constituye la propuesta de México a América Central en 2001 para el desarrollo social y económico de la región.¹⁷ A partir de su Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Humano, desde 2003, el gobierno se propuso la reorientación y el fortalecimiento de esta iniciativa para la consecución de los ODM, pero no ha contado con recursos suficientes ni con una apropiación del proyecto por parte de las comunidades que garanticen su viabilidad. Entre 2001 y 2004, la mayor parte de los recursos del PPP se invirtieron en las Iniciativas de Integración Vial, Interconexión Energética, Promoción del Turismo, Facilitación del Intercambio Comercial e Integración de Telecomunicaciones, mientras que los rubros de desarrollo humano y desarrollo sustentable contaron con una asignación presupuestal muy reducida.¹⁸

Por otro lado, el gobierno mexicano no debería minimizar las fuertes críticas y expresiones de resistencia que conforman un frente opositor al PPP, integrado por cientos de organizaciones civiles de México y otros países de la región y por comunidades campesinas e indígenas que no han sido debidamente informadas ni consultadas, por ejemplo en caso de megaproyectos de infraestructura, y han terminado despojadas de sus tierras a base de engaños y amenazas.¹⁹

Conclusiones

El problema estructural de la desigualdad en México requiere la combinación de oportunas medidas jurídicas, políticas públicas (sociales, económicas, laborales, ambientales, agrarias, etc.), de redistribución del ingreso y de asignación de recursos presupuestales, entre otras, que claramente incorporen la perspectiva de los derechos humanos, el género y la sustentabilidad. Esta propuesta es indispensable para ir más allá de los ODM y refuerza la necesidad de "establecer compromisos adicionales, más adecuados para la realidad del país" reconocida por el gobierno en su informe.

(Continúa en pág. 261)

10 De los fondos asignados al Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA para 2002 y 2003, la prevención es el componente más castigado: le corresponde 7% y 2,5% respectivamente del total de los recursos utilizados.

11 Izazola, José A. *Sistemas de información de respuestas nacionales contra el SIDA: Indicadores financieros. Flujos de financiamiento y gasto en VIH/SIDA. Cuentas Nacionales en VIH/SIDA. México 1999-2000*, México: Funsalud, 2002, pp. 9 y 26.

12 Gobierno de la República, *op cit*, p. 105.

13 PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 e Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*.

14 Para mayor información, ver el sitio Web de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal: www.paoat.org.mx

15 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. "Concluye el Foro Intersectorial sobre el Derecho al Agua en la Ciudad de México", Boletín de Prensa N° 27/2005, 13 de marzo de 2005, www.cdhd.org.mx y www.derechoalagua.org

16 Gobierno de la República, *op cit*, p. 109.

17 Delaplace, Domitille. "Reflexiones sobre el Plan Puebla Panamá (PPP) para el V Foro Social Mundial". DECA Equipo Pueblo, mimeo, México, enero de 2005.

18 Alianza Mexicana por la Autodeterminación de los Pueblos. "Violación a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA) por el Plan Puebla-Panamá", inédito, México, 2004.

19 Brigadas Internacionales de Paz, "Paquete de Información Quincenal sobre México" N° 85, 10 al 23 de noviembre de 2003, www.peacebrigades.org/mexico

MÉXICO

(viene de pág. 221)

Asimismo, la definición de estas medidas no debe quedar al margen de una discusión profunda, integral y participativa sobre el modelo de desarrollo, las prioridades y las alternativas. En su mensaje de presentación del Informe de Avance 2005 sobre los ODM en México en abril de 2005, el presidente Fox subrayó que el principal propósito de su publicación "es detonar un debate nacional que contribuya a la construcción de una perspectiva de desarrollo de largo plazo, a la consolidación de la gobernabilidad democrática y al fortalecimiento de la ciudadanía. En este debate deben participar los tres niveles de gobierno (municipal, estatal y federal), el Poder Legislativo, el sector académico, la iniciativa privada, los organismos internacionales y la sociedad en general".²¹

Desde la sociedad civil no hemos dejado de hacer propuestas en este sentido. Por ejemplo, durante el proceso de elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH) en 2004, propusimos la revisión de los programas sociales existentes y su reorientación para el cumplimiento de las obligaciones del Estado señaladas en el PIDESC - medidas apropiadas, asignación del máximo de recursos, no regresividad, no discriminación, integralidad de derechos.

Sin embargo, éstas y otras propuestas en materia de derechos económicos, sociales y culturales no fueron incorporadas en el PNDH, corroborando la falta de una visión gubernamental del desarrollo social y económico basada en los derechos. Esto reduce el potencial de las medidas de las políticas sociales para contribuir verdaderamente al desarrollo del país. Asimismo, será necesario construir mecanismos institucionales de consulta, diálogo, identificación de prioridades, definición de medidas apropiadas, toma de decisiones y seguimiento adecuados y efectivos. Mientras tanto, la planificación democrática del desarrollo prevista en el artículo 26 de la Constitución no será una realidad en México. ■

20. Gobierno de la República. *op. cit.* 4.

NICARAGUA

(viene de pág. 227)

- Incorporar a la ERCERP y el PND el enfoque de equidad de género.
- El Presupuesto General de la República y los presupuestos municipales deben ser transparentes en la declaración de rubros y montos para la reducción de la pobreza.
- Destinar los fondos liberados por el alivio de la deuda al gasto social y a apoyar a la micro, pequeña y mediana producción agropecuaria e industrial.
- Generación de empleo y aumento de los ingresos de las y los nicaraguenses tanto por parte del Estado como de las empresas privadas.
- Aplicar la Ley de Participación Ciudadana al proceso de definición de la pobreza así como a la formulación, el seguimiento y la evaluación de la ERCERP y el PND.

Gobiernos locales

- Desarrollar, con participación equitativa de la ciudadanía, planes y propuestas participativos y orientados al desarrollo integral de sus municipios.
- Identificar los programas correspondientes a los niveles de pobreza y capacidades locales.
- Asignar recursos presupuestarios específicos a la superación de las brechas sociales y de género.
- Desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de la ERCERP y el PND en sus municipios, desde la perspectiva de género, con participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales.

Organizaciones civiles

- Construir conceptos propios sobre pobreza y bienestar que permitan una participación crítica a partir de propuestas específicas.
- Desarrollar capacidad de análisis, propuestas, monitoreo y evaluación, así como procesos de auditoría y control ciudadano de la ERCERP y el PND, con un enfoque de género. ■

PAKISTÁN

(viene de pág. 233)

- detener la violencia contra la mujer por todos los medios jurídicos y administrativos
- respetar la libertad de expresión
- eliminar el fundamentalismo y el extremismo religioso
- reducir la pobreza y el desempleo
- eliminar la deuda cautiva²⁸
- reducir la brecha entre ricos y pobres
- las políticas de desarrollo del gobierno deben dar prioridad al desarrollo social, el empleo y la reducción de la pobreza
- es necesario un plan de trabajo detallado para los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluso con la asignación de las inversiones
- iniciar un programa de seguridad social para los pobres, grupos vulnerables y mujeres pobres
- reducir el trabajo infantil con el apoyo social del gobierno
- recortar el gasto en defensa y destinar los fondos al desarrollo social
- desarrollar el sector agrícola para aumentar el ingreso y las oportunidades de empleo de los habitantes rurales
- fomentar la industrialización en el medio rural para generar trabajo
- proteger los derechos de pescadores, pastores y comunidades rurales con respecto a los recursos naturales comunes
- asignar tierras fiscales a aquellos que no tienen tierra
- aumentar el acceso de los pobres a la salud, la educación, la electricidad, el suministro de agua, el saneamiento, el transporte público y demás necesidades básicas. ■

28 Por la cual se salda la deuda de una familia mediante el trabajo de sus integrantes o herederos.