

Ricardo Fuentes Nieva*

H ablaré sobre el gran problema de desigualdad en México y en el mundo. Esto es algo que venimos trabajando en Oxfam, que es una red global de organizaciones que tiene presencia en más de 90 países en el mundo. Les quiero contar cómo es que llegamos a hacer de la desigualdad, parte de nuestras campañas globales y cómo se relacionan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cuáles son los pasos a seguir. Les adelanto un poco cuáles van a ser mis conclusiones: la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible nos da una oportunidad para que durante los próximos 15 años tratemos temas que no habían estado en la Agenda durante mucho tiempo, en especial los temas de la desigualdad económica y de la gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y gobiernos justos.

Antes de regresar a México hace tres meses, fungí como Director de Investigación de Oxfam-Gran Bretaña y en esta posición, junto con otros colegas investigadores realizamos una serie de estudios que presentamos durante los Foros Económico de Davós a partir de 2014. En

* Director Ejecutivo de Oxfam México. www.oxfamMexico.org

el primer estudio que presentamos, encontramos que las 85 personas más ricas del planeta, los multimillonarios más ricos incluyendo a Bill Gates, nuestro Carlos Slim y muchos otros millonarios, controlaban tanta riqueza como las 3,500 millones de personas más pobres del planeta. Cuando lanzamos el documento, y para ilustrarlo, mencionamos que estas 85 personas podían caber en uno de los clásicos autobuses rojos de Londres de dos pisos. Esta descripción estadística tuvo muchísima resonancia y tuvimos la suerte que lanzamos este documento en un momento en el que empezaba a haber apetito mayor por la desigualdad y en un momento en que la negociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible estaba en proceso y pudimos, a través de este tipo de información, incidir en que hubiera un objetivo específico sobre la reducción de la desigualdad.

Al año siguiente, enero de 2015, hicimos una continuación de ese estudio. Vimos cuáles eran las tendencias y nos dimos cuenta que la concentración de la riqueza iba en aumento a partir de la crisis financiera global de 2008-2009 e hicimos una predicción, de nuevo en el Foro Económico de Davós, y la predicción fue que para el año siguiente, 2016, el 1 % más rico de la población mundial iba a controlar el 50 % de la riqueza global. De nuevo tuvo muchísimo impacto, muchísima resonancia con estos números y hace poco, en el otoño del 2015, la base de datos con la que hacemos estos datos fue publicada y nos dimos cuenta que nos equivocamos en la predicción, y hay que reconocerlo, nosotros dijimos que para 2016 el 1 % iba a conseguir controlar el 50 % de la riqueza del mundo y resulta que sucedió antes que eso, de acuerdo con la nueva base de datos que tenemos, ya en 2015 el 1 % más rico controla el 50 % de la riqueza mundial.

Esta es la narrativa que llevamos a través de estadísticas, pero no era una crítica negativa en contra de la riqueza o de los ricos *per se*. Como organización nos preocupan las consecuencias político-electorales-social y económicas de esta gran concentración de riqueza. Ahí es donde empezamos a desarrollar el estudio de lo que nosotros llama-

mos “Captura política”, cómo es que esta gran concentración de riqueza se transforma en una concentración de poder en aquellos que tienen más recursos financieros y vemos que eso sucede en varios países, incluso en aquellos que tienen instituciones democráticas sólidas, pero también en países que tienen instituciones democráticas que están siendo formadas. Como parte de esta discusión, en algún momento decidimos que teníamos que hacer estudios nacionales, y en el caso de México presentamos en junio de 2015 uno de los primeros estudios nacionales que se hacen de este país, de cuáles son la concentración de ingreso y riqueza. Para ello, contacté a Gerardo Esquivel, un académico muy reconocido, académico del Colegio de México y de la UNAM. Gerardo es ahora Director de Investigación en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Gerardo escribió un documento para nosotros con base en esta pregunta: ¿qué está pasando con la concentración del ingreso y la riqueza en el caso de México? Los resultados también tuvieron mucha resonancia. Una de las cosas que descubrimos es que no había información de la proporción del ingreso que iba al 1 % más rico de México, tenemos información sobre lo que estaba pasando con las fortunas de los multimillonarios, pero no sabíamos lo que estaba pasando con el ingreso, y con base en unas metodologías innovadoras, hicimos un ejercicio similar al que se realiza en otras partes del mundo y que nos permitió calcular cuál era la aportación de ingreso que iba al 1 % más rico en México y encontramos que esa proporción es 21 %, 21 centavos de cada peso, 21 pesos de cada 100 pesos van al 1 % más rico de la población en México de todo el ingreso que se genera en el país.

Para ponerlo en contexto, el promedio del ingreso nacional que va al 1 % en los países de los que tenemos información, alrededor de 30 países incluidos China, India, Estados Unidos de América, Gran Bretaña, los países nórdicos es el 10 %. En México es el doble. México, de todos los países para los cuales tenemos información, es el país donde se va una mayor proporción del ingreso al 1%.

México es el país más desigual para el cual tenemos información con respecto al 1 %, y si vemos cómo se relaciona eso con las tendencias de pobreza que han fluctuado alrededor del 50 %, lo que tenemos es un sistema económico donde el 21 % del ingreso va al 1 % más rico, donde vemos que la riqueza de los cuatro multimillonarios más grandes en México, sigue aumentando en proporción del PIB y la pobreza sigue estancada.

Tenemos un sistema en que se está generando crecimiento económico muy bajo, pero ese crecimiento económico con los beneficios de esa creación de riqueza nacional están yendo a unas pocas manos, muy pocas manos, de una élite muy privilegiada y hay un grupo muy grande dentro del país que sigue sumida en la pobreza.

Hay ciertos logros, hay metas cumplidas de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La preocupación que nosotros tenemos es cuál es la relación de la concentración de recursos financieros y de poder, formal o informal, que pueda influenciar cómo se diseñan instituciones, cómo se diseñan políticas, y esto en México es muy común, es muy evidente. El tema que preocupa muchísimo es cómo vamos a lograr proteger los derechos humanos económicos y civiles de los ciudadanos en México, si hay un pequeño grupo que puede influir en la toma de decisiones, en cómo se aplica la ley y el Estado de Derecho en el país y es ahí donde viene la conexión entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los Derechos Humanos en la narrativa de la desigualdad.

Un gran logro de verdad de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es poder tener dos objetivos en lo particular, el Objetivo 10 que se refiere a las reducciones de la desigualdad y el Objetivo 16 que se refiere a transparencia, rendición de cuentas que, según mis espías, en la Asamblea General de las Naciones Unidas no querían llamarlo “Objetivo de gobernanza”; pero de alguna manera es un objetivo de gobernanza nacional y aquí la pregunta es: ya tenemos una Agenda acordada para los próximos 15 años, acordada por los gobier-

nos de todos los países que además es universal, esta Agenda se aplica no sólo a países de ingreso medio alto como México, se aplica a países de ingreso bajo pero también se aplica a países ricos, a los países desarrollados y esto es un gran logro, tenemos 15 años de un acuerdo firmado en uno de los foros de más alto perfil a nivel mundial, donde vamos a poder utilizarlo para exigir que sí se monitoree qué está pasando con la desigualdad, cómo está interactuando la desigualdad económica con la rendición de cuentas, con la transparencia, con cuestiones de fortalecimiento del Estado de Derecho y la reducción de la corrupción, y la pregunta es ¿cómo logramos eso?

Esta Agenda se firmó hace dos meses, en septiembre del 2015, en Nueva York, y creo que este es el momento de hacer foros como éste, de pensar qué es lo que tenemos que hacer las organizaciones de la sociedad civil, los académicos y los distintos grupos interesados en el país, para asegurarnos que esta gran concentración de la riqueza y del ingreso en México disminuya, porque eso es parte del Objetivo 10, pero además cómo se relaciona eso con la captura política, cómo es que estas grandes fortunas están correlacionadas con la toma de decisiones públicas; esto es muy importante porque las democracias fundamentalmente se basan en la idea que todos somos iguales ante la ley, la igualdad que nuestros votos sean lo mismo, independientemente de la distribución de la riqueza. Esto es algo que está siendo amenazado, esta dinámica que las personas con mayor afluencia, con mayores productos financieros, tienen mayor acceso a los congresos nacionales y locales a través del cabildeo, que tienen mayor acceso a cómo se escriben las reglas del juego, cómo se escriben las políticas y lo que nos queda es organizarnos para contrarrestar esa influencia que está asociada con el dinero. Es parte de la discusión que debemos tener.

En resumen, lo que quería decir en este Seminario el día de hoy es que es un gran avance la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, porque estamos hablando de dos temas que no son muy fáciles para discutir para los grupos en el poder. No son fáciles porque de

alguna manera los obliga a devolver un poco el poder económico, el poder político. Una vez que la Agenda está establecida, es responsabilidad de los ciudadanos, de la sociedad civil, de los académicos utilizarla para, en verdad, lograr estos cambios.

Cuando empecé mi carrera muy joven en Washington, en el Banco Interamericano de Desarrollo, uno mencionaba la palabra “desigualdad” y todo Washington le respondía: “el que habla de desigualdad es un envidioso”, “es la política de la envidia”, “no importa la desigualdad, porque lo que importa es que los pobres aumenten aunque sea un poco el nivel absoluto de su bienestar”, el cambio un poco con la disponibilidad de datos, con los avances metodológicos, con la crisis financiera de 2008-2009 y bueno el libro, el gran éxito de Thomas Piketty fue la cola de cómo percibimos la desigualdad, tenemos una Agenda que ya está establecida para 15 años, no sabemos qué va a pasar, cómo se va a tratar el tema de la desigualdad, de la gobernanza. La obligación es utilizar estos 15 años en donde tenemos la oportunidad de hacer cambios en las estructuras sociales-políticas.

Margarita Flores de la Vega*

I. Introducción

El hambre y la pobreza van de la mano y muchas veces la primera antecede a la segunda. Sin una alimentación adecuada y suficiente se pone en riesgo la salud y el desarrollo físico, intelectual y psicológico de los niños quienes, en su edad adulta, tendrán mayores dificultades para conseguir sus medios de vida. Asimismo, una persona pobre difícilmente puede satisfacer las necesidades mínimas de alimentación para su sobrevivencia y la de su familia.

El primer objetivo de Desarrollo del Milenio fue erradicar la pobreza extrema y el hambre. Se propuso, entre otras, las siguientes metas: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día; y segundo, reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre. La primera

* Investigadora, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), UNAM. www.pued.unam.mx

meta se cumplió. A nivel global, se redujo del 36 % al 12 %; es decir, que alrededor de 830 millones de personas siguen viviendo en extrema pobreza (Naciones Unidas, 2015). Proyecciones más recientes del Banco Mundial estiman, que esa proporción sería menor: 10 % de la población mundial o 702 millones de personas.^{1,2}

En relación con la segunda, la subalimentación se redujo del 23.3 % al 12.9 %. (FAO, FIDA y PMA, 2015). En pleno siglo XXI el derecho a la alimentación, recogido ya en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25,³ sigue siendo un objetivo a alcanzar para alrededor de 795 millones de personas en el mundo.

Era esperable, entonces, que esta aspiración se recogiera de nuevo, y de manera más amplia, en los Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) de la Agenda 2030, tema al que haré referencia más adelante. Antes me parece conveniente preguntarnos qué hemos logrado globalmente y cuál es la situación en México con relación a la pobreza y la alimentación.

II. ¿A qué meta nos aproximamos en 2015?

No cabe duda que la medición de un fenómeno es indispensable para apreciar su dimensión. El análisis de las causas que lo originan es una tarea adicional y muchas veces compleja como suelen ser los problemas sociales. Cuando se trata de estimar el número de personas que

¹ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>.

² El umbral de la pobreza se ajustó a USD 1.90 por día, que incorpora nueva información sobre las diferencias en el costo de vida entre países (paridad de poder de compra). La línea mantiene el poder de compra real del USD 1.25 a precios de 2005 en los países más pobres.

³ “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios;...”

padecen hambre, una medida básica sería saber si las personas consumen la energía o kilocalorías (kcal) indispensables para desarrollar sus actividades y que esas calorías tienen la calidad adecuada para cubrir las necesidades de proteínas y micro nutrientes para una vida sana. Las estimaciones de consumo de alimentos se hacen regularmente a través de encuestas nacionales de hogares de ingreso y gasto. La información nutricional, por su parte, se obtiene de encuestas más específicas, por ejemplo, el recordatorio de lo que se consumió 24 horas antes, o de mediciones antropométricas, no son siempre comparables entre países y frecuentemente quedan fuera del margen del presupuesto público.

La medición global del hambre ha corrido a cargo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, la FAO que, sobre la base de información nacional, estima la prevalencia de la subalimentación. Este indicador “calcula la probabilidad de que una persona de la población de referencia elegida aleatoriamente consume una cantidad de calorías inferior a la que necesita para llevar una vida activa y sana” (FAO, FIDA y PMA, 2015).

Para ello es preciso, como lo indica la FAO en su metodología (2015), “elegir una forma funcional de la distribución del consumo de alimentos; determinar los valores del consumo medio de alimentos, su variabilidad y su asimetría; y calcular el umbral de las necesidades mínimas de energía alimentaria”. El punto de partida para estimar el consumo medio de alimentos es la información sobre su disponibilidad para consumo humano, que se obtiene de las hojas de balance de alimentos de cada país. Los índices de precios de los alimentos y las encuestas nacionales de hogares aportan información muy útil para determinar la variabilidad y asimetría en el consumo. Para calcular el umbral de las necesidades mínimas de energía alimentaria, la FAO utiliza criterios normativos de necesidades de energía basados en una consulta conjunta de expertos de la FAO, la Organización Mundial de

la Salud (OMS) y la Universidad de las Naciones Unidas celebrada en 2001.⁴

Con las mejoras metodológicas que se han introducido a nivel global y con mayor calidad de la información de los países, el resultado que se obtiene es una estimación comparable entre países de la proporción de personas que pueden estar subalimentadas en términos de energía en un año. No incorpora elementos sobre la calidad de la alimentación, sobre las diferencias en el consumo a lo largo del año, la distribución de los alimentos en los hogares, ni sobre la severidad de la deficiencia de alimentos. Se trata de datos nacionales que no permiten identificar diferencias entre regiones o localidades dentro de un país. Da cuenta, eso sí, de los grandes retos globales, de regiones en el mundo y en muchos países.

Para tener una visión más precisa de la presencia del hambre y su impacto, este indicador se complementa con otros relacionados con la utilización de los alimentos, principalmente por los niños. Son indicadores que miden la desnutrición de niños menores de cinco años: en particular la insuficiencia ponderal; es decir, bajo peso de acuerdo con la edad de los niños. De 1990 a 2013, la prevalencia de la insuficiencia ponderal entre los niños menores de cinco años pasó de 27,4 % a 16,6 % en el mundo (FAO, FIDA y PMA, 2015). Esta situación se vincula no sólo con la disponibilidad de alimentos, sino también con las condiciones locales y en el hogar de higiene, sanitarias y de acceso al agua potable.

La transición nutricional que ha caracterizado el cambio en las dietas y los patrones de consumo de la sociedad globalizada en los últimos 30 años, ha traído por consecuencia la coexistencia de una doble carga de la malnutrición: desnutrición por un lado, y sobre peso y obesidad por el otro. Este último fenómeno afecta por igual a niños, ado-

⁴ Para una amplia explicación de la metodología, consultar el Anexo II de FAO, FIDA y PMA, 2015.

lescentes y adultos y, en algunos países, como México, se ha convertido en un problema de salud pública.

En pobreza, el Banco Mundial ha llevado el liderazgo en su medición global. A tal fin, define una línea internacional de pobreza que considera las diferencias de precios y del costo de la vida entre los países más pobres, y cómo éstos definen sus necesidades básicas. Estima el poder de compra de paridad (PPP) –un poder de compra equiparable entre países. Los últimos datos estimados del PPP corresponden a 2011. La línea global de pobreza se basa en los valores de las líneas nacionales de pobreza de 15 países entre los más pobres que resultan de una muestra de 74 países.⁵ Con la nueva información, la línea global se ha fijado en USD 1.90 por día (Cruz, Foster, Quillin y Schellekens, 2015).

III. ¿Cómo se comparan las mediciones globales con las nacionales?

Al igual que en el caso de la subalimentación, la medida global de la pobreza permite comparar el progreso entre países, pero no sustituye las mediciones nacionales que reflejan los estándares de vida propios.

Cada país elige la forma en que da seguimiento a las condiciones de vida de su población. Los gobiernos definen el objetivo de la medición, la metodología empleada y cómo se recopilan los datos. Hay diferencias notables en los objetivos y en la metodología utilizada en las mediciones globales y en las nacionales. Esa es la razón principal por la cual la información generada en los reportes globales sobre cumplimiento de las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en términos de pobreza y hambre, difieren de los informes nacionales.

⁵ Se trata de Chad, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Malawi, Mali, Mozambique, Nepal, Níger, Ruanda, Sierra Leona, Tayikistán, Tanzania y Uganda

Los resultados de estos últimos son fundamentales para la definición de políticas y programas de atención a la población que padece hambre y pobreza. La referencia internacional, sin embargo, es de gran utilidad, sobre todo cuando se examinan los factores de progreso o retroceso.

Así, de acuerdo con las Naciones Unidas, siguiendo la metodología de la FAO (2015), en México la proporción de personas subalimentadas se habría reducido del 6.9% a menos del 5 % de la población en 15 años. En cambio las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que sigue los lineamientos de la Ley General de Desarrollo Social para la medición multidimensional de la pobreza, indican que en 2014 el 23.4 % de la población (o 28 millones de personas) padecía carencia por alimentación (CONEVAL 2015). Es importante notar que la estimación se hace a partir de la percepción de las personas, teniendo como referencia una escala de seguridad alimentaria.⁶

En términos de nutrición, los resultados de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT-2012) indican que entre 1988 y 2012 las prevalencias de las tres formas de desnutrición en niños menores de cinco años (emaciación o bajo peso para talla, bajo peso para la edad y crónica o baja talla) se redujeron notablemente. Sin embargo, la desnutrición crónica, aunque disminuyó a la mitad, sigue siendo elevada (13.6 %) y afecta a casi 1.5 millones de niños de esa edad. Entre población indígena la prevalencia de la desnutrición crónica en niños pasó de 55 % a 33 %. (Teresa Shamah Levy *et al.*, 2013).

En paralelo ha ido creciendo de manera alarmante el fenómeno del sobre peso (incluida obesidad) de la población de todas las edades. El 34.4 % de los niños y niñas de entre cinco y 11 años tiene exceso de peso; el porcentaje es similar para los adolescentes de entre 12 y 19 años. La población adulta tiene condiciones de salud aún más preca-

⁶ Escala Mexicana de Seguridad Alimentaria, EMSA (CONEVAL, 2014)

rias: 73 de cada 100 mujeres y 69 de cada 100 hombres adultos presentan exceso de peso (Teresa Shamah Levy *et al.*, 2013).

En pobreza, las comparaciones entre estándares internacionales y nacionales son más complicadas. Según el Banco Mundial,⁷ en 2012 el 3.8 % de la población mexicana era pobre y vivía con menos de USD 1.90 por día (PPP). Si se trata del ingreso de la línea de bienestar mínimo –apenas suficiente para cubrir el costo de una canasta alimentaria–, CONEVAL estima que el 20 % de la población vivía en esas condiciones en el mismo año. Si el ingreso se combina con las carencias sociales, es decir, la falta de cumplimiento de derechos humanos económicos y sociales, el 9.8 % de los mexicanos vivía en pobreza extrema en 2012 y un poco menos en 2014 (9.5 %).

Los datos nacionales nos indican que los retos para superar pobreza y carencia alimentaria son enormes.

IV. El respeto y garantía de los derechos económicos y sociales

La Constitución y los arreglos internacionales son muy claros en la responsabilidad del Estado de garantizar, respetar y proteger los derechos humanos de las personas. Los indicadores de cumplimiento –por su resultado– son una llamada de atención a los gobiernos y a la sociedad. Estamos viviendo un proceso de aprendizaje en el cual la lectura y las interpretaciones sobre lo que significa garantía, respeto y protección resulta no siempre evidente. Por ejemplo, en el caso del derecho a la alimentación, ¿se trata de dar de comer?, ¿entregar despensas?, ¿transferir efectivo para la compra de alimentos a las personas que padecen carencia de alimentación? O, más bien, además de lo anterior, ¿crear condiciones de política económica para la generación de

⁷ El portal del Banco Mundial publica los datos sobre pobreza en México en <http://poverty-data.worldbank.org/poverty/country/MEX>

empleos, formación de recursos humanos, política laboral y de salarios dignos? Es decir, atender al efecto, pero ir al fondo de las causas.

Adoptar los derechos como principio de las políticas y los programas da un sentido diferente al objetivo y a los resultados esperados: reducir pobreza y desigualdad.

V. La Agenda de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio cumplieron con un propósito básico: definir una plataforma de acción común para reducir brechas y superar en 15 años rezagos económicos, sociales y ambientales sobre todo en los países en desarrollo. La nueva Agenda para el 2030 da mayor énfasis a uno de los principales retos globales: conservar nuestro hábitat y medio de vida.

Por ello resulta interesante examinar cómo cada objetivo se articula con otros, lo que en definitiva, vuelve su implementación más compleja. Por ejemplo, de los 17 objetivos (ODS), el tema de la seguridad alimentaria aparece en seis de ellos:

- El ODS-1, Poner fin a la pobreza.
- El ODS-2, Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- El ODS-8, Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el *trabajo decente* para todos.
- El ODS12, Consumo y producción sostenibles.
- El ODS 14, Océanos, mares y recursos marinos.
- Y el ODM 15, Uso sostenible de los ecosistemas terrestres.

Cada uno de ellos amerita un análisis particular. Aquí sólo queda delineado el hecho de que la garantía del derecho a la alimentación será el resultado de una combinación de acciones en diferentes planos. Resaltemos uno, *el ético*. Cada vez más, un acercamiento crítico a lo que significa sustentable y sostenible, será la visión ética de todos los involucrados: los consumidores y productores de alimentos en su rol de agentes públicos, privados y sociales en la formulación, implementación y evaluación de las políticas para el desarrollo económico, social y ambiental.

Referencias

- CONEVAL, *Medición de la pobreza en México y en las entidades federativas 2014*. Anexo Estadístico. México, 2015, Disponible en: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2014.aspx
- CONEVAL, *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. 2a. ed. México, 2014.
- Marcio Cruz *et al.*, *Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies*. Washington, World Bank Group, 2015, (Policy Research Note/15/03).
- FAO, FIDA y PMA, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, FAO, 2015.
- Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. Nueva York, Naciones Unidas, 2015.
- Teresa Shamah Levy *et al.*, “La doble carga de la malnutrición: desnutrición y obesidad”, en Margarita Flores (coordinadora técnica), *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en México 2012*. México, SAGARPA, SEDESOL, INSP, FAO, 2013.

Carmen López Flórez*

Comentarios sobre algunas diferencias entre los Objetivos del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es importante recordar el importante esfuerzo que supuso concertar metas globales, como fueron los ODM. Este esfuerzo obligó, en muchos casos, a poner metas que parecieran realistas para países de distintas regiones y eso explica, en alguna medida, que algunas de ellas resultaran poco “ambiciosas” para esta región. Incluso, la formulación de algunas metas quedó por debajo, como objetivo y como indicadores, de algunas normas internacionales ya establecidas. En el caso particular de la infancia, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño tiene metas más altas que las de los ODM. Así, mientras el ODM establecía “primaria universal”, la Convención reconoce el derecho al “desarrollo óptimo”; en términos de cobertura se fijó alcanzar el 90 o 95 %, pero la Convención establece

* Jefa del Área de Educación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) en México. www.unicef.org/mexico/spanish

el derecho sin exclusión alguna (todos, en todo momento, en todo lugar y en toda circunstancia). Si bien los ODM representaron metas importantes de lograr, en algunos temas y regiones era posible pensar de manera más ambiciosa en una lógica de avanzar en el cumplimiento de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. De hecho, varios países de esta región optaron por poner una meta más elevada –no sólo la primaria universal, sino la educación básica.

Los ODM cumplieron su propósito, y hechos los balances respectivos, los países han acordado los ODS, con una mirada más integral. Señalaremos rápidamente algunas diferencias, desde lo formal hasta de contenido. Los ODM eran ocho y los ODS son 17, incluyen más temas y tienen una mirada más integral del desarrollo. Un tema de enfoque que es clave, es la intención de que “nadie se quede atrás”. En la formulación de varios objetivos, metas e indicadores, es claro que se busca llegar a todas, a todos, en todo momento, en todo lugar y en toda circunstancia, como lo establecen muchas normas internacionales. Otra diferencia de enfoque es que el desarrollo no se trata de “países ricos” que deben “ayudar” a “países pobres”, sino que hay disparidades y personas que están fuera del ejercicio y del goce pleno de los derechos, en todos los países, y que el desarrollo sostenible nos involucra a todos, nos pone tareas y responsabilidades a todos.

Otro punto clave que subyace a la formulación de los ODS tiene que ver con identificar las disparidades que se “esconden” detrás de los promedios nacionales. Éstos no permiten ver las desigualdades, por lo que es necesario desagregar los indicadores por sexo, edad, lugar de residencia, origen étnico, etcétera. Es importante considerar todas las variables para poder encontrar a los que todavía están afuera del ejercicio pleno de sus derechos. Esto queda explícito cuando se señala que se debe “promover la legislación para reducir desigualdades”; la desigualdad debe ser señalada y debe ser explícita la legislación que apunta a este tema. La preocupación por las disparidades fue una constante del proceso de construcción de los ODS, y probable-

mente contribuyó el hecho de que la formulación de los ODS fuera un proceso participativo, de gran escala.

Esta diferencia de enfoque en la definición de las metas, señalando la obligación de lograr la universalidad en lugar de cumplir con un porcentaje, se observa claramente en algunas de las metas. Así, por ejemplo, lo establece la meta relacionada con el hambre: el ODM respectivo establecía “reducir a la mitad...”, mientras que el ODS actual propone “poner fin...”, que se acabe. Algo similar se plantea en el tema de la mortalidad materna: el ODM proponía “reducir a dos terceras partes”, mientras que la formulación actual es, otra vez, “poner fin”.

Esto podría parecer una cuestión de retórica, pero es un tema fundamental derivado del enfoque de derechos. Es muy diferente hacer un plan para lograr un determinado porcentaje, que hacerlo para llegar a todos y todas. Si el compromiso es que todos y todas ejerzan un derecho, los Estados deben diseñar planes y políticas que lo tengan claramente como meta, y no sólo intentar llegar a un cierto porcentaje –que, de hecho, dejará a algunos y algunas fuera. Es muy diferente elaborar planes estratégicos cuyo resultado sea cero o todos, dependiendo de cuál sea la meta (cero en mortalidad o todos con educación), que planes cuya meta es sólo una reducción parcial. Es distinto el enfoque, y serán distintos el nivel de prioridad así como la asignación presupuestal que se le otorgue.

Otro enfoque nuevo es la mirada integral como requisito para el logro de algunas metas. No se trata solamente de garantizar esfuerzos sectoriales, sino de lograr la concurrencia entre sectores –garantes de derechos– para alcanzar la meta planteada. Así, por ejemplo, para lograr el acceso a agua potable no basta el trabajo sectorial, sino que es la integralidad, la complementariedad y el trabajo conjunto, la coordinación entre sectores y garantes de derechos lo que hará posible el logro de la meta. Adicionalmente, es importante también la complementación entre derechos: para el tema del agua, por ejemplo, la participación resulta clave; para el tema de la educación, el empodera-

miento resulta clave. En muchos casos, no se trata de metas que un solo sector puede lograr, sino que para varias metas se señala claramente la concurrencia de sectores o de niveles de gobierno.

Una diferencia importante entre los ODM y los ODS está en el tema de pobreza; en los ODS se separa pobreza de hambre. Al separar los temas se separan también los indicadores, evitando que se confundan o que se dé prioridad a uno sobre otro, o que se señale el logro de uno de los dos y no de ambos como debería ser. Asimismo, la pobreza infantil aparece de manera explícita y se hace un llamado a terminar con la pobreza extrema, reconociendo su carácter multidimensional. De ahí que sea muy relevante considerar también las formas de cálculo.

Es importante ver que los ODS reconocen a la educación como un derecho habilitante, como un derecho que es clave para lograr otros derechos. No se trata solamente de la primaria universal *per se*, sino que se considera que la educación es condición y contribuye a poner fin a la pobreza, porque la educación contribuye al acceso a un trabajo digno, a reducir la desigualdad, a mejorar el acceso a la salud, etcétera. Hay una relación muy fuerte entre el acceso a una educación de calidad y el acceso a otros derechos. La educación es una de las metas que proporciona cimientos y habilidades necesarias para promover el desarrollo sostenible. Los ODS trascienden la primaria universal, que fue además reducida a un tema de acceso, dejando de lado la calidad. En la preocupación por incrementar el acceso, se avanzó en infraestructura, pero también se redujeron los horarios escolares para aprovechar la infraestructura en dobles y hasta triples turnos (mañana, tarde y noche), se redujo la extensión de la formación docente para titular o incluso para contratar personal sin título. De esta manera, se cumplió eventualmente con garantizar el acceso, pero no el derecho a una educación de calidad, con los aprendizajes respectivos. Los ODS señalan con claridad que tiene que haber habilidades y conocimientos, ya que el derecho a la educación es el derecho a aprender. Adicionalmente, la Meta 4.1 señala que la educación, además de ser primaria, debe ser

secundaria gratuita, equitativa, de calidad y producir resultados pertinentes. Es necesario, ahora, revisar con cuidado los indicadores, para asegurar los aprendizajes y no solo la cobertura.

Para el logro de los aprendizajes es imprescindible incluir la calificación de los profesionales a cargo de la educación, mejorando la formación de docentes, en particular de zonas rurales y de contextos indígenas. En algunos casos se ha avanzado o logrado la primaria universal con sistemas o mecanismos educativos que no son brindados por docentes, lo que incide en la calidad de la educación. Es muy difícil garantizar el derecho a una educación de calidad si el personal que brinda o que garantiza el derecho no tiene las competencias para lograrlo. Los ODS amplían también la cobertura a preprimaria, secundaria, vocacional o terciaria y hasta la universitaria. Se incluye el tema de los jóvenes que ni estudian ni trabajan. Se incorpora por primera vez un tema clave, como es el desarrollo infantil temprano y se pone énfasis en el acceso a todas las personas, en particular a los más vulnerables: niños, niñas con discapacidad, afrodescendientes, indígenas, de zonas rurales, migrantes, etcétera.

En otros temas, como la supervivencia y la salud, se han incluido metas específicas de mortalidad neonatal, se señala la cobertura universal, se incluye el tema de las sustancias adictivas, se reconoce a las enfermedades no transmisibles como un problema de salud pública que los Estados deben asumir. En nutrición se busca garantizar la inclusión de los niños pequeños. En alimentación sana y suficiente, se incluye el tema de talla y peso como un factor importante para menores de cinco años, necesidades de nutrición para adolescentes, embarazadas, madres y lactancia como un tema especial.

Se ha incluido el tema de protección: eliminar la violencia contra mujeres y niñas; se menciona explícitamente la explotación y abuso contra niños y niñas; se incluye como meta el registro de nacimiento porque es clave para el acceso de una serie de servicios. Se plantea la necesidad de fortalecer a las instituciones para prevenir la violencia,

de tomar medidas inmediatas y efectivas contra el trabajo infantil, de garantizar el acceso a la justicia de todos y todas.

Si se toman en cuenta algunas categorías de los ODM y los ODS en relación a la infancia, como la supervivencia, el desarrollo, la protección y la participación, se encontrará que varias metas de los ODM estaban alrededor de supervivencia, menos en el desarrollo, ninguna en protección, una de participación. Ahora los ODS tienen 18 metas en supervivencia, 10 en desarrollo, nueve de protección, dos de participación, lo que señala que ese es un tema que está pendiente por trabajar y fortalecer, y ocho en lo que llamamos *cross sectoral*, en los que intervienen muchos sectores.

El desafío es articular en primer lugar los ODS con el Plan Nacional de Desarrollo y otras normas, planes y programas derivados, como la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el Programa Nacional de Infancia, etcétera. De esta Ley se derivan varias obligaciones como la instalación del Sistema Nacional de Protección Integral y la Integración de planes de infancia, planes nacionales, planes estatales que evaluará el CONEVAL. Es necesario articularlos con los ODS.

Los ODS requieren de una mirada integral, interinstitucional e intergubernamental, y esto no necesariamente coincide con la manera de organizarse que tienen los Estados, que suele ser sectorial y compartamentalizada entre niveles de gobierno. No siempre las atribuciones están bien definidas y establecidas, y esto se agrava cuando los sectores o los diferentes niveles de gobierno no se coordinan entre sí.

Pasar de ocho a 17 metas exige una mayor concurrencia de instancias y entidades; se requiere acordar participativamente a qué metas se va a dar prioridad, qué indicadores se van a utilizar. Es necesario no limitarse a indicadores de acceso, ni de permanencia, ni de conclusión, sino de satisfacción. En educación, por ejemplo, se debe buscar y alcanzar logros de aprendizaje. El derecho a una educación de calidad no se limita a acceder a la escuela, permanecer o concluir; se trata de aprender, de garantizar los aprendizajes para todos y todas.

Se han publicado hace poco los resultados de las pruebas aplicadas a los niños de 6° de primaria en Lenguaje y Comunicación. Si se observan los resultados obtenidos por los niños y niñas indígenas, sólo cuatro de cada 100 tienen resultados suficientes (niveles III y IV). Eso significa que sólo cuatro de cada 100 están en condiciones de seguir sus estudios sin problemas previos. Esto es una preocupación muy seria, ya que a los otros 96 de cada 100 les será muy difícil continuar con éxito su educación. ¿Qué va a pasar con estos estudiantes en secundaria? El sistema educativo reposa muy fuertemente en las habilidades de escritura y lectura: quien no lee y escribe con facilidad, no sólo va a desaprobado Lenguaje y Comunicación, probablemente desapruebe también otras materias porque en todas hay que leer y escribir, los exámenes son escritos, los trabajos son escritos, las tareas se basan en leer y contestar preguntas. Quien no tiene las habilidades escritas bien al final de la primaria tendrá problemas en la secundaria, y quizás no la concluya. Y lo mismo sucederá con la media superior.

Uno de los obstáculos para garantizar el derecho a una educación de calidad para todas y todos, es la heterogeneidad de capacidades y recursos entre los diferentes niveles de gobierno, entre los estados y municipios. Desde un enfoque de derechos, es importante identificar las inequidades entre los diferentes niveles, y garantizar los soportes necesarios para que los servicios sean de calidad para todos y todas, sin diferencias por el lugar de residencia o la lengua hablada. Esto es lo que plantean como desafío los ODS.

Silvia Martha Novoa Fernández*

World Vision es una organización humanitaria global que trabaja para que los niños de México vivan libres de violencia, protegidos y en comunidades sustentables. En México trabajamos desde hace 33 años, en ocho estados (Baja California, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí y Veracruz), en 18 municipios y más de 370 comunidades. Implementamos proyectos con enfoque de bienestar infantil y de derechos de los niños.

La organización desde sus intervenciones en campo y desde la incidencia política ha contribuido al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde la aprobación de la Declaración del Milenio, la organización ha aportado conocimientos y recursos para su cumplimiento. A lo largo de estos 15 años hemos tenido muchos aprendizajes en el cumplimiento de los ODM, en específico el 2, sobre educación que es el tema que nos pidieron tocar.

* Directora Nacional de World Vision México. <http://worldvisionmexico.org.mx>

En términos de la cobertura universal de servicios de educación se ha logrado un 100 % de matriculación a educación primaria de acuerdo con el indicador establecido en la meta 2.A, los que terminan la primaria son el 95.9 %, siendo mayor en mujeres que en hombres. Sin embargo recordemos que el Estado mexicano estableció las metas más allá del milenio. En este sentido la matriculación en preescolar no llegó al 80 % y la matriculación de secundaria aunque fue del 97 % sólo terminan el 87.7 % para después caer drásticamente en los niveles medio superior y superior.

Las cifras se vuelven más alarmantes cuando de calidad se trata, los indicadores ofrecidos por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*, hacen evidente que el sistema educativo mexicano se encuentra por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE, por otro parte, en la prueba PISA más reciente del 2012 señala que únicamente el 4 % de la población escolar tienen capacidades suficientes en conocimiento matemático. En la evaluación del sistema educativo nacional realizada en 2014 por el Banco Mundial, ubica al sistema mexicano en el lugar 123 con una calificación de 2.8 en una escala del 1 al 7, por debajo de países como Chile, Costa Rica y Colombia.

Desde nuestra experiencia hubo varios aprendizajes: las metas de los ODM y sus indicadores se decidieron a puerta cerrada sólo con especialistas. La población no se apropió del proceso, hizo falta participación.

El problema de no cumplir con los indicadores establecidos por este objetivo no es cómo nos vemos como país hacia el exterior sino las consecuencias para el país en términos de la limitación de oportunidades para los adolescentes y jóvenes, de integrarse a la economía formal y la situación de vulnerabilidad en que se quedan.

La deficiencia en la calidad educativa en primaria y secundaria. Los modelos educativos rígidos y la falta de herramientas tecnológicas en la mayoría de las escuelas de las comunidades más vulnerables son

factores para abrir más la brecha. La falta de inclusión de *soft skills* o habilidades sociales y emocionales básicas, la educación en valores.

La insuficiencia en la oferta educativa en la educación media superior y superior son también factores que contribuyen a este problema que es tronco común de gran número de otros problemas sociales relacionados con este grupo etario que también tienen un costo en términos económicos, además del costo para el país de no tener una población preparada para los retos del presente y futuro.

También muy importante es que los servicios educativos tengan un enfoque de derechos humanos para lo cual la integralidad, indivisibilidad y la intransferibilidad son fundamentales. Uno de los grandes problemas es la gran sectorización de los programas públicos, a pesar de que hay grandes esfuerzos articuladores y coordinadores, en donde aún queda mucho camino por andar. No podemos garantizar el derecho a la educación, si no garantizamos primero el de nutrición, no hay nutrición correcta si hay violencia en casa. Por esta razón la visión integral de protección a la niñez a la que podemos agregar el componente de “ternura”, es decir, sin violencia, es una gran área de oportunidad que estoy segura que tendrá grandes avances ahora que ha sido aprobada la Ley General de Protección a los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y está en proceso la instalación del Sistema Nacional y los Sistemas Estatales y Municipales de Protección que esta ley contempla.

Qué recomendamos hacer:

- Políticas públicas con enfoque de derechos: integrales, basadas en evidencia, que promuevan la participación, innovación, inclusión y el combate a todo tipo de violencia, respetando siempre el interés superior del niño.
- Participación, participación y participación (tanto de los padres y madres de familia, como de las y los prestadores de servicios y lo más importante y por lo que más trabajamos la de

las niñas y niños que son los principales derechohabientes de estos servicios).

- Explorar nuevas formas educativas no formales. El ser humano aprende más allá de las aulas; desarrollemos esas capacidades respetando y celebrando las diferencias entre las niñas y los niños.

Hacemos un llamado a crear alianzas intersectoriales para impulsar el cumplimiento de esta importante Agenda de los ODS. Es un gran esfuerzo integral para el desarrollo que ha creado la humanidad. Y afortunadamente esta Agenda sí fue construida incluyendo a la sociedad civil. Se realizaron grandes esfuerzos de consultas, a los diversos sectores de la población, ONG, academia, niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Esta Agenda la construimos todos, la tenemos que cumplir todos.

Celebro que en esta mesa estemos representados diversos sectores de la sociedad, continuemos trabajando juntos, para lograr un mejor mañana.