

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio en México y la contribución de la cooperación internacional para su cumplimiento

Uno de los aspectos que le permiten a México procurar una mayor voz en el diseño de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible es su estatus con respecto al cumplimiento de los ODM. Tras suscribirlos, en el año 2000, México inició su camino hacia su cumplimiento con expectativas favorables, gracias a los avances registrados desde ese entonces. En el año 2005, el presidente Fox señalaba que “Tenemos buenas posibilidades de lograrlo [el cumplimiento de los ODM]. Las condiciones macroeconómicas son estables y los indicadores sociales registran una mejora continua. Sin embargo, al igual que en otras naciones de ingreso medio, enfrentamos grandes brechas de desigualdad social y la pobreza todavía aqueja a una proporción importante de la población (Gobierno de la República, 2005, p. III).

Para evaluar el proceso de atención a tales propósitos, el Gobierno de la República realizó varios estudios, cuyo contenido más significativo se cita a continuación. El primero de ellos, publicado en 2005, señala que “En todos los Objetivos y Metas del Milenio, México ha tenido un avance importante debido a que ha llevado a cabo políticas y programas tendientes a mejorar la situación de la población en todos los ámbitos del desarrollo planteados en la Declaración del Milenio” (Gobierno de la República, 2005, p. 71).

Por ejemplo, en cuanto al Objetivo 1 (cuya meta es reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día medido con su poder de paridad de compra), el Informe señala que “ésta ya ha sido alcanzada”, dado que

“el porcentaje de la población viviendo bajo esta línea de pobreza pasó de 10.8 por ciento a 4.1 por ciento entre 1989 y 2002” (Gobierno de la República, 2005, p. 71).

Más allá de esta postura oficial, estudios académicos en la materia señalan que, debido a que para el caso mexicano la línea de pobreza estipulada por el Banco Mundial es demasiado reducida (en términos monetarios, equiparable a tan solo \$8.91 pesos en el año 2005), y considerando el contexto sociopolítico del país, este parámetro “es bastante menor de lo que el gobierno federal debiera plantearse como objetivo” (Damian, 2010, p. 33).

Posiblemente ante esta situación, de cierta forma ventajosa respecto a los parámetros para identificar el estado de los ODM en el país de referencia, y en una postura proactiva respecto a tales aspiraciones en materia de desarrollo, el gobierno de México decidió establecerse propósitos adicionales a los incluidos en la Declaración del Milenio, denominadas “Metas Más allá del Milenio” (MMM), establecidas en el referido Informe de los ODM de 2005.

Lo anterior bajo la perspectiva que los ODM “constituyen estándares básicos, no un punto definitivo de llegada. En el caso de México, y de la mayoría de los países de ingreso medio, esto pone de manifiesto la necesidad de establecer compromisos adicionales, más adecuados para la realidad del país” (Damian, 2010, p. 8).

Este compromiso consiste en veintidós indicadores alineados a cinco objetivos y diez metas de la lista oficial de la ONU, tal y como se señala en el siguiente cuadro:

Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
Meta 1.B. Lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.
• MMM 1.5. Tasa de desocupación de jóvenes
Meta MMM 1.D. Reducir a la mitad la proporción de personas en pobreza alimentaria entre 1990 y 2015
• MMM 1.1. Proporción de la población que habita en hogares en pobreza alimentaria

<ul style="list-style-type: none"> • MMM 1.2. Proporción de la población que habita en hogares en pobreza alimentaria en el ámbito urbano
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 1.3. Proporción de la población que habita en hogares en pobreza alimentaria en el ámbito rural
<p>Meta MMM 1.E. Reducir a la mitad la proporción de personas por debajo del nivel mínimo de consumo de proteínas entre 1990 y 2015</p>
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 1.4. Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de proteínas
<p>Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal</p>
<p>Meta 2.A. Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.8. Porcentaje de asistencia escolar (6 a 11 años de edad)
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.9. Tasa bruta de matriculación en la enseñanza primaria (6 a 11 años de edad)
<p>Meta MMM 2.B. Asegurar que, para el año 2015, todos los niños entre los tres y cinco años de edad reciban educación preescolar y que la concluyan en el tiempo normativo (tres años).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.1. Tasa neta de matriculación en educación preescolar (3 a 5 años de edad)
<p>Meta mmm 2.C. Asegurar que para el año 2015, todos los jóvenes de 12 años de edad ingresen a la enseñanza secundaria, que la cohorte 12-14 años reciba la enseñanza secundaria y que 90 % la concluya en el tiempo normativo (tres años).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.2. Tasa neta de matriculación en secundaria (12 a 14 años de edad)
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.3. Tasa neta de nuevo ingreso a secundaria (12 años de edad)
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.4. Tasa de absorción de los egresados de primaria
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.5. Eficiencia terminal en secundaria
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.10. Porcentaje de asistencia escolar (12 a 14 años de edad)
<p>Meta MMM 2.D. Reducir, de 2005 al 2020, 20 % la proporción de alumnos de sexto grado de primaria en el nivel de logro académico insuficiente (por debajo del básico) en español y matemáticas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.6. Proporción de alumnos en el nivel insuficiente (por debajo del básico) de logro académico según las evaluaciones nacionales de Excale en español para sexto grado de primaria
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 2.7. Proporción de alumnos en el nivel insuficiente (por debajo del básico) de logro académico según las evaluaciones nacionales de Excale en matemáticas para sexto grado de primaria
<p>Objetivo 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</p>
<p>Meta 4.A. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de niños menores de cinco años.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 4.1. Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por enfermedades diarreicas (defunciones por cada cien menores de 5 años)
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 4.2. Tasa de mortalidad en niños menores de 5 años por enfermedades respiratorias agudas (defunciones por cada cien 100 menores de 5 años)

<ul style="list-style-type: none"> • MMM 4.3 Proporción de niños de un año de edad con esquema básico completo de vacunación
Objetivo 6. Combatir el vih/sida, el paludismo y otras enfermedades
Meta 6.A. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del vih/sida.
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 6.1. Porcentaje de adultos y niños con vih que sigue con vida y se tiene constancia de que continúa en tratamiento doce meses después de haber iniciado la terapia antirretrovírica
Meta mmm 6.D. Disminuir a 5.5 casos de tuberculosis por 100 000 habitantes y reducir a 1.5 la mortalidad por este padecimiento
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 6.2. Tasa de Incidencia de tuberculosis pulmonar (por 100 000 habitantes) • MMM 6.3. Tasa de mortalidad por tuberculosis pulmonar (defunciones por cada 100 000 habitantes)
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente
Meta 7.A. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
<ul style="list-style-type: none"> • MMM 7.1. Proporción de la superficie bajo manejo sustentable

Fuente: PNUD-México, s. f.

Si bien por razones de espacio no se analizan a fondo cada uno de estos propósitos, por su relevancia se hace referencia a algunos de ellos, que se consideran representativos del listado. En el caso del Objetivo 1, la meta adicional pretende reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la pobreza alimentaria, la cual, en 2002, se ubicaba en 20.3 % de la población.

De igual forma, México se plantea mejorar las condiciones de alimentación en cuanto al consumo de proteínas. En el rubro educativo, las MMM consisten en lograr que los niveles educativos de preescolar y secundaria sean universales. Adicionalmente, se pretende mejorar los niveles de aprendizaje de alumnos de primaria y secundaria en asignaturas de lenguaje y matemáticas. Respecto al objetivo 6, las metas adicionales se refieren a mantener la incidencia de paludismo en menos de tres casos por 100 000 habitantes, lograr la cifra de 5.5 casos de tuberculosis por 100 000 habitantes, y disminuir a 1.5 la mortalidad por tuberculosis (Ibid, 9-10).

Tras este ejercicio, en 2006 se realizó una Consulta Nacional sobre los ODM, cuyo fin fue difundir la agenda entre actores clave

de distintos ámbitos de la vida nacional, así como “evaluar la viabilidad de un diálogo nacional, plural e incluyente para el desarrollo nacional, tomando como punto de partida los objetivos y metas suscritos por México en el marco de la Declaración del Milenio” (PNUD, 2006, p. 11).

Sobre la viabilidad de cumplir con las metas, el estudio corrobora que existe una mayor cantidad de metas que no representan mayor reto para México a nivel nacional, en los temas de pobreza extrema y educación. Sin embargo, se advierte que, dadas las enormes desigualdades regionales que caracterizan al país, “los promedios nacionales esconden más de lo que dicen” (PNUD, 2006, p. 13).

En 2006 se lanzó un segundo Informe (Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Avance 2006), mismo que fue elaborado con base en la información del Censo de Población y Vivienda 2005, así como de diversas encuestas de ingreso, gasto, empleo y salud levantadas a lo largo de ese mismo año.

El documento señala que se avanzó en la reducción de la pobreza extrema y que la cobertura universal en educación primaria había sido alcanzada. De igual forma, se hace referencia a avances sustanciales en analfabetismo y equidad de género escolar, junto con el acceso de las familias a los servicios de agua potable y alcantarillado.

Esa publicación oficial se refiere a la disminución de la incidencia de enfermedades transmisibles, como el VIH-sida, el paludismo y la tuberculosis. El Informe analiza también los retos en materia de ODM en donde resalta el déficit de indicadores sobre la reducción de la mortalidad materna. Cabe resaltar que en este documento se hace un balance del nivel de cumplimiento de los Objetivos del Milenio entre los grupos indígenas del país (Gobierno de la República, 2006, p. 5).

Para el 2010, se presentó el tercer Informe sobre los ODM de México. El documento inicia su contenido mencionando que “pese a estos esfuerzos, no se había logrado institucionalizar un mecanismo certero de planeación, seguimiento y evaluación de los ODM” (Presidencia de la República, 2010, p. 13).

Frente a ello, a finales de 2009 la Oficina de la Presidencia de la República convocó al INEGI y al CONAPO con el fin de integrar el Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (CTE-SIODM). Dicho Comité, conformado por diversas Secretarías y otras entidades federales,⁷ tuvo la responsabilidad de impulsar “la confiabilidad de la información sobre la evolución de los indicadores de los ODM, con el mantenimiento de un conjunto de datos sólidos, coherentes y actualizados, provenientes de fuentes oficiales que dan certeza a los usuarios de dicha información” (Presidencia de la República, 2010: 13).

Este Informe, el más actual al momento de redactar este libro,⁸ reitera: “En la última década se ha mejorado significativamente en la mayoría de los indicadores asociados a los ODM” (Presidencia de la República, 2010, p. 19). De ahí que el Gobierno de la República reitera: “la gran mayoría de los indicadores tienen avances sustantivos que permiten afirmar que las metas se han cumplido o se cumplirán en tiempo para el 2015”.

En buena medida debido a esta situación, en marzo de 2012, el Comité de Premiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Fundación Jack Brewer y organizaciones de la sociedad civil premiaron al Gobierno de México por su labor en la reducción del hambre y la pobreza extrema. El acto de entrega de ese galardón se llevó a cabo en la sede de la ONU, en la ciudad de Nueva York. De igual forma, la investigación menciona a aquellos sectores en donde es preciso redoblar esfuerzos: la reducción del índice de mortalidad materna y la consolidación de la equidad de género.

⁷ Este comité se conforma por las siguientes instituciones: Oficina de la Presidencia de la República, como Presidente del Comité; INEGI, como Secretario Técnico y Vocal; Conapo, como secretario de actas y vocal; Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), y Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), como vocales; y Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); Instituto Mexicano de la Juventud (Imjuve), y PNUD, como invitados.

⁸ Se prevé que el próximo informe sea presentado a finales de 2013, en un periodo posterior a la redacción del presente estudio.

En cuanto al seguimiento a las MMM, se documenta un preocupante retroceso del 2006 al 2008, puesto que la población que vive en pobreza alimentaria aumentó considerablemente, de 13.8%, en el 2006, a 18.2%, para 2008 (Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2010: 5). En torno al compromiso relativo a la mejora de la salud materna, se informa que la mortalidad materna ha aumentado, pues creció 55.6 a 57 defunciones por cada 100,000 nacidos vivos, estimados con respecto a la cifra reportada en 2007. Ya que el reto consiste en disminuir la tasa a 22.2 en 2015, el desafío es importante (Comité Técnico Especializado del Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2010: 6).

El 6 de diciembre de 2013 se presentó el más reciente Informe de Avances 2013 de los ODM en México. Los comunicados oficiales que se desprenden de tal evento indican que de los 51 indicadores de seguimiento obligatorios para México, 38 (74.5%) “ya se han cumplido en su totalidad” (Presidencia de la República, 7 de diciembre, 2013), cinco están avanzando favorablemente y se espera sean cumplidos en 2015 (9.8%); cinco registran un progreso insuficiente (9.8%),⁹ dos se encuentran en situación de progreso estancado o deterioro (3.9%),¹⁰ mientras que para un indicador no se dispone de información temporal suficiente para valorar su evolución.¹¹

La tabla incluida en el anexo 1, elaborada por el Gobierno federal e incluida en citado Informe de Avances 2013 de los objetivos del milenio, describe de forma detallada el estado de cada indicador y la evolución de su estatus hasta finales de 2012.

En síntesis, el Gobierno mexicano informa que para finales del año 2012 “se tiene un balance positivo, en el cual un 84.3 por ciento

⁹Tasa de crecimiento del PIB por persona ocupada; proporción de niños de un año de edad vacunados contra el sarampión, razón de mortalidad materna (defunciones por cada 100,000 nacidos vivos estimados); tasa de incidencia asociada a la tuberculosis (todas las formas) por 100,000 habitantes; y proporción de la superficie cubierta por bosques y selvas.

¹⁰ Emisiones de dióxido de carbono total (millones de toneladas) y proporción del total de recursos hídricos utilizada.

¹¹ Proporción de especies en peligro de extinción.

de los indicadores tienen ya una alta probabilidad de cumplirse en 2015” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2013, p. 2).

Uno de los rezagos más representativos, tal y como fue informado en el informe previo, es el relacionado con el empleo pleno, productivo y decente (la primer meta más allá del milenio), dado que según datos oficiales “falta mucho por hacer, debido a que el Producto Interno Bruto por persona ocupada está en su punto más bajo desde 1996 y, por otra parte, según el INEGI, 59.1 de la población ocupada está en la informalidad” (“México, con avance...”, 7 de diciembre, 2013).

Como es evidente, el pleno cumplimiento de los ODM no es una tarea fácil de atender a cabalidad, ni a escala global ni regional o nacional. Sin embargo —y posiblemente ese sea el espíritu de los Objetivos del Milenio—, la intención es concientizar voluntades políticas y sociales a favor de su cumplimiento, animando al gobierno y a la sociedad a conducir las políticas públicas en favor de la atención de tales propósitos.

Tales datos oficiales, en línea con los estudios que le han precedido y han sido referidos en este libro, constatan que, en términos generales, se reporta un balance positivo en el cumplimiento de las metas establecidas. Ahora bien, respecto a la contribución de la CID que México recibe a favor del cumplimiento de los Objetivos del Milenio en territorio nacional, el Gobierno Federal no ha hecho públicos estudios especializados en la materia. Sin embargo, en años recientes las autoridades se han empeñado en ofrecer datos más precisos al respecto.

Sin embargo, tras realizar una búsqueda más a fondo de la manera en que la cooperación internacional ha contribuido al cumplimiento de los Objetivos del Milenio en México, se identifica información interesante en los más recientes informes de la cooperación mexicana correspondientes a los años 2011 y 2012. Por ejemplo, el primero de ellos indica que “El activismo referido [de la colaboración que el país recibe] se materializó a través de 167 proyectos, 42 más que los registrados durante el 2010; alineados con el Plan Nacional de Desarrollo

y en buena medida con los ODM (AMEXCID, 2011: 22. Las cursivas son del autor).

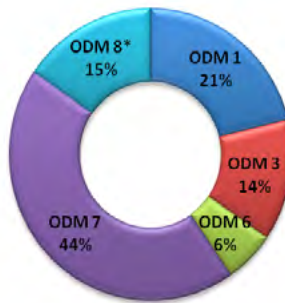
De forma más precisa y por primera vez, en el año 2011 el Gobierno mexicano estableció en términos generales la contribución de la cooperación multilateral recibida a través de los organismos especializados de Naciones Unidas respecto a los Objetivos del Milenio.

El total de los proyectos de cooperación con FAO y el 21% de los ejecutados por el PNUD se enfocaron en el cumplimiento del ODM 1 “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Con esto, se apoyó la temática de la seguridad alimentaria y se avanzó en el cumplimiento del tercer eje rector del PND —igualdad de oportunidades— en el rubro de pobreza alimentaria. En el mismo sentido, los 10 proyectos ejecutados con la ONUDI en el 2011 se enfocaron en el cumplimiento de los distintos ODM, denotando con ello la relevancia del apoyo brindado por el Sistema de las Naciones Unidas a México, en la consecución de estos compromisos multilaterales (AMEXCID-DGCTC, 2011: 23).

En este sentido, la siguiente gráfica elaborada por la AMEXCID representa los ODM en México, apoyados exclusivamente por el PNUD, en donde el numeral 7 (sostenibilidad ambiental) ocupa el primer lugar (con 44%), seguido por el número uno dedicado a la pobreza (21%), el 8, dedicado a la alianza global para el desarrollo (15%), el número 3, en materia de igualdad de género (14%), y el seis, dedicado al combate al VIH/sida, paludismo y otras enfermedades.

Para el año 2012, la AMEXCID vuelve a otorgarle reconocimiento a la cooperación multilateral desplegada en el país como elemento complementario para la satisfacción de los Objetivos del Milenio. Señala que “Los resultados de la cooperación multilateral del 2012 denotan los esfuerzos de México —con el apoyo de organismos multilaterales— por cumplir con aquellos compromisos internacionalmente adquiridos, tales como los ODM” (AMEXCID-DGCTC, 2012: 21).

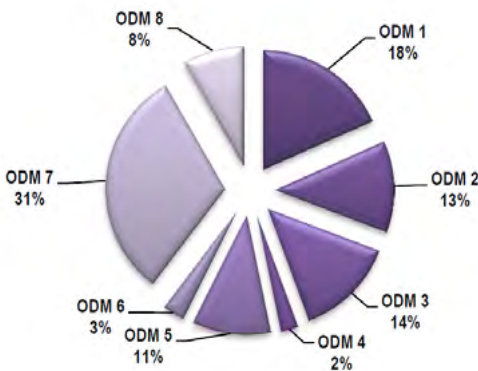
Gráfico1. Proyectos de Cooperación PNUD-México y su relación con los ODM (Distribución porcentual)



Fuente: AMEXCID-DGCTC, México, 2011, p. 24.

En este sentido, el Informe 2012, en consonancia con los datos que al respecto emitió el año anterior, indica: “De los 151 proyectos de cooperación desplegados con el SNU, el 31% coadyuvó al cumplimiento del objetivo 7 de los ODM: garantizar la sustentabilidad del medio, mientras que un 18% se orientó al combate a la pobreza extrema y el hambre (AMEXCID-DGCTC, 2012: 21).

Gráfico 2. Proyectos de cooperación desarrollados con el Sistema de las Naciones Unidas y su relación con los ODM (Desglose porcentual)



Fuente: AMEXCID-DGCTC, México, 2012, p. 22.

Es decir, el gráfico anterior, el cual al parecer incluye a los organismos especializados de la ONU que laboran en México, y no sólo al PNUD (como se hizo en la gráfica previa), corrobora que el Objetivo del Milenio que mayor proactividad ha recibido por parte de la cooperación internacional en México es el número 7, dedicado al apoyo de la sostenibilidad ambiental.

Finalmente, por su relevancia, resalta el programa conjunto “Fortalecer la gestión efectiva y democrática del agua y saneamiento en México para apoyar el logro de los Objetivos del Milenio”, el cual inició operaciones el 8 de diciembre de 2008 y finalizó el 8 de mayo de 2012. Fueron diversas las instancias multilaterales participantes: CEPAL, FAO, ONUDI, ONU-Hábitat, OPS/OMS, PNUD, UNESCO y UNODC, cuyas actividades fueron financiadas por el Fondo para el Logro de los ODM (AMEXCID, 10 de junio, 2013).

Este programa conjunto tuvo como propósitos esenciales el mejoramiento y fortalecimiento de los servicios de agua y saneamiento, contribuyendo al logro de los ODM, especialmente a cuatro: i) combate a la pobreza, ii) equidad de género, iii) sostenibilidad ambiental y iv) mortalidad infantil (AMEXCID, 2012: 22). Las beneficiarias del programa fueron áreas rurales de municipios de Veracruz, Chiapas y Tabasco, donde existen serios rezagos socioeconómicos y amenazas de fenómenos atmosféricos.

Los más relevantes resultados de este ejercicio de colaboración, en palabras de la AMEXCID, fueron los siguientes:

- Acceso a información sobre los servicios de agua y saneamiento, y sobre la vulnerabilidad ante fenómenos meteorológicos, con énfasis en municipios con poblaciones pobres en zonas rurales, tomando en cuenta su entorno físico, características socioeconómicas y su desagregación por sexo y etnia.
- Gestión adecuada y protección de los servicios de agua y saneamiento.
- Fortalecimiento de la gobernabilidad y corresponsabilidad ciudadana en la formulación, puesta en práctica y monitoreo de las po-

líticas de servicios de agua y saneamiento en un marco de equidad y transparencia (AMEXCID, 2012: 22).

Tras señalar que no existen datos públicos sobre el costo de esta iniciativa, baste decir que los criterios técnicos para trabajar en los municipios referidos fueron tres: bajo índice de desarrollo humano; déficit de cobertura y acceso a sistemas de agua potable y saneamiento; alto índice de marginalidad (UNESCO-México, s. f.).

En síntesis, es evidente que si bien existen registros oficiales de la CID provista por organismos multilaterales con sede en México con el fin de impulsar a los Objetivos del Milenio, tales actividades, aunque sean altamente valoradas, no conforman acciones determinantes a este respecto. Lo anterior debido al ya señalado relativo nivel del desarrollo del país, el cual, si bien se caracteriza por su enorme inequidad en términos de atención a dichas metas, registra en general, datos promisorios para su cumplimiento mediante el ejercicio de capacidades nacionales para conseguirlo.

Lo anterior en ningún sentido expresa que no se requiera aumentar la colaboración en este país a favor de los ODM y otros propósitos afines, sino que (debido a los criterios señalados en la primera parte de este estudio) los donantes tradicionales han fortalecido sus respectivos apoyos en países con índices deficitarios en torno a dichos propósitos mundiales, atenuando en consecuencia su colaboración con países emergentes, tal y como constata el caso mexicano.¹²

¹² Por ejemplo, llama la atención que los Informes de la AMEXCID no hacen referencia alguna sobre la contribución de la cooperación bilateral otorgada a México por donantes tradicionales (ni mediante cooperación Sur-Sur) a favor de los objetivos del milenio en el país.