

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

FACULTAT DE DRET



UNIVERSITAT  
DE VALÈNCIA

DEPARTAMENT DE FILOSOFIA DEL DRET I POLÍTICA

# TESIS DOCTORAL

**El Enfoque de Derechos Humanos y la Política  
Social de México durante el periodo de transición  
política (1994-2006)**

Presentada por

**DIANA MARCELA VERDIALES LÓPEZ**

Dirigida por

**Prof. Dr. PEDRO TALAVERA FERNÁNDEZ**

Codirectora

**Profa. Dra. BELÉN SÁNCHEZ DOMINGO**

**VALENCIA, 2017**



---

## AGRADECIMIENTOS

El desarrollo del presente trabajo de investigación ha sido posible, gracias al apoyo y las enseñanzas recibidas por parte de mis directores de tesis, el Prof. Pedro Talavera y la Profa. Belén Sánchez. Sus consejos y recomendaciones, no sólo sobre el desarrollo del tema, sino específicamente sobre el desarrollo de un espíritu crítico que me permitiera ir más allá del tema en cuestión, han hecho posible la realización de la presente tesis doctoral. Por lo que aprovecho para expresarles mi más profundo agradecimiento. Asimismo agradezco el apoyo y la excelente gestión del personal docente y administrativo que tan acertadamente coordinan el Doctorado en Derechos Humanos, Paz y Desarrollo Sostenible adscrito al Departamento de Filosofía del Derecho y Política de la Universidad de Valencia.

Por otro lado, expreso mi agradecimiento personal a los profesores Enrique Valencia, Carlos Barba y Jaime Preciado, así como al resto de profesores-investigadores que colaboran activamente en el doctorado en Ciencias Sociales, impartido en la Universidad de Guadalajara, México. Los cuales me permitieron participar *in situ* en el curso propedéutico de dicho programa doctoral, durante mi estancia de investigación realizada en el año 2013. Y cuyas valiosas y oportunas contribuciones han sido tomadas en consideración para el diseño del presente trabajo de investigación.

Asimismo es necesario señalar que el presente trabajo de investigación ha sido posible gracias a las palabras de aliento y motivación recibidas por parte de familiares y amigos. En especial a Javier por todo su apoyo, amor y comprensión; a mis hijos Azul y Leonardo, por las horas de juego que dejamos pendiente y sus divertidas notas en los textos de lectura; a mi padre y hermanos por sus palabras de aliento y sabios consejos; a mis amigos por su entusiasmo e impulso para seguir adelante; y a mi madre por seguir siendo mi gran guía y motivación aunque ya no esté presente. Gracias a todos por su paciencia y cariño.





## ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACE	Alianza para el Crecimiento
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AFORES	Administradoras de Fondos para el Retiro
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
APAZU	Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico
APF	Administración Pública Federal
APIS	Administraciones Portuarias Integrales
APPRIS	Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones
ARE	Alianza para la Recuperación Económica
AUSSE	Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BANRURAL	Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C.
BANXICO	Banco de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEPAL.	Comisión Económica para América Latina.
CDM	Consejo de Desarrollo Municipal
CDS	Convenio de Desarrollo Social
CIDI	Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
COEPES	Comisiones Estatales de Planeación de la Educación Superior
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONADE	Comisión Nacional del Deporte
CONAE	Comisión Nacional para el Ahorro de Energía
CONALEP	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAMED	Comisión Nacional de Arbitraje Médico
CONAMPROS	Comité Nacional Mixto de Protección al Salario
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASIDA	Consejo Nacional para la Prevención y Control del SIDA
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
CONAVA	Consejo Nacional de Vacunación

CONAZA	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
CONEVAL	Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CONSAR	Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro
COPANT	Comisión Panamericana de Normas Técnicas
COPLADE	Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal
COPLAMAR.	Coordinación General del Plan Nacional de Zonas deprimidas y Grupos Marginados
COPUSI	Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales
COREMI	Consejo de Recursos Minerales
CORETT	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
CPGMDH	Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos
CPP	Costo Porcentual Promedio de Captación
CRB	Comisión para la Recuperación de Bienes
DDF	Departamento del Distrito Federal
D.F.	Distrito Federal (Recientemente denominada Ciudad de México, CDMX)
DDRS	Distritos de Desarrollo Rural
DEA	Agencia de Investigación de Drogas
DIA	Programa de Desarrollo Integral del Adolescente
DICONSA	Sistema de Distribuidoras Conasupo, S.A. de C.V.
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
DOF	Diario Oficial de la Federación
EBDH	Enfoque basado en los Derechos Humanos
EUA	Estados Unidos de América
FAEB	Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal
FAFMYDF	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FAM	Fondo de Aportaciones Múltiples
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FASSA	Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FICAPRO	Fideicomiso Casa Propia
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
FIDEC	Fondo para el Desarrollo Comercial
FIDELIST	Programa de Subsidio al Consumo de la Tortilla
FIDERE	Fideicomiso para el Desarrollo Regional
FIDES	Fideicomiso para el Desarrollo del Sureste
FIDETEC	Fondo de Investigación y Desarrollo para la Modernización Tecnológica

FIDUCAR	Programa de Financiamiento Educativo Rural
FIFOMI	Fideicomiso de Fomento Minero
FINAPE	Acuerdo de Apoyo Financiero al Sector Agropecuario y Pesquero
FINFRA	Fondo de Inversión en Infraestructura
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FONACOT	Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores
FOVI	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
Hab.	Habitantes
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFE	Instituto Federal Electoral
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INI	Instituto Nacional Indigenista
INIFAP	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias
INM	Instituto Nacional de Migración
INPC	Índice Nacional de Precios al Consumidor
INPP	Índice Nacional de Precios al Productor
IPN	Instituto Politécnico Nacional
ISR	Impuesto sobre la Renta
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LDS	Ley de Desarrollo Social.
LICONSA	Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V.
MECED	Programa de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles
MESE	Programa de Menores en Situación Extraordinaria
MODELO ISI	Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de Estados Americanos
OEC	Órganos Estatales de Control
OFIS	Organismos Financieros Internacionales
OFOS	Otras Formas de Organización Social
OIC	Órganos Internos de Control
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPD	Organismos Públicos Descentralizados

Programa Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PABSS	Paquete Básico de Servicios de Salud
PAC	Programa de Ampliación de Cobertura
PACMYC	Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias
PASAF	Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias
PARAUSSE	Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la emergencia Económica
PAREB	Programa para Abatir el Rezago Educativo Básico.
PECE	Pacto para la Estabilización y accionamiento Económico.
PIDER	Programa de Inversión para el Desarrollo Social.
PIRE	Programa Inmediato de Reordenación Económica.
PAZI	Programa de Apoyo a Zonas Indígenas
PCI	Programa de Conocimiento e Innovación
PCME	Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PET	Programa de Empleo Temporal
PGJDF	Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal
PGR	Procuraduría General de la República
PIARE	Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo
PIB	Producto Interno Bruto
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCAPTE	Programa de Capitalización Temporal de la Banca
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PROMAP	Programa de Modernización de la Administración Pública
PROMEPE	Programa de Mejoramiento del Profesorado de las Instituciones de Educación Superior
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
PRONARE	Programa Nacional de Reforestación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PRONJAG	Programa Nacional para Jornaleros Agrícolas
PROSAFIN	Programa Especial de Saneamiento Financiero y Técnico del Sector Agropecuario
PROSAVI	Programa Especial de Créditos y Subsidios para Vivienda
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNR	Partido Nacional Revolucionario.

PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PRM	Partido de la Revolución Mexicana.
PRD	Partido de la Revolución Democrática.
SAGAR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
SAM	Sistema Alimentario Mexicano.
SAR	Sistema de Ahorro para el Retiro
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
SEP	Secretaría de Educación Pública
SG	Secretaría de Gobernación
SIEFORES	Sociedades de Inversión Especializada de Fondos para el Retiro
SISPA	Sistema de Información en Salud para Población Abierta
SMGDF	Salario Mínimo General en el Distrito Federal
SNDIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SNIPD	Sistema Nacional de Información sobre Población con Discapacidad
SNTE	Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SNTSS	Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social
SPES	Sistema de Pensiones
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TDA	Tasa de Desempleo Abierto
TESOBONOS	Bonos de la Tesorería de la Federación
TESOFE	Tesorería de la Federación
TFE	Tribunal Federal Electoral
TIIE	Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio
TIIP	Tasa de Interés Interbancaria Promedio
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TMCA	Tasa Media de Crecimiento Anual
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UDIBONOS	Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal Denominados en Unidades de Inversión
UDIS	Unidades de Inversión
UE	Unión Europea
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIVAH	Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México



---

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	17
<b>METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA</b> .....	23
<b>ESTRUCTURA CAPITULAR</b> .....	27
<b>CAPÍTULO I. EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES. SU MATERIALIZACIÓN EN MÉXICO</b> .....	31
<b>1. Aproximación a la idea de Estado del Bienestar</b> .....	32
1.1 Evolución del Concepto de Bienestar .....	33
<i>1.1.1. Enfoque o concepción clásica</i> .....	33
<i>1.1.2. El Enfoque Utilitarista</i> .....	38
<i>1.1.3. El Enfoque de Capacidades</i> .....	40
1.2. Génesis y construcción del Estado de Bienestar .....	45
<i>1.2.1. Antecedentes</i> .....	45
<i>1.2.2. Modelo Social de Bismarck</i> .....	48
<i>1.2.3. Repercusiones en México del modelo bismarckiano</i> .....	50
<i>1.2.4. El ‘New Deal’ de Franklin D. Roosevelt</i> .....	51
<i>1.2.5 El Informe de William Henry Beveridge</i> .....	54
<i>1.2.6. La idea de ‘Welfare State’</i> .....	56
1.3. Modelos de Estado de Bienestar .....	61
1.4. Estado del bienestar en América latina .....	63
1.5. Crisis del Estado de Bienestar y posibles Alternativas .....	65
<b>2. Estado del bienestar y Políticas Sociales</b> .....	70
<b>3. Génesis y desarrollo de la ‘Política Social’ en México</b> .....	77
3.1. Período sustitutivo (1940-1980).....	81
<i>3.1.1. El Programa PIDER (1970-1976)</i> .....	85

---

3.1.2. <i>La creación de COPLAMAR</i> .....	86
3.1.3. <i>La creación del SAM</i> .....	88
3.1.4. <i>El Programa PRONASOL</i> .....	94
3.2. Reformas liberales en la década de los ‘90 .....	97
3.3. Alternancia democrática y transición política a partir de 2000.....	98
<b>CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO</b> .....	107
<b>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA</b> .....	113
<b>CAPÍTULO II. LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE EL ÚLTIMO GOBIERNO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (1994-2000)</b> ..	121
<b>1. La política social del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)</b> .....	121
<b>2. El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)</b> .....	130
2.1. La Política Social del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) .....	131
<b>3. Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)</b> . ....	148
3.1. Principales características de PROGRESA.....	149
3.2. Avances y deficiencias del programa PROGRESA.....	159
3.2.1. <i>Avances del Programa PROGRESA</i> .....	160
3.2.2. <i>Deficiencias del Programa PROGRESA</i> .....	163
<b>CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO</b> .....	171
<b>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA</b> .....	175
<b>CAPÍTULO III. LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (2000-2006)</b> .....	179
<b>1. La política social del gobierno de Vicente Fox (2000-2006)</b> .....	180
<b>2. El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)</b> .....	187
2.1. La Política Social del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.....	193
<b>3. El Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES</b> .....	201



---

3.1. Principales características del programa OPORTUNIDADES.....	205
3.2. Avances y deficiencias del programa OPORTUNIDADES .....	210
3.2.1. Avances del Programa OPORTUNIDADES .....	218
3.2.2. Deficiencias del Programa OPORTUNIDADES.....	225
<b>CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO .....</b>	<b>235</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.....</b>	<b>239</b>
<b>CAPÍTULO IV. ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES .....</b>	<b>243</b>
<b>1. El Enfoque basado en los Derechos Humanos .....</b>	<b>244</b>
1.1. Los derechos humanos como presupuesto del EBDH .....	245
1.2. Derechos humanos y desarrollo humano .....	252
1.3. Desarrollo humano y Enfoque de derechos.....	256
1.3.1. Tipología de incorporación de los derechos humanos en el desarrollo .....	259
1.3.2. La construcción del Enfoque basado en Derechos Humanos .....	261
<b>2. El Enfoque de Derechos Humanos en la elaboración de Políticas Públicas .....</b>	<b>267</b>
2.1. Dimensiones fundamentales del EDBH en las políticas públicas.....	267
2.2. Principios fundamentales del enfoque de derechos humanos .....	272
2.2.1. Universalidad y equidad.....	273
2.2.2. Participación y empoderamiento.....	275
2.2.3. Rendición de cuentas y exigibilidad .....	278
2.2.4. Integralidad y progresividad .....	280
2.3. Metodología para la incorporación del EDBH a las políticas públicas.....	282
2.3.1. El marco lógico de referencia .....	283
2.3.1.1. Análisis de la situación .....	284
2.3.1.2. Planificación y diseño.....	286
2.3.1.3. Los criterios de seguimiento, monitoreo y evaluación .....	293

---

<b>3. La incidencia del EBDH en las Políticas Sociales implementadas en México .....</b>	<b>294</b>
3.1. El reconocimiento constitucional de los derechos humanos en México .....	298
3.2. Organismos e instrumentos jurídicos implementados para la promoción de los derechos humanos en México .....	306
3.2.1. <i>Comisión Nacional de los Derechos Humanos</i> .....	306
3.2.2. <i>Organizaciones de la Sociedad Civil en materia de Derechos Humanos</i> .....	307
3.2.3. <i>Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012</i> .....	309
3.2.4. <i>Órganos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos a nivel nacional y en el Distrito Federal</i> .....	313
3.3. Influencia del EBDH en la Política social durante el período de transición (1994-2006).....	313
3.3.1. <i>El EBDH y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000</i> .....	314
3.3.2. <i>El EBDH y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006</i> .....	321
3.4 El EBDH y los programas sociales PROGRESA y OPORTUNIDADES.....	331
3.4.1. <i>Cuadro comparativo de PROGRESA y OPORTUNIDADES</i> .....	331
3.4.2. <i>Cuadro comparativo de PROGRESA y OPORTUNIDADES desde el EBDH</i>	344
3.5. La política social frente a la política económica en el periodo 1994-2006.....	351
<b>CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO .....</b>	<b>367</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA.....</b>	<b>371</b>

**CAPÍTULO V. MODELO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE SALUD BAJO EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS .....**

<b>1. Análisis de la situación .....</b>	<b>383</b>
1.1. Análisis de la Información .....	383
1.2. Análisis de causalidad .....	391
1.3. Análisis de Actores.....	393
1.4. Análisis de Brechas de Capacidades .....	397

---

<b>2. Planteamiento y diseño de una acción en materia de salud</b> .....	399
2.1. Formulación de Objetivos .....	399
2.2. Definición de Indicadores .....	401
<b>3. Seguimiento, monitoreo, evaluación de la acción en materia de salud</b> .....	406
<b>CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO</b> .....	411
<b>BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA</b> .....	413
<b>CONCLUSIONES FINALES</b> .....	415
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	425
<b>ANEXOS</b> .....	443
<b>ANEXO 1. ÍNDICE DE CUADROS</b> .....	443
<b>ANEXO 2. CUADROS</b> .....	445



---

## INTRODUCCIÓN

La pobreza y la desigualdad en México representan dos gravísimos problemas endémicos, de raíces muy extensas y, por ende, de difícil erradicación. Los estudios y análisis al respecto son incontables, al igual que las acciones y programas supuestamente encaminados a paliar ambas realidades, así como la inversión de medios económicos y humanos de todo tipo. Sin embargo, ya bien entrado el siglo XXI, la pobreza y la desigualdad no sólo persisten sino que se han agudizado y continúan siendo los problemas más profundos y acuciantes del país: ¿cómo podemos explicar esta aparente y singular paradoja?

Como en la mayoría de países, en México hubo que esperar hasta bien entrado el siglo XX – la Constitución de 1917, fruto de la revolución- para que el tema de la justicia social fuera asumido e incorporado a las políticas reales del Estado, más allá de su tradicional ámbito: la caridad y la beneficencia eclesiástica<sup>1</sup>.

A partir de aquí, en el proceso de construcción de la política social en México podemos identificar cuatro fases fundamentales<sup>2</sup>:

### 1. 1917-1940: constitución de la política social posrevolucionaria<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Antes de la Revolución Mexicana de 1917, la atención de las necesidades sociales de la población mexicana estuvo a cargo mayoritariamente de la Iglesia, sobre todo durante el período colonial. La ayuda eclesiástica que se otorgaba principalmente a mujeres, niños e indígenas se daba bajo el ideal de la caridad cristiana y no contaba con presupuesto suficiente ni criterios de selección. Por lo que dicha ayuda era ayuda limitada y se realizaba de forma dispersa. Durante el período de la Reforma (1856-1876), la asistencia social se incorpora al discurso del Estado, convirtiéndose en una de sus funciones. Con la llegada de Benito Juárez a la presidencia en 1858, los grupos vulnerables empezaron a recibir la atención social requerida, sin embargo ésta nunca llegó a sustituir la labor que ya realizaba la Iglesia, no obstante se comienza a observar un cambio en el sistema político, económico y social en México, el cual sentaría las bases para un nuevo gobierno más democrático y representativo. Será con la Revolución Mexicana de 1917 cuando se rompe con la dinámica dictatorial y excluyente del gobierno anterior y se inicia una nueva etapa dirigida por un nuevo Partido Político, el PRI (Partido Revolucionario Institucional), que se conformaría como un Partido de Estado, el cual promulgaría por primera vez los derechos sociales como derechos fundamentales de los ciudadanos. Dichos derechos sociales fueron plasmados en la Constitución Mexicana de 1917, por lo que dicha Constitución puede considerarse como el primer documento jurídico de derechos sociales en México. A partir de aquí el Estado comenzó a asumir como parte de sus funciones el subsanar la injusticia social y el crear una sociedad más equitativa.

<sup>2</sup> Barba Solano, Carlos (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”. *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII No 39, Guadalajara, México, pp. 35-76; y en Acosta, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”. *Pap. poblac [online]* vol.16, n.64, p. 158.

<sup>3</sup> Durante el primer periodo, el posrevolucionario (1917-1940), empezaron a emerger las instituciones sociales claves para la construcción del sistema de protección social mexicano. Con la creación de la Secretaria de Educación Pública en 1921, se inicia un programa nacional de alfabetización a nivel primaria. En 1938 se crea la *Secretaria de Asistencia Pública*; en 1940 la *Secretaria de Trabajo y Previsión Social*; en 1943 el *Instituto Mexicano de la Seguridad Social*; en 1958 la Secretaria de Obras Públicas, la cual a partir de 1992 fue nombrada como la *Secretaria de Desarrollo Social*; en 1959 el *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado*; en 1968 la creación

- 
2. 1940-1982: construcción de un sistema socioeconómico<sup>4</sup>.
  3. 1982-1988: crisis y reforma del régimen de bienestar social<sup>5</sup>.
  4. A partir de 1988: cambio de paradigma y tránsito hacia el modelo neoliberal.

En efecto, al concluir la década de los ochenta, se inicia una fase de transición hacia un nuevo modelo económico, el modelo neoliberal, liderado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari.

---

del *Instituto Mexicano de Atención a la Niñez* y en 1972 el *Instituto de Fomento a la Vivienda* (INFONAVIT). Con todas estas instituciones se empezaron a atender las problemáticas existentes entre la población en las áreas de educación, salud, vivienda, trabajo e infancia. No obstante, la mayoría de estas instituciones otorgaban servicios solo a la población inscrita en el empleo formal, por lo que la población desempleada o la que formaba parte del empleo informal, es decir, la inmensa mayoría de la población, quedaba al margen de dichos servicios. El modelo de desarrollo de este periodo se basó en un esquema tripartito de responsabilidad compartida entre el Estado, los patrones y los trabajadores, a partes iguales. Quedando los derechos sociales condicionados a la situación laboral de los ciudadanos.

<sup>4</sup> En la segunda fase del proceso de construcción de lo social en México (1940-1982), las políticas sociales pudieron mantenerse gracias al crecimiento económico y la generación de empleos que se experimentó, sobre todo, durante los años sesenta. Entre 1952 y 1970 el país vivió una estabilidad económica que propició la industrialización y modernización del país, basado en un modelo autárquico, de fomento del consumo nacional y restricción de las importaciones denominado *Industrialización por Sustitución de Importaciones* (ISI). Sin embargo, a partir de los años setenta, se originaron una serie de factores económicos-financieros, tanto externos como internos, que afectaron seriamente el bienestar de la población, que apenas empezaba a recibir los beneficiosos efectos de los derechos sociales otorgados por el Estado. Las constantes crisis financieras aunadas a las fluctuaciones de los precios del petróleo terminaron ahogando la economía mexicana que tuvo que recurrir a la ayuda externa. Las condiciones de la población se hicieron cada vez más precarias y las demandas sociales fueron de nuevo en aumento. Por lo que los gobiernos liderados por Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y, posteriormente, José López Portillo (1976-1982), además de aplicar una serie de medidas para mantener la estabilidad económica, se vieron obligados a afrontar las situaciones de extrema precariedad de una gran parte de la población. Ese conjunto de acciones conforman la primera generación de políticas sociales aplicadas en México. Siendo los primeros programas creados en la materia el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural* (PIDER), la *Coordinación del Plan General de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados* (COPLAMAR). El PIDER fue operado de 1972 a 1976. Dicho programa centró sus esfuerzos en otorgar, a la población rural, la infraestructura de servicios básicos mediante el abastecimiento de agua potable, drenaje y electricidad, así como la construcción de carreteras, escuelas y centros de salud. La COPLAMAR, creada en 1977 con el objetivo de llevar a cabo una investigación sobre la situación de los grupos marginados así como de las zonas más deprimidas del país, tuvo una gran trascendencia. En efecto, en este programa se incorpora por primera vez la categoría de marginados, haciendo evidente e indispensable que la noción de pobreza aparezca por primera vez con un espacio propio en el discurso político nacional.

<sup>5</sup> La tercera fase del proceso de construcción de lo social en México comienza en los años ochenta con nuevos programas de desarrollo social, provocados por la inestabilidad económica del país sometida a la deriva de los vaivenes internacionales. En 1980 se creó el *Sistema Alimentario Mexicano* (SAM), cuyo objetivo fue estabilizar los precios de los alimentos y, sobre todo, asegurar el abastecimiento de los mismos para toda la población. Y en 1988 se impulsó el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL), que tuvo como objetivo mejorar las condiciones de vida de un amplio sector de la población, residente en zonas rurales y urbanas, con acciones dirigidos a la educación, la salud, la vivienda, el empleo y los proyectos productivos. Se inicia con ello la ‘segunda generación’ de políticas sociales en México, que se focalizó en los sectores más vulnerables de la población y que favoreció la implicación de la sociedad civil en su realización. Se trató de acciones asistencialistas y centradas en mejorar las capacidades de las personas. No obstante, esta nueva generación de políticas sociales tuvo una existencia bastante irregular y estuvo rodeada de ajustes económicos, recesiones y reestructuración económica. Durante los años ochenta la mayoría de los programas económicos desarrollados tuvieron como objetivo controlar y estabilizar las constantes crisis financieras que vivía el país. Entre esos programa cabe destacar el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), que pretendía dar estabilidad a la moneda y mantener el equilibrio macroeconómico mediante la reducción del déficit fiscal; el *Programa de Aliento al Crecimiento* (PAC) que pretendía el crecimiento económico y reducir la inflación; el *Pacto de Solidaridad Económica* (PSE) para contener la inflación y sanear las finanzas públicas; y el *Pacto para la Estabilización y Crecimiento Económico* (PECE) utilizado como un método para disciplinar las finanzas públicas y tener menor dependencia con la ayuda externa.

---

Dicho modelo implicó la liberalización financiera, la reducción (casi totalitaria) de instituciones públicas y la apertura al mercado exterior. Sin embargo, este modelo no sólo no mejoró las condiciones de vida de los mexicanos, sino que al contrario, se da un crecimiento en el deterioro de la estructura económica hasta que, a finales de 1994, estalla la mayor crisis económica sufrida por México hasta entonces, la denominada la “*Crisis del Tequila*”. Como consecuencia, en enero de 1995, bajo la presidencia de Ernesto Zedillo, se suscribió el *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia* (AUSSE) que contó con más de 18.000 millones de dólares de ayuda externa, destinado a hacer frente a la profunda crisis económica del país. Pero tan sólo tres meses después hubo que poner en marcha un nuevo instrumento, el *Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica* (PARAUSSE), debido al fracaso absoluto de las acciones implementadas en el AUSSE y a la imposibilidad de contener la fuga de capitales, como consecuencia de las devaluaciones constantes, las pérdidas de acciones en los valores de mercado, y un largo etc. El resultado final de la convulsa situación económica y financiera no fue otra que un exponencial aumento de la pobreza en todos los niveles. Todos estos programas económicos tuvieron dos componentes comunes: estabilizar la económica y condicionar las políticas sociales a los lineamientos estipulados por los organismos internacionales que otorgaban dicha financiación.

En esta cuarta fase, cabe singularizar un periodo -1994-2006- en el que se evidencia de manera paradigmática la contradicción que enunciábamos al comienzo de estas líneas: los diversos programas y acciones desarrollados como fruto de las políticas sociales de los gobiernos de turno, no tuvieron como resultado una sustancial mitigación de la pobreza y la desigualdad en el país sino, paradójicamente, la agudización de esa pobreza y desigualdad en todos los sectores. Y dicho periodo resulta paradigmático, a nuestro juicio, por tres razones fundamentales: en primer lugar, porque supuso la transición política en México, desde un régimen autoritario liderado por el PRI (Partido Revolucionario Institucional), hasta un sistema democrático liderado por el PAN (Partido de Acción Nacional). En segundo lugar porque abarca dos sexenios, cada uno de los cuales estuvo presidido por un gobierno de signo político opuesto, que sin embargo llevaron a cabo idéntico planteamiento en cuanto a las políticas sociales. En tercer lugar, porque el deficiente modelo de política social diseñado en este periodo, es el que ha prevalecido y continúa vigente en la actualidad.

---

Constatar dicha realidad obliga, necesariamente, a cuestionarse, no tanto los resultados, cuanto el planteamiento de fondo, la esencia de esos programas y acciones y, en definitiva, el sentido último de ese modelo de política social del Estado. De ahí surge la pregunta fundamental que da origen a nuestra investigación: ¿todas esas acciones gubernamentales fueron diseñadas realmente como fruto de una voluntad decidida de combatir y erradicar la pobreza y la desigualdad, embocando la vía del reconocimiento de los derechos sociales, o fueron un modo socorrido de paliar las dramáticas consecuencias de una equivocada política económica neoliberal, muy lejana de las exigencias de un Estado social?

Como hemos apuntado, el final del siglo XX, que coincidió también con el final de un régimen político autoritario que había durado 70 años, pareció alumbrar un paradigma emergente de política social orientado hacia los derechos. El exponente de esta nueva orientación está en el *Programa para la Educación, Salud y Alimentación* (PROGRESA), creado en 1997 bajo el gobierno de Ernesto Zedillo. Con él se cambia la cobertura universal por la atención focalizada casi individualizada, el subsidio de la demanda en lugar de la oferta y, sobre todo, se centran todos los esfuerzos en el combate contra la pobreza. PROGRESA fue el último programa puesto en marcha por un gobierno del PRI, que pretendía dejar atrás la forma tradicional de las políticas sociales basadas en el corporativismo-clientelar, los procesos burocráticos centralizados y el control gubernamental.

Sin embargo, con la llegada del nuevo milenio, el cambio político y democrático experimentado en México con la victoria política de Vicente Fox Quesada, líder del Partido Acción Nacional (PAN), ponía fin a más de 70 años de gobierno de un Partido de Estado, que lejos de llevar a cabo sus principios e ideales sociales, surgidos tras la Revolución Mexicana, se había convertido en un partido dictatorial y corrupto que sólo miraba por su propio interés.

El nuevo gobierno de Fox, denominado “el gobierno del cambio”, se sustentaba sobre dos conceptos nuevos en la política mexicana: la democracia y el desarrollo humano. Si bien es verdad que se dio un gran avance en materia democrática, no cabe decir lo mismo en lo referente al desarrollo humano y su repercusión en las políticas sociales, cuyas realizaciones dejaron mucho que desear. No obstante, debemos reconocer que la implementación de su programa social estrella, denominado *Programa Nacional de Oportunidades*, aunque fue una simple extensión del anterior



---

Programa PROGRESA, sí logró introducir algunos elementos no contemplados en aquél, que contribuyeron a disminuir el porcentaje de pobreza extrema en el país.

Cuando se analiza de cerca el panorama social y político de México durante este periodo, lo que se aprecia es algo muy revelador: un endiablado dilema al que debía enfrentarse el gobierno mexicano, a la vista de los compromisos adquiridos a cambio de la imprescindible ayuda económica internacional. Por una parte, las exigencias de los organismos financieros (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de los Estados Unidos de América), que vinculan el desarrollo social al crecimiento económico y por tanto requieren: la reducción del gasto social, sobre todo la eliminación de los subsidios; la no intervención estatal en la economía y la liberalización de precios del mercado. Por otra parte, las recomendaciones de los organismos de defensa de los derechos humanos, que van en dirección contraria y que insisten en la obligación de reforzar los mecanismos de protección de los derechos sociales básicos de la población.

Ante esta disyuntiva, lo que hemos podido constatar en nuestro estudio es que los dos gobiernos mexicanos de este periodo de transición, de signos políticos radicalmente opuestos, optaron por priorizar las políticas de crecimiento económico sobre las políticas sociales de lucha contra la pobreza y la exclusión. A esta priorización, como veremos a lo largo del trabajo, contribuyó decisivamente la exclusión del ‘enfoque de derechos humanos’ en el diseño y la implementación de las políticas sociales en el modelo mexicano de desarrollo social. Y ese es el modelo que hoy continúa vigente.

Así pues, como veremos a lo largo de esta investigación, el papel prioritario y fundamental en los planes de desarrollo en México lo ha tenido la política encaminada al crecimiento económico, relegando las políticas sociales a un lugar secundario, condicionándolas presupuestariamente a las primeras y restringiendo enormemente su capacidad para combatir la pobreza y la desigualdad e impidiendo, como consecuencia, incorporar a estas el enfoque basado en los derechos humanos para mejorar su implementación.

Al papel secundario de las políticas sociales en México se ha unido también el efecto demoleedor de las grandes desigualdades sociales y las enormes carencias del Estado en relación a la impartición de justicia. Estos dos factores inciden decisivamente en el desarrollo, provocando que los esfuerzos realizados en materia económica no se vean reflejados en un crecimiento del

---

bienestar en la generalidad de la población, sino que acaben beneficiando sólo a unos pocos privilegiados. En efecto, México, a pesar de ser un país con grandes recursos naturales, es uno de los países más desiguales en América Latina. De ahí que una de las acciones más urgentes sea la de distribuir los beneficios macroeconómicos de forma equitativa entre toda la población (y no sólo, como viene sucediendo, entre “los de arriba” o entre “los de siempre”). Y para ello resulta imprescindible implementar políticas que contribuyan realmente a la igualdad económica y social. Por otra parte, resulta igualmente importante y necesario, contar con un buen sistema de justicia que permita no sólo hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, sino dotar a los agentes sociales de la capacidad de exigir jurídicamente los cambios necesarios para construir un sistema de protección social basado en los derechos humanos.

En definitiva, el desarrollo de esta investigación, centrada en un periodo paradigmático de la realidad mexicana, apunta hacia un doble objetivo: por una parte, constatar que la priorización de la política macroeconómica sobre la política social no es fuente de desarrollo sino que provoca una agudización de la pobreza y la desigualdad, como lo demuestra la realidad del periodo analizado. Por otra parte, sostener que el mejor modo de conseguir que las políticas sociales generen verdaderos frutos de desarrollo y bienestar social, radica en implementarlas desde el enfoque de los derechos humanos.

Finalmente, también este trabajo responde a una doble motivación, personal y profesional: por un lado, el hecho de ser ciudadana mexicana y haber formado parte del grueso de esa población que ha sufrido alguna carencia social; por otro lado, formar parte de un grupo de docencia e investigación de una universidad española, centrado específicamente en el estudio de los derechos humanos y en la implementación de políticas sociales. Por medio de esta tesis doctoral, que considero parte de un deber social con mi país, he intentado aportar mi granito de arena al espacio de diálogo y reflexión dirigido a proponer y mejorar las estrategias políticas y sociales necesarias para la construcción de un modelo social basado en el respeto a los derechos humanos. Asimismo, desde mi ámbito profesional, intento contribuir, con la investigación sobre los derechos humanos, a fundamentar teóricamente las acciones y las políticas sociales que permitan conseguir el exigible desarrollo humano de todos los pueblos.

---

## METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

El presente trabajo de tesis doctoral se centra en el análisis comparativo de las Políticas Sociales implementadas en México, en un periodo clave de transición política, durante el período 1994-2006, en el que se produjo un trascendental cambio de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al Partido de Acción Nacional (PAN). Se trata de un periodo clave porque en él se verificó un auténtico cambio de régimen. Ahí se sucedieron, por primera vez en la historia política de México, dos gobiernos de signo radicalmente diferente: el último sexenio de gobierno del PRI, que había regido en México por más de 7 décadas, y los 6 primeros años de gobierno del PAN, a partir del 2000, bajo lo que se denominó el ‘Gobierno del Cambio’ y que comenzó una era democrática en el país. Dicho análisis no solamente pretende examinar comparativamente los resultados de los programas sociales implementados en ambos periodos, sino que fundamentalmente pretende comprobar en qué medida los programas de uno y otro período, teniendo signo político opuesto, respondieron a las recomendaciones y compromisos internacionales adquiridos por México en materia de derechos humanos y, sobre todo, si dichos programas fueron diseñados e implementados bajo el enfoque de los derechos humanos. Y todo ello observado desde la pauta que estos programas han marcado en el posterior y actual modelo mexicano de política social. Así pues, el trabajo se ha desarrollado desde la siguiente perspectiva:

1. Partimos de la hipótesis de que estos gobiernos, *con independencia de su signo político, diseñaron sus políticas sociales no desde el enfoque de los derechos, sino fundamentalmente para paliar los negativos efectos ocasionados por su política económica de corte neoliberal, que provocó un incremento de la pobreza en grandes masas de población.* Dicho planteamiento condujo, además, a un ulterior crecimiento de la desigualdad económica y social y a un enorme deterioro de la calidad de vida de sus ciudadanos. Pero, sobre todo, contribuyó a la casi total disolución del ya de por sí frágil sistema de protección social que se había construido en México a partir de los años cuarenta. A partir de ahí se hizo prácticamente imposible la consolidación de un verdadero régimen o modelo de bienestar basado en la protección y defensa de los derechos sociales de su población.

- 
2. Como ya dijimos, la fractura del escasísimo *Sistema de Protección Social* en México, de acuerdo con nuestra hipótesis de partida, tiene como causas fundamentales: la implementación de políticas económicas de corte neoliberal a partir de la década de los ochenta; la priorización de las políticas económicas sobre las sociales, y la relegación a un papel marginal de las políticas sociales, nunca planteadas desde el enfoque de los derechos humanos en su diseño y elaboración.
  3. Así pues, el objetivo general del trabajo consiste en constatar que el enfoque de derechos humanos nunca estuvo presente en la elaboración de las políticas sociales en México, durante el período 1994-2006; e identificar los elementos indispensables para que dichas políticas sean diseñadas bajo dicho enfoque. Para este análisis tomaremos como referente más representativo el *derecho a la protección de la salud*. Obviamente, el objetivo de esta investigación resultaría desmesurado e imposible de abarcar si pretendiera abordar y analizar todas y cada una de las medidas necesarias para configurar un modelo global de incorporación del enfoque basado en los derechos humanos en los múltiples y diversos aspectos que componen las políticas sociales. De ahí que hayamos limitado nuestra propuesta a uno de los derechos fundamentales más esenciales y necesarios en la realidad mexicana, *el derecho a la protección de la salud*, y hayamos realizado sobre él un esquema básico de cómo debería plantearse su implementación si se adoptara dicho enfoque.
  4. Resulta necesario precisar aquí que las tablas de datos utilizadas para la propuesta de modelo de incorporación del Enfoque basado en los Derechos Humanos en la implementación del *derecho a la salud* en México, son de elaboración propia basada en la información que proporcionan los distintos autores citados al pie de dichas tablas, por lo que si existieran errores en los datos, quedan bajo mi responsabilidad.
  5. Los objetivos específicos que pretende desarrollar este trabajo de investigación, para la verificación de la hipótesis señalada son los siguientes:
    - *Analizar comparativamente los programas sociales desarrollados durante el período el gobierno del PRI (1994-2000) y los implementados durante el gobierno del PAN (2000-2006).*

- 
- *Identificar en qué medida dichos programas sociales implementados cumplieron con las recomendaciones internacionales en materia de derechos humanos planteadas al gobierno mexicano.*
  - *Identificar el grado de participación ciudadana en el diseño, elaboración e implementación de dichos programas sociales en uno y otro periodo.*
  - *Analizar el resultado efectivo de los programas sociales implementados durante los dos sexenios, a partir de los avances o retrocesos reales producidos en el desarrollo y bienestar de la población mexicana.*
  - *Establecer las deficiencias en el diseño e implementación de esas políticas y proponer un modelo de elaboración de Políticas Sociales bajo el enfoque de los derechos humanos.*

6. Para ello trataremos de dar respuesta a las siguientes preguntas de investigación que resultan fundamentales para el desarrollo de nuestro trabajo de tesis:

- 6.1. ¿Ha habido una diferencia sustancial en la política social de México en función del cambio de signo político de los gobiernos analizados?
- 6.2. ¿Qué objetivos o metodologías diferenciales pueden observarse en uno y otro período?
- 6.3. ¿Sobre qué indicador pivota la definición de desarrollo humano para el gobierno mexicano: el crecimiento económico o la lucha contra la pobreza y la desigualdad?  
¿Hubo alguna diferencia entre ambos periodos?
- 6.4. ¿Ha respondido la Política Social mexicana a los compromisos internacionales adquiridos en uno y otro período?
- 6.5. ¿Se ha antepuesto el crecimiento económico al desarrollo social del pueblo mexicano? ¿Hubo alguna diferencia entre ambos periodos?
- 6.6. ¿Cuál ha sido el papel de los organismos internacionales para apoyar al gobierno mexicano en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos? ¿Hubo alguna diferencia entre ambos periodos?
- 6.7. ¿Está presente –o ha estado presente- el enfoque de derechos humanos en las políticas sociales mexicanas implementadas bajo el período de análisis 1994-2006?

---

6.8.¿Qué importancia ha tenido la participación de la sociedad mexicana, y específicamente de los grupos marginados, en el diseño y elaboración de las políticas sociales? ¿Hubo alguna diferencia entre ambos periodos?

6.9.¿Qué elementos deben tomarse en cuenta para la elaboración de las políticas sociales bajo el enfoque de los derechos humanos?

## 7. Enfoque

Para el presente trabajo de tesis se utilizará el enfoque cualitativo, ya que el objetivo que persigue dicha investigación está basado, sobre todo, en la búsqueda del entendimiento de un fenómeno social complejo y no en la medición de las variables involucradas. Asimismo, la interpretación de la información se hará de forma narrativa y contextual, en su gran mayoría, aunque incluirá datos numéricos y estadísticos.

## 8. Población y muestra

Se analizarán los Planes Nacionales de Desarrollo de los periodos 1995-2000 y del 2001-2006, así como los Programas Sociales más importantes de cada periodo de gobierno, que son los Programas PROGRESA y OPORTUNIDADES. Se trata de constatar que ambos planes y programas no fueron diseñados bajo el enfoque basado en los derechos humanos.

Por otra parte, se analizarán también las directrices establecidas tanto en los Instrumentos Jurídicos Internacionales en materia de Derechos Humanos como en el marco metodológico propuesto por el Enfoque basado en los Derechos Humanos.

---

## ESTRUCTURA CAPITULAR

El presente trabajo de investigación tiene como finalidad, tal como ya dijimos, constatar que el enfoque basado en los derechos humanos no estuvo presente en la elaboración de las políticas sociales durante los sexenios de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, así como analizar las consecuencias de que las Políticas Sociales en México hayan tenido un papel secundario en la Política Nacional. Además trataremos de señalar los presupuestos que consideramos hoy necesarios para que el modelo mexicano de política social responda al enfoque de derechos humanos y conseguir así abrir la vía para un auténtico crecimiento del desarrollo humano y del bienestar social en ese país.

La estructura metodológica que hemos seguido para desarrollar los objetivos del presente trabajo de investigación, abarca cinco capítulos, con sus respectivas conclusiones parciales, y culmina con unas Conclusiones finales generales que sintetizan las afirmaciones que consideramos nucleares y las aportaciones que entendemos de máxima relevancia en torno al tema de investigación.

Para la elaboración de cada capítulo, se ha realizado una consulta exhaustiva de las fuentes bibliográficas, tanto nacionales como internacionales, para dotar al trabajo de la consistencia necesaria, incorporando los distintos puntos de vista planteados sobre los diversos temas analizados. De ahí que en cada capítulo hayamos incluido la bibliografía específica utilizada para su elaboración, sin perjuicio de incluir al final del trabajo una Bibliografía general de todas las fuentes utilizadas en la tesis. A continuación realizaremos una breve descripción del contenido de cada uno de esos capítulos para que pueda observarse la secuencia de temas tratados, hasta llegar a las conclusiones finales.

En el **Capítulo I** se han establecido los conceptos básicos sobre los que, más adelante, se analizarán las políticas sociales de los gobiernos mexicanos. En consecuencia, se abordan los dos temas fundamentales al respecto: la noción de *Estado de Bienestar* y la noción de *Política Social*, haciendo especial referencia a las peculiaridades de dichas nociones en el contexto mexicano. Para determinar el primer concepto, hemos analizado los distintos modelos de Estado del Bienestar existentes, las peculiaridades que dicho concepto revisten en la realidad de América Latina y,

---

finalmente, su actual crisis y las posibles alternativas que se han planteado en estos últimos años. Con relación a la *Política Social* en el contexto mexicano, objeto central de la investigación, se han analizado los principales programas sociales de lucha contra la pobreza, desarrollados en México desde los años setenta hasta principios de los años noventa, como antecedentes de los que se desarrollarán en el periodo específicamente estudiado en los capítulos segundo y tercero.

En el **Capítulo II** se analiza específicamente la política social del gobierno Zedillo (1994-2000), centrado en dos áreas fundamentales: *el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* y el *Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA*. Con este análisis mostraremos que las políticas sociales llevadas a cabo por este gobierno nunca tuvieron presente el enfoque de derechos humanos para su elaboración, sino que fueron planteadas para intentar contener los efectos provocados por las políticas económicas de corte neoliberal.

En el **Capítulo III**, por su parte, se analiza la política social implementada durante la gestión del Presidente Vicente Fox (2000-2006). Dicho estudio se centrará sobre el *Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006* y el *Programa Oportunidades*. Realizaremos aquí un estudio comparativo con los programas sociales del sexenio de Ernesto Zedillo, con el objetivo de comprobar si existió alguna diferencia sustancial entre los programas sociales de ambos mandatarios.

El **Capítulo IV** aborda, desde el punto de vista conceptual, el Enfoque basado en los Derechos Humanos para la elaboración de las Políticas Públicas. A continuación este enfoque se proyecta sobre *las políticas sociales llevadas a cabo en México* durante ambos periodos de gobierno. Con ello conseguiremos un doble objetivo. Por una parte, constatar que este enfoque nunca estuvo presente en el diseño de la política social mexicana en este periodo crucial y que a ello se debe, en buena parte, la precariedad extrema del sistema de protección social mexicano.

Y finalmente, el **Capítulo V**, plantea una propuesta de modelo de incorporación del Enfoque basado en los Derechos Humanos en la política social de México, centrado en el derecho a la protección de la salud, utilizando los indicadores y resultados obtenidos durante el período de gobierno de Vicente Fox Quesada. Asimismo es necesario precisar que el presente trabajo de investigación no desarrolla a profundidad el conjunto de medidas a adoptarse para configurar un modelo completo de incorporación del EBDH en la política social mexicana, sino un modelo



---

sencillo que funja como un marco reflexión y debate para la construcción de un modelo integral de políticas sociales basadas en el EBDH.

El trabajo de investigación concluye afirmando que los problemas de pobreza y desigualdad en México persisten y se agudizan por falta de Políticas Sociales inclusivas y basadas en los derechos humanos. El papel secundario que han tenido las políticas sociales en México afecta enormemente a los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno de México en materia de desarrollo y bienestar social, e impiden que la población acceda a los bienes más básicos que constituyen el mínimo de bienestar. La implementación de políticas sociales basadas en el respeto de los derechos humanos, según veremos, se vislumbra como una opción viable y la más eficaz para consolidar un modelo de bienestar en el país, del que ahora carece.



---

## CAPÍTULO I

### EL ESTADO DEL BIENESTAR Y LAS POLÍTICAS SOCIALES. SU MATERIALIZACIÓN EN MÉXICO

*“La característica primaria del bienestar cabe concebirla en términos de lo que una persona puede “realizar”, tomando ese término en un sentido muy amplio”*  
Amartya Sen (1997)

El desarrollo del presente capítulo se centrará en el análisis de dos temas principalmente: *el Estado de Bienestar y la Política Social*, haciendo especial referencia al modo en el que ambas nociones se han materializado en México. El estudio del *Estado de Bienestar*, a su vez, se desarrollará bajo el análisis de cinco apartados: la evolución del concepto de Bienestar, el origen y la construcción del Estado del Bienestar, la descripción de los distintos modelos de Estado del Bienestar existentes, el análisis del Estado del Bienestar en América Latina y finalmente, el análisis de las causas que han dado lugar a la crisis del Estado de Bienestar y las posibles alternativas que se han venido planteando en los últimos años. Este análisis nos ayudará a comprender, con mayor claridad, no solo los aspectos esenciales que contribuyen al desarrollo y bienestar de las personas, sino su importancia en el diseño e implementación de programas sociales que, a su vez, permiten generar dicho bienestar, las cuales se centran principalmente en las acciones del Estado.

En lo que respecta al estudio de la *Política Social* en México, partiremos del concepto de política social para posteriormente analizar su génesis y desarrollo histórico en México. En este último apartado se describirán los principales programas sociales de combate a la pobreza desarrollados en este país, desde su creación hasta principios de los años noventa, con el objetivo

---

de identificar las características particulares de la Política Social mexicana y someterla a un análisis crítico en lo relativo a su diseño, elaboración e implementación. Las conclusiones de este capítulo servirán de base para la construcción y análisis de los capítulos segundo y tercero, donde se analizan con mayor detalle las acciones y programas sociales entre 1994 y 2006, un periodo crucial de transición política en México, representado por los presidentes Ernesto Zedillo (PRI) y Vicente Fox (PAN). También las conclusiones de este capítulo servirán como referencia en los capítulos cuarto y quinto. En este último, particularmente, para la elaboración de una propuesta de modelo de incorporación del enfoque de los derechos humanos a las políticas sociales.

## **1. Aproximación a la idea de Estado del Bienestar**

Para introducirnos en el tema específico de las políticas sociales, consideramos necesario establecer con carácter previo los elementos fundamentales del modelo de estado que las promueve en clave de derechos fundamentales y que conceptualmente denominamos ‘Estado de Bienestar’. Nos limitaremos a una descripción somera e instrumental que sirva a los efectos del tema objeto de esta investigación doctoral; por tanto, nos ceñiremos a la exposición del marco teórico básico, apuntando a pie de página y en la bibliografía específica del capítulo, las referencias para la necesaria profundización en todos los aspectos de este tema crucial.

Partiremos del concepto de bienestar, contemplando los tres enfoques básicos: *el enfoque clásico* (básicamente centrado en la noción aristotélica y estoica de bienestar); *el enfoque utilitarista* (centrado principalmente en Jeremy Bentham); y *el enfoque de capacidades* (centrado en Amartya Sen y su aportación relativa a funcionamiento y capacidades de las personas). Posteriormente, describiremos cómo se han ido concretando esas ideas de bienestar a lo largo de la historia, configurando los distintos modelos de Estado de Bienestar, sobre todo en Europa y en América Latina, centrandó nuestro análisis en los modelos sociales de Bismark, Roosevelt y Beveridge principalmente. Concluiremos con la actual crisis del modelo y las alternativas que hoy se plantean para refundarlo sobre bases más sostenibles.

---

## 1.1 Evolución del Concepto de Bienestar

El concepto de bienestar ha sido protagonista de numerosos estudios a lo largo de la historia. Gracias a ello encontramos diversas teorías y definiciones sobre el bienestar como las de Lao Tse, Platón, Aristóteles, las relativas a la “teoría hedonista” de Epicuro de Samos y “la utilitarista” o también conocida economía del bienestar de Jeremy Bentham, el “óptimo paretiano” de Wilfredo Pareto, las concepciones del bienestar social de Charles Taylor y, más recientemente, el bienestarismo de Amartya Sen. Las cuales desarrollaremos a lo largo del presente capítulo para entender y apreciar la evolución del concepto del bienestar y sobre todo lo que representa en la actualidad.

Para describir con mayor claridad la génesis y la evolución de dicho concepto a lo largo del tiempo, tomaremos como referencia la clasificación de Margarita Valdés<sup>6</sup>, que sintetiza secuencialmente tres enfoques que responde a tres evoluciones sucesivas del concepto: *el Enfoque Clásico*, *el Utilitarista* y *el Enfoque de Capacidades*.

### 1.1.1. Enfoque o concepción clásica

En el Enfoque clásico del concepto de bienestar encontramos diversas corrientes representados por diferentes autores. Los más representativos dentro de la filosofía política y social son, sin lugar a dudas, Platón, Aristóteles y Epicuro de Samos.

---

<sup>6</sup> La clasificación utilizada por Margarita Valdés para analizar la evolución del concepto de Bienestar se divide en cuatro planteamientos: *Concepto Aristotélico del Bienestar*, el cual clasifica los bienes en tres tipos: los externos, los del cuerpo y los del alma o psíquicos, y los tres contribuyen, de diferentes maneras, al bienestar total de la persona; el *Bienestar Estoico*, el cual señala que no hay más bienestar que el interno; *el Utilitarismo y Relativismo*, el cual toma como único parámetro para medir el bienestar de una persona su utilidad individual; y el *Funcionamiento y Capacidades*, el cual explica el bienestar en términos de funcionamiento y capacidades, concibiendo a la persona humana como esencialmente activa. Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, *DOXA: Cuadernos de filosofía del Derecho*, Número 9, Universidad de Alicante, pp. 69-89.

De dicha Clasificación procederemos a la agrupación de los conceptos Aristotélicos y Estoicos del bienestar en el enfoque Clásico, el Utilitarismo y Relativismo en el enfoque Utilitarista y el concepto de Funcionamiento y Capacidades en el enfoque de capacidades.

---

No obstante, con anterioridad, en el pensamiento oriental, se produjeron algunas aproximaciones a este concepto por parte de Lao Tse, el cual consideraba que “el bienestar estaba en la negación y que el placer, relacionado con el logro del bienestar, radicaba en el no requerir<sup>7</sup>”.

Por su parte, *Platón* consideraba que “el bienestar se encontraba en la justicia y en la razón” y que éste “consistía en someter el apetito a las determinaciones de la voluntad y la voluntad a las deliberaciones de la razón bajo la contemplación de las ideas y de la idea suprema del bien común<sup>8</sup>”.

Para Platón, la idea del bienestar tenía que ver más con la austeridad y la justicia que con el enriquecimiento de la sociedad. Al pensar que la riqueza individual y el consumo esclavizaban a las personas moralmente, pudiendo ocasionar acciones injustas o desleales que comprometieran la paz y la estabilidad del Estado. Considerando al bienestar más un asunto moral y político que económico.

En un sentido contrario, Aristóteles creía que el bienestar estaba en la felicidad y no tanto en la justicia y la razón. Y para ello proponía “el control de la arbitrariedad del poder político y económico mediante la intervención del Estado, la erradicación de las prebendas económicas y sociales, la reducción de las desigualdades y la posibilidad de que las alegrías básicas de la vida civilizada fueran asequibles a todos los ciudadanos<sup>9</sup>”.

Según Aristóteles, para que un hombre pueda alcanzar la felicidad, es necesario poseer tres clases bienes: los materiales externos, los del cuerpo y los del alma, dando prioridad a los bienes del alma. Enfatizando que el hombre puede llegar a ser feliz sólo con los bienes del alma “porque el alma es más valiosa que la propiedad y que el cuerpo<sup>10</sup>”, por lo que nos da a entender que no siempre se dan unidas la vida buena y la vida feliz.

---

<sup>7</sup> Lao Tse (Siglo VI A.C).

<sup>8</sup> Platón, *La República*, Introducción de Manuel Fernández-Galeano, p. 240.

<sup>9</sup> Aristóteles (1946), *La Política*, libro 4, Cap. I., Colección Austral, Quinta Edición Espasa-Calpe, Argentina, S.A. Buenos Aires-México, p. 58 y Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 70.

<sup>10</sup> Carrancio, Beatriz y Pérez, Edgardo (2004), “Las relaciones entre la política y la ética de Aristóteles”, *A parte Rei: revista filosófica*, p. 16 y Gómez de Pedro, María Esther (2001) *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, Facultad de Filosofía, Universidad de Barcelona, España, p. 16.

---

“...aunque el bien del individuo y de la ciudad sean el mismo, es evidente que será mucho más grande y más perfecto alcanzar y preservar el de la ciudad; porque, ciertamente ya es apetecible procurarlo para uno solo, pero es más hermoso y divino para un pueblo y para ciudades<sup>11</sup>”.

Al ser el hombre un animal social por naturaleza<sup>12</sup>, éste tiende a la convivencia, no solo por razones de utilidad común sino principalmente para alcanzar la perfección humana en la vida buena<sup>13</sup>. El hombre consigue su bien integro viviendo en comunidad no viviendo solo, por tanto se establece que la comunidad existe con el fin de las buenas acciones y no solo de la convivencia. Una condición indispensable que debe cumplir el bien, es que se busque por sí mismo y no por otro, que sea fin y no medio para conseguir un fin<sup>14</sup>.

Para Aristóteles “ni la persona humana ni la ciudad deben conformarse con el “mero vivir”, y tener lo imprescindible para vivir, equiparable a la supervivencia, porque por naturaleza tienden a una mayor perfección: la vida buena, y en último término, a la felicidad<sup>15</sup>”.

Por tanto, el bienestar para Aristóteles, es concebido como un conjunto de condiciones materiales que permiten a cada persona llevar una vida desahogada, y desempeña el papel de medio para alcanzar la felicidad, que se identifica con la vida contemplativa –la más elevada actividad que el hombre puede desarrollar<sup>16</sup>.

“Es necesario que las cosas comunes sean objeto de un ejercicio común. Y al mismo tiempo, tampoco debe pensarse que ningún ciudadano se pertenece a sí mismo, sino que todos a la ciudad, pues cada ciudadano es una parte de la ciudad, y el cuidado de cada parte está orientado naturalmente al cuidado del todo<sup>17</sup>”

---

<sup>11</sup> Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, trad. J. Pallí Bonet, Gredos, 3ª reimpresión (1992), Madrid, España, p. 2.

<sup>12</sup> Carrancio, Beatriz y Pérez, Edgardo (2004), “Las relaciones entre la política y la ética de Aristóteles”, cit., p. 2; Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, (I, 7, 1097b 10-11); *Política*, (I, 2, 9-12, 1253a 8-20) y otras citas. En Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 13.

<sup>13</sup> El hombre, como se ha mencionado, es un animal social, que nace y vive en sociedad, ya que necesita de los demás para poder desarrollarse plenamente, sin embargo en dicha comunidad en la que nace y se desarrolla puede desarrollarse “fuerzas enemigas”, que pueden llegar a ser opresoras hasta provocar frustración o muerte. Talavera Fernández, Pedro (2009), “Fundamentos para una nueva concepción de la política”, *Revista Boliviana de Derecho*, No 7, p. 40

<sup>14</sup> Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., pp. 13-17.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>17</sup> Aristóteles (1946), *La Política*, (VIII, 1, 1337a 27-31.), Cfr. en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 15.

---

Y hace una crítica a los gobiernos que solo se conforman con “proporcionar a sus ciudadanos alimentos imprescindibles y con crear una estructura social mínima que responda a las necesidades, tanto de cara al comercio como a la guerra como a las relaciones exteriores. Y estar contentos con ese mínimo. Porque confunden los medios con los fines, siendo lo útil lo que cobra cada vez mayor importancia<sup>18</sup>”.

Manifiesta que un buen gobernante será aquel que busque el bien para los ciudadanos y no el individual, y pueda satisfacer las necesidades vitales de sus ciudadanos y dotar a la vida ciudadana de un contenido ético: la vida buena y feliz. Y critica que se construya la ciudad con vistas únicamente a las necesidades y no al bien que es su fin último. Y cuando ocurre esto no se cumple la misión de la política sino la utilidad del individuo<sup>19</sup>.

Por tanto no duda en poner la superioridad de las leyes por encima de la voluntad del gobernante, ya que en ocasiones éste puede verse tentado por sus propias pasiones buscando su propio interés.

Aristóteles nos habla del bien como el fin último de toda la naturaleza “...el hombre como un ser más, tiene una finalidad inscrita en su misma naturaleza: su bien, su perfección<sup>20</sup>”.

“Puesto que vemos que toda ciudad es una cierta comunidad y que toda comunidad está constituida con miras a algún bien [...], es evidente que todas tienden a cierto bien, pero sobre todo tienden al supremo la soberana entre todas y que incluye a todas las demás. Ésta es la llamada ciudad y la comunidad cívica<sup>21</sup>”.

Además de trabajar y “guerrear”, como nos indica Aristóteles, el hombre debe vivir en paz y tener ocio y llevar a cabo acciones necesarias y útiles pero todavía más las nobles<sup>22</sup>.

Surge entonces, en esta discusión, la capacidad de elección que no es más que la voluntad junto a un deseo de un cierto conocimiento de un fin que se requiere y de las distintas opciones o medios que llevan a ese fin.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>21</sup> Aristóteles (1946), *La Política*, I, 1,1, 125<sup>a</sup> 1-6. Ver en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 13.

<sup>22</sup> Aristóteles (1946), *La Política*, cit., p. 14.



---

Posterior a Aristóteles encontramos las manifestaciones de *Epicuro de Samos*, como principal promotor de la teoría hedonista, el cual consideraba que “el bienestar estaba en la restricción” y basaba su teoría en que “la felicidad, objetivo de todo ser humano, estaba en el “placer” y que “solo generaba placer aquello cuya ausencia generara dolor”.

En la teoría hedonista<sup>23</sup> el bienestar se encuentra en la restricción. Ya que la felicidad de todo ser humano está en el placer. Y el placer es la ausencia de dolor. El placer lo encontramos en lo básico y lo demás es exceso. Y el exceso es contrario a la serenidad, a la “ataraxia”, como llamaba Epicuro a la esencia del bienestar. La escuela epicúrea asocia el placer con la paz y la calma. Para Epicuro la meta máxima de cualquier ser humano debía ser el conseguir la felicidad. Para alcanzar la felicidad o el bienestar se debía llevar una vida virtuosa, tal como señalaba Aristóteles.

Sin embargo, la felicidad desde la concepción de Aristóteles era a través de la actividad mientras que para los estoicos era a través de la pasividad. El dejar que nada nos perturbe para que todo suceda.

De la teoría hedonista podemos distinguir varios problemas en cuanto a su concepción del bienestar<sup>24</sup>: la primera relacionada con el relativismo, ya que el bienestar es concebido como un estado interno, sin tomar en consideración los aspectos externos de la persona, convirtiendo el concepto de bienestar en algo absoluto; la segunda se refiere a la imposibilidad<sup>25</sup> que puede tener el hombre para alcanzar dicho bienestar a pesar de los esfuerzos internos o espirituales o mentales que haga para lograrlo, ya que al no depender de los bienes externo se deja todo a la voluntad y fortaleza interna del hombre; el tercer problema que se identifica de la teoría hedonista es la concepción de la pasividad en las actuaciones del hombre, las cuales propone que sean suaves, pausadas y tranquilas, reprimiendo o mutilando en cierta medida, parte de la naturaleza del hombre; y finalmente, se considera que la principal problemática que se puede derivar de dicha teoría son los estados de injusticia y desigualdad que puedan generar sus acciones. En los cuales la única obligación del Estado sería la provisión de educación para que los ciudadanos pudieran

---

<sup>23</sup> Del griego Hedonismos, la cual significa doctrina del placer. Hedone: placer, Ismos: doctrina o cualidad. Sus principales promotores fueron Zenón, Epicteto, Séneca y Epicuro de Samos. Para obtener mayor información sobre este enfoque consultar: Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., pp. 76-80.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> Aunque para los estoicos es absolutamente inadmisibles que eso ocurra, ya que la felicidad es un estado interno imperturbable al que cualquier sujeto puede acceder mediante la disciplina interior. Valdés Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 78.

---

concentrarse y trabajar en su interior para alcanzar el bienestar deseado y para tolerar las desigualdades generadas.

### ***1.1.2. El Enfoque Utilitarista***

Por otro lado, encontramos otro enfoque el cual basa en la utilidad individual, como único parámetro para medir el bienestar de una persona. Dicho enfoque es denominado como utilitarista, asumido por las distintas versiones de la llamada economía del bienestar (*welfare economics*)<sup>26</sup>.

Los principales autores que sentaron las bases de la teoría utilitarista fueron Jeremy Bentham y John Stuart Mill en Inglaterra en los siglos XVIII y XIX.

El filósofo y crítico social Jeremy Bentham postuló su teoría utilitarista en 1789 en su célebre escrito: *An introduction to the principles of morals and legislations*, donde manifestaba que el “bienestar está en el exceso” y que “el bienestar general es el resultado de la suma de las utilidades individuales”.

Esta teoría señala que una persona tendrá mayor bienestar si tiene el menor número de deseos insatisfechos. Según los utilitaristas “cuanto menor sea la frustración mayor será el nivel de bienestar<sup>27</sup>”. Ya que ésta es concebida como una función de las utilidades individuales de las personas que conforman unan sociedad.

“Por principio de la utilidad se entiende el principio que aprueba o desaprueba cualquier acción, sea cual sea, según la tendencia que se considere que tenga a aumentar o disminuir la felicidad de las partes de cuyo interés se trata; o, lo que es lo mismo en otras palabras, a fomentar o combatir esa felicidad. Digo cualquier acción, sea la que sea, y por lo tanto no se trata sólo de cualquier acción de un individuo privado sino también de cualquier medida de gobierno<sup>28</sup>”.

A diferencia de la teoría aristotélica, la teoría utilitarista basa su punto de partida en el hombre y su individualidad, no en la naturaleza.

---

<sup>26</sup> Cfr. en Valdés Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 81.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 80-81.

<sup>28</sup> Bentham, Jeremy, *Introducción a los Principios de la Moral y de la Legislación*, II, 4, cit., p. 46. Citado en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 50.

---

El bienestar se identifica pues con el placer y con la felicidad, con lo que pasa a ocupar el lugar del fin y deja de ser considerado un medio. Siendo ésta la concepción predominante en nuestras sociedades y seguramente la verdadera filosofía del Estado de Bienestar<sup>29</sup>.

“Una cosa que tendremos ocasión de resaltar es el hecho de que, a efectos prácticos, nunca será deber del hombre hacer lo que no es de su interés, y que, consecuentemente, todas las leyes, en cuanto tienen por objeto procurar la felicidad de aquellos a quienes afectan, deben esforzarse en conseguir que resulte de interés para el hombre hacer precisamente aquello que señalan como su deber, consiguiendo de este modo que ambos, interés y deber, coincidan<sup>30</sup>”.

Una de las críticas que señala la autora Margarita Valdés<sup>31</sup> sobre la teoría utilitarista es el uso relativo que se hace del concepto del bienestar, debido a que puede ser usado para justificar o al menos aceptar con buena conciencia la injusticia y la desigualdad. Ya que esa noción relativizada del bienestar hace que se atiendan las necesidades de la gente que más demanda y que se dejen de atender las necesidades de la población que más lo necesita y menos demanda. Dando sentido a la frase de Amartya Sen que define con mayor claridad esta situación de la relatividad del bienestar, la cual señala que “El desplazado social aprende a llevar su carga tan bien que ni siquiera se percata de ella<sup>32</sup>”.

Sobre esta situación de relatividad del bienestar se ha desarrollado un nuevo concepto denominado “Formación de preferencias adaptativas”, por Jon Elster, el cual describe como un proceso de ajuste de nuestros deseos sobre las posibilidades que consideramos efectivas para disminuir la tensión que genera el tener deseos insatisfechos<sup>33</sup>. Demostrando con ello que no es el bienestar lo relativo, sino los deseos de las personas en su contexto sociocultural o de historia personal, ya que están determinados por ellos. Enfatizando que “entre más arraigada este la miseria y la privación en una persona, menos posibilidades tendrá de salir de dicha situación<sup>34</sup>”.

---

<sup>29</sup> Según Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 9.

<sup>30</sup> Bentham, Jeremy, *Deontología*, cit. I.1, p. 73. Citado en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 52.

<sup>31</sup> Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 81.

<sup>32</sup> Sen, Amartya, “R&C”, p. 131. Citado en Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 81.

<sup>33</sup> Valdés Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit. 81

<sup>34</sup> *Ibidem*.

---

Para Bentham, la felicidad de la comunidad debe ser una simple suma de felicidades individuales y no precisamente estar relacionada con un bien apartado de los individuos<sup>35</sup>. Por lo que el interés general de la comunidad es la realización de la mayor felicidad que dicha comunidad pueda alcanzar mediante la suma de felicidades individuales. Dando paso al paso al conocido principio de la utilidad basado en el “cálculo de la felicidad”, en la cual cada miembro de la comunidad política (hombres, mujeres, niños, ancianos) cuenta por uno y solo uno y a mayor número de integrantes mayor será el interés común a alcanzar. Sin embargo, el cálculo de la felicidad tuvo varios problemas, entre los cuales se destaca la dificultad para valorar o calcular el placer individual ya que se considera algo muy personal y subjetivo y la calidad relativa a los tipos de placeres a calcular, ya que no se tomaban en cuenta los aspectos sociales, culturales, morales o económicos.

La característica central de esta teoría, según señalaba Jeremy Bentham es que no se concibe la idea de poder maximizar la felicidad de un individuo y al mismo tiempo maximizar la felicidad o el bienestar de otros, es decir siempre resulta una parte afectada de una beneficiada. Ya que según Bentham “los objetos y las circunstancias que promueven la felicidad son tan variables en el tiempo y en el espacio que si un mismo estilo de vida puede llevar a una determinada persona o grupo de personas a una felicidad mayor, también puede llevar a otros a una gran miseria<sup>36</sup>”.

Afin a esta teoría encontramos a Wilfredo Pareto, quien manifestaba que “el bien común es aquella situación en la que no es posible que una persona siga mejorando sin que esto implique que comience a desmejorar otra<sup>37</sup>”, contenida en su teoría conocida como “Óptimo de Pareto”.

### ***1.1.3. El Enfoque de Capacidades***

El Enfoque de Capacidades es promovido principalmente por el economista Amartya Sen y secundado por Martha Nussbaum, durante los años ochenta. Aunque dichos autores difieren en

---

<sup>35</sup> Araujo, Cícero (2015), *Bentham: el utilitarismo y la filosofía política moderna*, Capítulo X, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Sao Paulo (USP), p. 275.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 276.

<sup>37</sup> Óptico de Pareto: “diremos que los miembros de una colectividad disfrutan del máximo de optimidad, cuando es imposible alejarse un poco de esta posición de tal modo que la optimidad de la que disfruta cada uno de los individuos de la colectividad aumente o disminuya. Es decir, que todo pequeño cambio a partir de esa posición tiene por efecto aumentar la optimidad de la que disfrutan algunos individuos y disminuir la que disfrutan otros; y es agradable para unos y desagradable para otros" (Manual cap.4.).

---

algunos aspectos, ambos coinciden en la premisa que establece que la noción de capacidad útil para realizar comparaciones sobre la calidad de vida de las personas, teniendo como cuestiones prioritarias aquellas acciones que la gente es capaz de ser o hacer (funcionamientos) así como las oportunidades reales que tienen para poder poner dichos funcionamientos en marcha (capacidades)<sup>38</sup>.

Ambos incorporan en su teoría los pensamientos críticos de grandes autores que han ejercido una influencia importante en sus trabajos, como son Aristóteles, Karl Marx y John Rawls, muy en particular, los elementos de su teoría de la justicia<sup>39</sup>.

A diferencia de la teoría de justicia, el enfoque de capacidades no pretende ser una teoría de la justicia completa, sino más bien un marco de referencia universal, que permita valorar y evaluar la calidad de vida de forma individual, bajo la participación e implicación de todos los individuos<sup>40</sup>.

El enfoque de capacidades considera el “funcionamiento”, como hemos señalado anteriormente, como los logros de una persona, es decir, todo aquello que consigue ser o hacer. Entre ellos el estar bien nutrido, el evitar las enfermedades y alejar la muerte prematura e incluso, cuestiones más personales como no sentir vergüenza a hablar en público<sup>41</sup>.

Sin embargo, enfatiza Sen, que no es posible evaluar el bienestar total de una persona sólo con saber lo que es capaz de ser o hacer, sino que es necesario considerar otra serie de elementos relativas a las posibilidades efectivas que tiene la persona para poder llevar a cabo dichos “funcionamientos”. La posibilidad de hacer efectivos dichos “funcionamientos” tiene que ver con la libertad positiva de la persona, que no es más que su “capacidad” para elegir las diferentes opciones que tiene para vivir.

---

<sup>38</sup> Colmenarejo, Rosa (2016), “Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”, *Revista Ideas y Valores*, Vol. 65, No. 160, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, p. 126.

<sup>39</sup> Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 85 y Colmenarejo, Rosa (2016), “Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”, cit., p. 123.

<sup>40</sup> Colmenarejo, Rosa (2016), “Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”, cit., p. 124.

<sup>41</sup> Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 85.

---

Las “capacidades” o “habilitaciones” se pueden dividir en diferentes tipos, como por ejemplo en las ‘capacidades básicas’ o directas que no son otra cosa más que los recursos obtenidos del trabajo propio (autoproducción) y las ‘capacidades de intercambio’, que son las obtenidas de alguna otra forma, principalmente mediante el comercio<sup>42</sup>. Para Sen dichas capacidades o habilitaciones (que dan derecho a algo), nos permiten identificar que cuando se carece de control sobre los bienes materiales para hacer efectivas nuestras libertades nos encontramos ante un caso donde los derechos y libertades civiles quedan sin contenido, y por tanto, podemos denunciar dicha situación, para dar sentido y contenido a nuestros derechos y libertades<sup>43</sup>.

Al igual que el pensamiento aristotélico, el enfoque de capacidades considera al sujeto como el fin mismo y no como un medio para alcanzar el bien colectivo<sup>44</sup>. Para ello requiere de la participación activa de las personas para hacer funcionar y aprovechar, de la mejor manera, los bienes y recursos que están a su alrededor<sup>45</sup>.

Algunas de las ventajas que cabe reconocer en el enfoque de funcionamientos y capacidades, son las siguientes<sup>46</sup>:

1. No parte de que las propiedades o características sean puramente subjetivas como las contenidas en el enfoque utilitarista.
2. Tampoco considera que sean únicamente una colección de bienes sociales primarios o de recursos todos aquellos aspectos a los que el sujeto tenga derecho, como se señala en la teoría de justicia.
3. Sino que coincide con el pensamiento aristotélico en el sentido de que los funcionamientos requieren de una actitud activa de la persona para aprovechar los bienes y recursos que estén a su alcance para poder progresar.
4. Este enfoque puede ayudar a orientar la acción pública para eliminar las desigualdades e injusticias, al crear ciertas obligaciones concretas para los Estados interesados en el

---

<sup>42</sup> Cejudo, Rafael (2007), “Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Vol. LXV, No 47, Universidad de Córdoba, España, p. 12. El mencionado autor utiliza el término habilitación en el sentido de dar derecho a algo, para referirse al *entitlement*, como la mejor traducción o aceptación del término utilizado en el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 81; y Colmenarejo, Rosa (2016), “Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”, cit., p. 126.

<sup>45</sup> Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 80.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 86.

---

bienestar de sus ciudadanos, al no considerar cuestiones como la suerte o el destino para alcanzar dicho bienestar, como la noción aristotélica.

Por supuesto que dicho enfoque también presenta algunas dificultades para su desarrollo o implementación, entre las cuales se han identificado las siguientes<sup>47</sup>:

1. Dificultades relativas a la medición del bienestar, ya que desde los trabajos realizados por Sen se observa la dificultad para asignar valores diferentes a los distintos funcionamientos y capacidades, según el caso o país en cuestión. En lo que respecta a los trabajos realizados por Nussbaum, la autora ha propuesto una lista de 10 posibles “capacidades centrales humanas<sup>48</sup>”, que representan las garantías políticas mínimas para construir una democracia decente, sin embargo las críticas realizadas a su propuesta señalan la falta de flexibilidad para poder implementar dicha lista en la práctica así como el reducido campo de acción que dichas capacidades presenta.
2. Dificultad referente a su capacidad para evaluar adecuadamente el bienestar, al tener que distinguir entre mejores y peores funcionamientos de un mismo tipo; pero sobre todo, el problema radica en no tener claro cuáles serán los criterios que deben utilizarse para asignar valores diferentes o iguales a cada funcionamiento.
3. Por último, si partimos de la premisa de que la vida de una persona no es más que una combinación de funcionamientos, cualquier persona con una combinación de funcionamientos podría, en teoría, alcanzar el bienestar, sin considerar que dichos funcionamientos estén desconectados entre sí imposibilitando el alcance del bienestar deseado por una persona.

---

<sup>47</sup> *Ibidem*.

<sup>48</sup> La lista sobre las “capacidades centrales humanas” propuesta por Martha Nussbaum pretende ser una base para unas mínimas garantías políticas que permitan construir una democracia decente. La lista incluye los siguientes conceptos: 1. Vida, 2. Salud física, 3. Integridad física, 4. Sentidos, imaginación y pensamientos, 5. Emociones, 6. Razón práctica, 7. Afiliación, 8. Otras especies, 9. Juego, 10. Control sobre el propio entorno. (Nussbaum, 2011) Véase en Colmenarejo, Rosa (2016), “Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”, Revista Ideas y Valores, Vol. 65, No. 160, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, p. 127.

---

Al respecto, MacIntyre<sup>49</sup> señala que “cada vida humana tiene que poder ser vista como una especie de historia con un propósito, en que las prácticas que la persona realice hayan de ser elegidas en función de la historia que la persona quiera que sea su propia vida<sup>50</sup>”.

El poder tener la libertad de elegir los elementos que queremos formen parte de nuestra vida, es esencial para poder crear esa especie de historia de vida con propósito como señala MacIntyre<sup>51</sup>. Para ello es necesario disponer de elementos esenciales que lo hagan posible y trabajar en la “virtud” según Aristóteles o en los “funcionamientos o capacidades” según Sen y Nussbaum, que no son más que las acciones que la persona hace o puede hacer para alcanzar su bienestar individual, lo que al final contribuirá a general el bienestar colectivo de una comunidad.

Quizá una síntesis de los aspectos fundamentales señalados en los tres enfoques que acabamos de analizar pueden verse recogidos en la definición de Bienestar que nos ofrece la Real Academia de la Lengua Española<sup>52</sup>:

*Bienestar* (De bien y estar):

1. “Conjunto de las cosas necesarias para vivir bien”.
2. “Vida holgada o abastecida de cuanto conduce a pasarlo bien y con tranquilidad”.
3. “Estado de la persona en el que se le hace sensible el buen funcionamiento de su actividad somática y psíquica”.

En efecto, el bienestar tiene una componente social indispensable: “todas aquellas medidas tomadas en la sociedad para satisfacer las necesidades básicas de las personas y grupos... y por tanto, debe ser entendido como la ausencia de privaciones<sup>53</sup>”. Pero también una vertiente antropológica esencial: “lo que contribuye a la mejora de la calidad de vida de los individuos en cualquier de sus vertientes, pero no necesariamente debe cifrarse en clave económica”:

---

<sup>49</sup> MacIntyre, Alasdair (1984), *After Virtue*. cap. 14 y 16. Citado en Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., pp. 88-89.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>52</sup> Real Academia Española: <http://lema.rae.es/drae/?val=bienestar>.

<sup>53</sup> Alemán y García (1999), citado en De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, Universidad Internacional de Andalucía, pp. 13-14.



---

“...el bienestar, no sólo dependerá de los ingresos individuales y familiares, sino además de la esperanza de vida y de las posibilidades de acceso a la salud y educación<sup>54</sup>”.

Así pues, la concepción de bienestar humano dependerá de la combinación, al menos, de dos factores: la satisfacción de necesidades externas, materiales y corporales, y también la satisfacción de las aspiraciones y deseos internos de felicidad; siendo incompleta o inadecuada cualquier definición en la que esté ausente alguna de estas circunstancias<sup>55</sup>.

Es importante enfatizar que bienestar y felicidad, aunque sean conceptos comúnmente relacionados, no presentan el mismo significado. Se puede tener cierto grado de bienestar sin lograr la felicidad, sin embargo sería muy difícil lograr la felicidad sin tener en cierta medida algún grado de bienestar.

## **1.2. Génesis y construcción del Estado de Bienestar**

Una vez analizados las distintas vertientes del concepto de bienestar, describiremos los acontecimientos que dieron origen a la construcción del Estado de Bienestar. Para ello, partiendo de los antecedentes históricos que propiciaron su creación como concepto y su configuración como modelo de Estado, describiendo los más representativos: el modelo social de Bismark (y sus repercusiones en México), los programas propuestos por Franklin D. Roosevelt a través del *New Deal*, los lineamientos estipulados en el Informe de William H. Beveridge para mejorar el sistema sanitario en Reino Unido y finalmente la idea del *Welfare State*.

### ***1.2.1. Antecedentes***

Estas manifestaciones de bienestar no se hacen efectivas en la vida de los ciudadanos hasta el siglo I D.C en China donde, bajo la dinastía Song, se crea un sistema de protección social basado en una serie de prestaciones agrícolas y regulaciones salariales así como la planificación de pensiones y jubilaciones para ancianos y enfermos. Su primer Ministro *Wang Anshi* consideraba responsabilidad del Estado la provisión de servicios básicos para un nivel de vida decente a sus ciudadanos. Por ello implementó reformas sociales y económicas para promover la movilidad

---

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Valdés, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”, cit., p. 70.

---

social, difundiendo el conocimiento técnico y científico, así como el comercio con la utilización del papel moneda y las letras de cambio, para agilizar el comercio entre las regiones. Estas reformas fueron conocidas como Xin fa o Nuevas Leyes<sup>56</sup>.

Posteriormente, encontramos regulaciones sobre las condiciones de vida de los pobres en la llamada *Ley de Pobres* bajo el reinado de *Isabel I* de Inglaterra. Esta Ley, creada en 1601, empezó por cambiar la concepción de castigar a los mendigos y vagos a corregir su situación. Ayudando a los pobres pero prohibiéndoles mendigar fuera de sus parroquias de origen. Por lo que se empiezan a clasificar los grupos de pobreza en “pobres discapacitados”, “pobres capaces” y “pobres recalcitrantes”. Estableciéndose con ello *Casas de caridad* para los pobres discapacitados y *Casas de industria* para los pobres con capacidad para trabajar y el envío a prisión para los pobres recalcitrantes<sup>57</sup>. La primera modificación de dicha Ley se llevó a cabo en 1662, incorporando una ley de asentamientos; otra en 1782, ofreciendo ayuda exterior para los pobres capacitados y finalmente en 1734, en la cual, se incorporan los acuerdos de Speenhamland bajo subsidios a trabajadores con ingresos inferiores a los estipulados en dicha Ley. En 1834 se crea lo que se llamó la *Nueva Ley de Pobres*, la cual suspendía las ayudas exteriores y la sustituía por un sistema de casas de trabajo, dando traspaso de la gestión de los sistemas de ayuda de las autoridades locales a un órgano central nacional.

En el Segundo Imperio Francés se emplea por primera vez la expresión de “Estado de Providencia” (*État Providence*) en 1864 por el diputado Emile Olliver, para criticar la filosofía individualista de ciertas leyes como la de Chapelier (que prohibía la creación de Sindicatos) y el papel del Estado en su incapacidad por poder implementar un sistema de solidaridad nacional<sup>58</sup>.

Sin embargo, el origen de la idea de un Estado Social o Estado de Bienestar se remonta, como indica García Cotarelo<sup>59</sup>, a mediados del siglo XIX y específicamente a la revolución francesa de 1848, donde se produce un enfrentamiento entre el socialismo radical y el socialismo democrático

---

<sup>56</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, Universidad Veracruzana, *Revista Letras Jurídicas del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad*, Núm. 18, Junio de 2008, p. 6.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit., p. 4.

<sup>59</sup> García Cotarelo, Ramón (1986), *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

---

o reformista. Posteriormente, señala el autor, se da el primer ejemplo de Estado de Bienestar en el gobierno de Bismarck, en Alemania, a finales de 1800, para contrarrestar el auge del movimiento obrero que se suscitaba en esos momentos.

Recordemos que el Estado de Bienestar surgió como respuesta a los conflictos sociales, manifestados principalmente por la clase obrera, quienes demandaban mayor protección laboral, sobre todo en materia de salud. Los fallos originados por el sistema capitalista a partir de la revolución industrial, a finales del siglo XVIII, habían generado desigualdades sociales muy profundas provocando la necesidad de elaborar políticas sociales que contrarrestaran los efectos producidos tanto en el desempleo, la sobreexplotación de los trabajadores y la creciente desigualdad social, dando paso a la necesidad de la construcción del Estado de Bienestar<sup>60</sup>.

La evolución del Estado liberal-burgués al Estado Social ha sido posible gracias a los cambios sociales y económicos que se suscitaron durante el siglo XIX e inicios del siglo XX.

Como sabemos el Estado liberal-burgués solo reconocía ciertos derechos civiles y políticos de sus ciudadanos, tales como el derecho a la vida y a la integridad física y moral, a la libertad religiosa, la libertad de pensamiento, de expresión y derecho a la información, de reunión y asociación, de propiedad y a participar en la vida política. Todos estos logros constituidos a partir de la revolución francesa. Sin embargo no se permitía que se interfiriera en la vida económica y en los flujos de mercado.

A mediados del siglo XIX se llevaron a cabo cambios estructurales que dieron paso a agudos problemas de desigualdad social, promoviendo el reconocimiento de los derechos de segunda generación o derechos sociales, económicos y culturales incorporados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Originando con ello el proceso de transición de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho.

---

<sup>60</sup> Alemán y García, (1999); De Paz, (2003); Rodríguez Cabrero, (1990 y 2004), Berzosa, (2003), entre otros. Citados en De la O Barroso, María y Castro Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., p. 13.

---

Dicho Estado social también se vio conformado por extensión de la política social a las clases medias y a otros campos del bienestar social, con la aplicación de las leyes de Bismarck y, posteriormente, por las leyes aplicadas en Inglaterra propuestas por William Henry Beveridge.

A pesar de los intentos del Estado por construir un gobierno más social mediante las intervenciones realizadas en materia de legislación del trabajo a finales del siglo XIX, producto de las presiones provocadas por los movimientos obreros, estos se dieron de manera puntual y con alcance limitado. Entre las medidas adoptadas encontramos la promoción de la educación nacional a finales del siglo, la creación de viviendas baratas en 1887, la creación de un sistema de seguros obligatorio en 1910 y los subsidios para las familias numerosas en 1913 en Francia. Un sistema de pensiones para los indigentes ancianos en 1908 y una garantía de empleo para los campesinos pobres en 1911 desarrollados en Gran Bretaña. Siendo Alemania donde verdaderamente se empezó a desarrollar un sistema de protección social más generalizado<sup>61</sup>.

### **1.2.2. Modelo Social de Bismarck**

Hacia 1870, en Alemania, se empezó a emplear el término *Wohlfahrtsstaat*<sup>62</sup> (Estado de Bienestar) por algunos socialistas alemanes, principalmente de la academia, para describir en un sentido más amplio lo que deberían ser las políticas sociales del *Sozialstaat* o Estado Social prevaletientes.

Resultado de ello, y de la presión ejercida por parte de la socialdemocracia o partidos de izquierda, se dio paso a la creación de un Modelo Social Alemán a finales del siglo XIX promovido por el Canciller alemán Otto Von Bismarck. Dicho modelo introducía un sistema de seguridad social basado en tres leyes principalmente: la *Ley sobre Seguros de Enfermedad (Krankenversicherungs-gesetz)* creada en 1883, la *Ley sobre Accidentes Laborales (Unfallversicherrungsgesetz-UVG)* en 1884 y la *Ley de Invalidez y Pensión (Gesetz betreffend die*

---

<sup>61</sup> *Ibidem.*

<sup>62</sup> *Wohlfahrtsstaat* se entiende como un concepto más amplio que el *Sozialstaat* o Estado Social, ya que sus políticas y programas sociales no solamente van dirigidas hacia los más necesitados sino a la mayoría de la población, o sea a las clases medias. Cubriendo no solo el bienestar social, sino material y cultural de la población. Hung Cavalieri, Roberto (2015), “El pensamiento alemán y la idea del Estado social de derecho. Una breve aproximación general (desde Adenauer hasta Alexy)”, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, Colombia, p. 483.

---

*Invaliditäts- und Altersversicherung- IAVG*) creada en 1889<sup>63</sup>. Las cuales estaban dirigidas para conservar las capacidades físicas y mentales de los trabajadores, al ser consideradas como parte del capital nacional.

En 1891 se crean una serie de normas relativas a la prohibición del trabajo nocturno de niños y mujeres así como la reducción de jornada de no más de 10 y 11 horas respectivamente. Asimismo se aprobó el descanso dominical de forma obligatoria y se creó un sistema de retención de impuestos sobre la renta de forma moderna<sup>64</sup>.

Las características del modelo de seguridad social bismarckiano eran: la contribución bipartita (entre trabajador y empleador), el acceso a beneficios sociales como recompensa del trabajo (relación contribución-indemnización), los esquemas diferenciados y jerarquizados de protección a los trabajadores así como la poca intervención del Estado, fungiendo como mero mediador, limitando su intervención solo en los casos de pobreza donde ni la familia ni la iglesia pudieran intervenir.

Es importante señalar, como ya se mencionó anteriormente, que dichas medidas de protección social se dieron como resultado de la presión ejercida por el incremento de la popularidad de los partidos de izquierda y socialdemócratas, a los cuales se les había prohibido su formación ya que se les responsabilizaba de desestabilizar al Estado o al orden social. Afirmando que para evitar tener socialistas “es necesario un poco de socialismo” y reconociendo como papel del Estado el formular estrategias para promover positivamente el bienestar de su población<sup>65</sup>.

En el Reino Unido también fueron implementándose una serie de medidas de protección a los trabajadores, tales como la *Ley de Indemnizaciones* en 1897, la *Ley de Pensiones no Contributivas para mayores de setenta años* en 1908 (solo para aquellos que demostraran incapacidad económica) y la creación del *sistema sanitario obligatorio y el seguro de desocupación* para algunas industrias en 1912.

---

<sup>63</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo (2012), *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., p. 6 y Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit., p. 7.

<sup>64</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo (2012), *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, cit., p. 8.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 6.

---

Tras la Primera Guerra Mundial, y con el objetivo de sentar las bases para la paz mundial evitando nuevas guerras, se firmó el Tratado de Versalles en 1919, dando paso a la creación de la Sociedad de las Naciones. Posteriormente, y de forma casi inmediata, se crea la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuyo lema sería “*Trabajar para la Justicia Social constituye nuestra valoración del pasado, y nuestro mandato del futuro*”<sup>66</sup>. Provocando con ello la internacionalización de los derechos sociales.

A partir de entonces la preocupación por la protección a los trabajadores, mediante la implementación de leyes o sistemas de seguridad social, fue mundial. Creándose en Bélgica en 1927 la *Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS)*, con ayuda de la OIT.

En Reino Unido, se siguieron aprobando leyes de protección a los trabajadores tales como la Ley de Pensiones contributivas que incluía a ancianos, viudas y huérfanos en 1925, y la transformación del seguro de desocupación a la *Ley de Desocupación* en 1934.

### ***1.2.3. Repercusiones en México del modelo bismarckiano***

Las repercusiones del modelo bismarckiano en el modelo social mexicano las podemos observar en las acciones llevadas a cabo tras la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917. Cabe recordar que la Constitución Mexicana de 1917 fue una de las primeras en garantizar los derechos sociales de su población junto con la Constitución de Weimar promulgada en Alemania dos años más tarde. Dando origen al Constitucionalismo Social pasando de garantizar los derechos individuales a la protección de los derechos sociales de su población<sup>67</sup>.

Por lo que la incorporación de los compromisos del Estado en materia social, plasmados en dicha Constitución, establecieron las bases para la construcción de un modelo de protección social en México.

Sin embargo, es necesario señalar que con anterioridad a la promulgación de la mencionada Constitución, en México se había promulgado la *Ley de Accidentes de Trabajo del Estado* en 1904,

---

<sup>66</sup> Somavía, Juan, Director General de OIT. Véase en [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

<sup>67</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit. p. 6.

---

la cual obligaba a los patrones a atender a sus trabajadores por accidentes, enfermedades o muerte durante el cumplimiento de sus labores, sin implicar responsabilidad alguna por parte del Estado para el cumplimiento de esta Ley. A pesar de que dicha Ley no contenía ninguna obligación por parte del Estado para garantizar una base mínima de bienestar necesario para la población, consideramos que dicha Ley puede ser considerada como parte de la construcción de ese modelo de protección social que demandaron, años después, los grupos armados durante la revolución mexicana.

Aunque ciertamente consideramos que la etapa de construcción del modelo de protección social en México se da tras la promulgación de la Constitución Mexicana de 1917. Y concretamente con la instauración del Departamento de Salubridad creado durante ese mismo año. Siendo el primer ejemplo claro del verdadero compromiso del Estado en materia de protección social.

Posteriormente, se fueron creando una serie de instituciones que conformarían dicho modelo de protección social. Prueba de ello fue la creación, en 1922, de un sistema de pensiones únicamente para los trabajadores del Estado. Posteriormente se creó, en 1925, la *Ley de Pensiones Civiles* y la *Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro* y la *Secretaría de la Asistencia Pública* en 1938. A pesar de que el gobierno mexicano manifestó en 1929 la necesidad de formular una Ley de Seguro Social, ésta no fue promulgada hasta 1943, dando paso a la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social. Y durante ese mismo año se creó la *Secretaría de Salubridad y Asistencia* producto de la fusión del Departamento de Salubridad (1917) y de la Secretaría de la Asistencia Pública (1938) produciéndose un gran avance en materia de protección sanitaria. Ambas instituciones conformarían los pilares fundamentales del sistema de protección social en México.

#### ***1.2.4. El 'New Deal' de Franklin D. Roosevelt***

Después de la Primera Guerra Mundial los gobiernos de Europa Occidental y de Estados Unidos continuaron implementando políticas liberales, donde el Estado mantuvo una fuerte

---

intervención en las cuestiones económicas y una fuerte creencia en los mecanismos del libre mercado para dar respuesta a los problemas sociales existentes<sup>68</sup>.

Los efectos producidos por la aplicación de dichas políticas económicas liberales conllevaron a la crisis económica denominada “La Gran Depresión” en los años treinta. Surge entonces la controversia sobre el funcionamiento de las políticas de mercado, cuestionando el poder que éstos tenían sobre las economías mundiales.

El 24 de octubre de 1929, denominado como el “jueves negro”, la bolsa de Nueva York se desplomó, trayendo como consecuencia un colapso financiero y una recesión económica sin precedentes<sup>69</sup>.

La crisis de 1929 fue un parte aguas en la historia económica mundial, ya que tuvo entre sus principales damnificados a la escuela económica liberal, mientras que las políticas intervencionistas empezaban a probarse con éxito en Europa<sup>70</sup>”

Por ello, en Estados Unidos, bajo el mandato del presidente Franklin Delano Roosevelt, se llevaron a cabo una serie de programas sociales con el objetivo de minimizar las graves consecuencias producidas por dicha recesión. Atendiendo los problemas producidos, tales como el alto nivel de desempleo, aplicando medidas para incentivar el consumo y reactivar de esta forma la economía ya convaleciente.

El programa de ayudas económicas y sociales fue denominado como el New Deal y fue implementado entre 1933 y 1941. Sus principales objetivos fueron recuperar, socorrer y reformar la economía estadounidense tras la gran depresión. Utilizando con ello lo que denominaron “las tres r’s”: *direct relief, economic recovery and financial reform*<sup>71</sup>.

“El new deal sentó las bases para el establecimiento de un Estado regulador de la vida económica a través del control sobre las corporaciones y la utilización de las política fiscal

---

<sup>68</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit., p. 7.

<sup>69</sup> Serrano, María (2010), “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal”, *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, Vol. I, Núm. 6, p. 112.

<sup>70</sup> Shiavon, Jorge A. (2002), “Sobre contagios y remedios: el New Deal y su impacto sobre la administración cardenista”, *Revista Iztapalapa* No. 52, Enero-Junio de 2002 pp. 362.

<sup>71</sup> Serrano, María (2010), “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal”, cit., p. 118.



---

para mantener el consumo y promover la producción, al mismo tiempo que favoreció la consolidación de un Estado benefactor que garantizara el mejoramiento de las condiciones sociales de la población mediante la legislación social<sup>72</sup>”.

Con dicho programa se esperaba modificar “al capitalismo estadounidense asegurando que fuera un sistema económico efectivo que promoviera el desarrollo y el crecimiento económico sostenidos durante la Segunda Guerra y en las décadas que le siguieron<sup>73</sup>”.

Durante los primeros 100 días de su implementación se desarrollaron los siguientes programas<sup>74</sup>:

- Agricultural Adjustment Act (AAA)
- National Industrial Recovery Act (NRA)
- Public Works Administration (PWA)
- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)
- Tennessee Valley Authority (TVA)
- Resettlement Administration (posteriormente el Farm Security Administration)
- Rural Electrification Administration (REA)
- Social Security Administration

Dos de los más reconocidos programas de Roosevelt fueron el *Civilian Conservation Corps* (CCC) y el *Works Progress Administration* (WPA) después conocido como *Works Projects Administration*. El CCC fue un programa especial para jóvenes desempleados que realizaban labores de forestación, construcción de parques públicos, entre otras. Y el WPA fue un proyecto que proveyó de empleo a artistas, músicos, actores, autores, entre otros.

Asimismo se implementó en Estados Unidos en 1935, bajo los programas del New Deal, un sistema de seguridad social (Social Security Act)<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> *Ibidem*.

<sup>73</sup> Shiavon, Jorge A. (2002), “Sobre contagios y remedios: el New Deal y su impacto sobre la administración cardenista”, cit., p. 362.

<sup>74</sup> National New Deal preservation Association (2009), “America’s New Deal Heritage” 75<sup>th</sup> *Anniversary Planning Guide*, p. 8.

<sup>75</sup> Navarro Ruvalcaba, Mario Alberto (2006), “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, *Revista Desacatos*, número 21, Universidad de Guadalajara, México, p. 111.

---

Sin embargo, y según indica el autor Jorge Shiavon, las políticas del New Deal se consideran como continuistas, ya que su objetivo fue el de mantener al capitalismo como un sistema económico efectivo, adecuando solo la estructura liberal para “garantizar el bienestar de la población, el pleno desarrollo de las capacidades individuales y el crecimiento de la economía estadounidense<sup>76</sup>”

### ***1.2.5 El Informe de William Henry Beveridge***

Por su parte el gobierno del Reino Unido ordenó, en junio de 1941, la creación de la Comisión Interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios bajo la tutela de William Beveridge. Los objetivos principales de dicha Comisión serían la elaboración de un informe sobre el funcionamiento del seguro social, los servicios afines y el sistema de indemnizaciones, así como la elaboración de las propuestas correspondientes, incluyendo los riesgos no contemplados en los sistemas anteriores<sup>77</sup>.

El *Informe Beveridge* (1942) reconocía dos limitaciones principalmente en su sistema de seguridad social. La primera de ellas era relativa a las restricciones del servicio médico tanto en calidad de tratamiento acordado como de las clases sociales a las que se aplicaba, considerándolas inferiores a las otorgadas en otros países. El segundo problema era referente a los organismos administrativos que atendían a la seguridad social, reconociendo la desconexión entre las mismas y sobre todo los altos costos generados por el mal servicio prestado. Asimismo reconocía que, en algunos aspectos, tanto en calidad como extensión de los servicios, el sistema inglés era más ventajoso que otros sistemas de seguridad social. Proponía, por tanto, el aumento en las prestaciones sociales así como la unificación de los servicios bajo un solo organismo público de gestión. A través de un modelo integrado tripartito bajo un Sistema Nacional de Salud para toda la población, que incluía la garantía de ingresos para determinados sectores y la prestación de servicio de empleo en caso de desempleo. Prestaciones a cambio de contribuciones únicas y uniformes, sin considerar el nivel de ingresos del asegurado, conformando un fondo de prestaciones mediante las

---

<sup>76</sup> Shiavon, Jorge A. (2002), “Sobre contagios y remedios: el New Deal y su impacto sobre la administración cardenista”, cit., p. 363.

<sup>77</sup> Sánchez-Castañeda, Alfredo (2012), *La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización*, cit., p. 9.

---

contribuciones del asegurado, el estado y el empleador. Constituyendo así el principio contributivo de la seguridad social, basado en la financiación a través de impuestos y de cotizaciones<sup>78</sup>.

Como podemos apreciar, tanto el Modelo de Bismarck y el Modelo de Beveridge conforman la base para la construcción de los diversos sistemas de seguridad social en el mundo, basados en la cobertura y la financiación con principios como el contributivo de solidaridad nacional (M. Beveridge) y el basado en las condiciones laborales del trabajador (M. Bismarck).

Los avances en materia de seguridad social se fueron dando en los años siguientes a la publicación del Informe de William Beveridge. Prueba de ello fue que, durante los años cuarenta, se originaron una serie de Declaraciones que manifestaban la preocupación por las condiciones sociales de la población mundial, recalcando la importancia de medidas de protección social a los trabajadores mediante la seguridad social<sup>79</sup>.

Por lo que en 1942 se crea la *Conferencia Interamericana de Seguridad Social* (CISS) con el objetivo de impulsar la cooperación entre las administraciones e instituciones de seguridad social en América Latina y el Caribe y fomentar el desarrollo de la seguridad social en la región. El principio fundamental que actualmente rige la seguridad social en América Latina y el Caribe, según la CISS es que “el seguro social obligatorio constituye la forma más racional y más eficaz para dar a los trabajadores la seguridad social a la cual tienen derecho<sup>80</sup>”.

En la *Declaración de Filadelfia* de 1944 se consideró a la pobreza como un problema económico que “constituía un peligro para la prosperidad de todos<sup>81</sup>” argumentando que “la paz

---

<sup>78</sup> *Ibid.*, pp. 9-10.

<sup>79</sup> Se transformó el término de Seguro Social a Seguridad social por los efectos ocasionados por la crisis económica internacional a partir los años treinta, al considerar que la pobreza no era un asunto que dependiera exclusivamente del individuo sino que las circunstancias externas también influían en dicha condición, por lo que se pensó que el compromiso debía ser de todo el colectivo público. Para hacer una apreciación más detallada sobre el concepto de la pobreza podemos referirnos a los textos de Townsend (1993), Atkinson (1987) y Talavera (2014). Véase en Talavera Fernández, Pedro (2014), “La dimensión moral en la configuración y evolución histórica del concepto de pobreza”, *Revista PERSONA Y DERECHO*, Vol. 70, p. 8.

<sup>80</sup> Conferencia Interamericana de la Seguridad Social, Acerca de CISS. Para mayor información consultar en: <http://www.ciss.net/acerca-de-ciss/>

<sup>81</sup> Organización Internacional del Trabajo, Constitución de la OIT, Anexos “Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia), Clausula I, relativa a los principios fundamentales de la OIT. Para mayor información consultar en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:2453907#declaration](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907#declaration)

---

permanente sólo puede basarse en la justicia social<sup>82</sup>”. Proponiendo para ello, una Seguridad Social Integral mediante la recomendación número 67 sobre "La Seguridad Social de los Medios de Vida<sup>83</sup>" para impedir la miseria y aliviar la necesidad producto del desempleo o la incapacidad para trabajar.

Asimismo, en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, se constituye la Seguridad Social como un derecho esencial, señalando en su Artículo 22 que "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad<sup>84</sup>".

Por su parte, en Europa la Seguridad Social se constituye como política fundamental de la Carta Social Europea en 1951. Mientras, en América Latina durante ese mismo año, se preparaba la elaboración del Código Iberoamericano sobre Seguridad Social por parte de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. En 1963, en el seno de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), se estableció como órgano de Docencia y Capacitación el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).

Por lo que, el reconocimiento de los derechos sociales del hombre plasmados en las leyes relativas a la seguridad social, ha dado paso a la construcción de un sistema o modelo de bienestar social en el mundo.

### ***1.2.6. La idea de 'Welfare State'***

Como tal, la expresión *Welfare State* fue utilizada por primera vez hacia 1943 por el Arzobispo de Canterbury, William Temple, como contraposición al *Warfare State* (Estado de Guerra) de la

---

<sup>82</sup>Oficina del Consejo Jurídico de la Organización Internacional del Trabajo. Para mayor información consultar en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/leg/declarations.htm>,

<sup>83</sup>Organización Internacional del Trabajo (1944) "Recomendación sobre la Seguridad de los medios de vida", Núm. 67, R067, Adopción: Filadelfia, 26ª reunión CIT. Para mayor información consultar en: [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312405:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312405:NO)

<sup>84</sup>Para mayor información visitar: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

---

Alemania Nazi y para dar a entender lo que en otros ámbitos se llamaba Estado-Providencia. Pasando de los derechos por ser trabajador a los derechos por ser persona<sup>85</sup>.

Con la construcción del concepto de ciudadanía se da paso a una nueva etapa donde los derechos de las personas no solamente son reconocidos sino que van ampliándose a nuevas esperas de la vida de las personas. Siguiendo a Thomas H. Marshall podemos reconocer tres procesos históricos en la construcción del concepto de ciudadanía<sup>86</sup>:

1. La primera correspondiente al siglo XVIII donde se afirmaban los derechos civiles.
2. La segunda en el siglo XIX donde se avanzaba en la afirmación de los derechos de participación política.
3. Y la tercera fase ocurrida en el siglo XX, se caracteriza por el reconocimiento de los derechos sociales de la ciudadanía, los cuales pretendían garantizar mínimos de bienestar en cuanto a ingresos, educación, sanidad y otros servicios sociales para el conjunto de los ciudadanos.

Según Claus Offe (1990) la noción de ciudadanía, en los Estados liberales democráticos del bienestar, implica tres aspectos:

1. Los ciudadanos son la fuente última de la voluntad política, a cuya formación se les llama a participar de diversos modos institucionales.
2. Son los sujetos (subjects) contra los cuales puede imponerse esta voluntad y cuyos derechos y libertades civiles imponen límites a la autoridad estatal,
3. Son clientes que dependen de servicios, programas y bienes colectivos suministrados estatalmente para asegurar sus medios materiales, sociales y culturales de supervivencia y bienestar en sociedad.

Tras la Segunda Guerra Mundial se dio paso a la renovación y surgimiento de nuevas organizaciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas en 1945. La cual

---

<sup>85</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit. p. 5.

<sup>86</sup> Marshall, Thomas (1997), “Ciudadanía y Clase social” *Reis*, 79. Citado en Fernández-García, Tomás (2012), “El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social”, Universidad Nacional a Distancia UNED, *Revista Portularia*, Vol. XII, No Estra, p. 4.

---

empezó a promover los derechos sociales, los cuales empezaron a formar parte de las declaraciones internacionales. Promoviendo con ello el Derecho Internacional Público, y sobre todo dando paso a la construcción de un Estado Social o de Bienestar, principalmente en los países europeos<sup>87</sup>.

Con la publicación del Informe de Beveridge en Inglaterra en 1942, bajo el título de “El pleno empleo para una sociedad libre”, se puso de manifiesto que los poderes públicos tenían que “proteger a los ciudadanos desde la cuna hasta la tumba”. Dando con ello un paso más hacia la construcción del Estado de Bienestar.

Por su parte Esping-Andersen<sup>88</sup> nos señala que la construcción histórica del Estado de Bienestar se desarrolló entre 1930 y 1960, como un esfuerzo para reescribir el contrato social entre el gobierno y la ciudadanía y no solo como una política social que aliviara los males sociales y distribuyera los riesgos básicos.

Podemos concretar que el Estado de Bienestar es un modelo de desarrollo originado después de la Segunda Guerra Mundial en el cual el Estado es el responsable de proveer servicios básicos a sus ciudadanos<sup>89</sup>. Para Thomas H. Marshall<sup>90</sup> el Estado de Bienestar se relaciona con la política de los gobiernos que tiene impacto sobre la expansión de la ciudadanía social, definiéndolo como una combinación especial de la democracia, el bienestar social y el capitalismo. Por su parte, Richard Titmuss menciona que tiene que ver con los desarrollos institucionales existentes en una sociedad para garantizar el bienestar<sup>91</sup>. Mientras que para Gösta Therborn el Estado de Bienestar se da en aquellos Estados en los que más de la mitad de su presupuesto general está dedicada a la política social en contraposición del ejército, la economía, el orden público, la infraestructura y otras funciones tradicionales del Estado<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit., p. 3.

<sup>88</sup> Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Edit. Ariel, Barcelona, España.

<sup>89</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XVIII, No. 52. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, p. 39.

<sup>90</sup> Marshall, T.H. (1975), “social policy in the twentieth century. Londres. Hitchinson. Citado en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 40.

<sup>91</sup> Titmuss, Richard (1974), “Policy: An introduction. Londres: Alien and Unwin. Citado en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 40.

<sup>92</sup> Therborn, Gösta (1983), “When, how and why dos a welfare became welfare state?”, Paper presented at the ECPR workshop, Freiburg.

---

Sobre la idea de Estado de Bienestar, según nos indica la autora María Huerta, podemos encontrar tres interpretaciones<sup>93</sup>:

1. Aquella que hace referencia a la provisión de servicios de bienestar por el Estado.
2. Aquella donde el Estado asume la responsabilidad primaria del bienestar de sus ciudadanos. Considerando todos los aspectos del bienestar y con carácter universal; ya que un “sistema de seguridad”, no es suficiente y porque se requiere que cubra a cada persona que la legislación otorgue derechos positivos.
3. Aquellos que pueden identificarse con sistemas generales de bienestar social. En los cuales el bienestar no es proporcionado solamente por el Estado sino por una combinación de servicios independientes, voluntarios y gubernamentales.

Para autoras como M. Barroso y N. Castro, el Estado de bienestar se define como “el encargado de llevar a cabo una serie de medidas que permitan a los ciudadanos de una nación el acceso a un mínimo de servicios que hagan posible su supervivencia, dentro del modelo de economía de mercado...” y como “un conjunto de actividades, medidas y normas a las que recurre el poder estatal con el fin de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, ya sean éstos los trabajadores o la población en general<sup>94</sup>”.

El significado que da sobre el Estado de Bienestar la Real Academia Española es el de un “Sistema social de organización en el que se procura compensar las deficiencias e injusticias de la economía de mercado con redistribuciones de renta y prestaciones sociales otorgadas a los menos favorecidos<sup>95</sup>”.

Desde el Estado de Bienestar se llevan a cabo diversas intervenciones públicas para mejorar el bienestar y la calidad de sus ciudadanos. Las cuales, según el autor Vicenç Navarro pueden clasificarse en cuatro<sup>96</sup>:

- Los servicios públicos (Sanidad, educación y servicios de ayuda a las familias)

---

<sup>93</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit., p. 4.

<sup>94</sup> De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., pp. 23-24.

<sup>95</sup> Real Academia Española: <http://lema.rae.es/drae/?val=bienestar>

<sup>96</sup> Navarro, Vicenç (2006), “El Estado de Bienestar en España”, pp.1-2.

- 
- Las transferencias sociales (pensiones)
  - Las intervenciones normativas, leyes y normas (destinadas a la protección del consumidor y de la higiene y seguridad del trabajador)
  - Las intervenciones públicas. (para estimular y garantizar la creación del empleo)

Para Mishra<sup>97</sup>, el Estado de Bienestar debe basarse bajo los siguientes objetivos:

1. Lograr el pleno empleo,
2. Disponer de servicios sociales de carácter universal.
3. Disponer de una red de asistencia social que ofrezca seguridad última al sistema social.

Asimismo se han identificado otros objetivos que se consideran imprescindibles para el efectivo desarrollo del Estado de Bienestar son<sup>98</sup>:

1. La eficiencia
2. La equidad
3. El desarrollo de una administración factible.

Las tres características claves que encontramos para el desarrollo del Estado de bienestar, las cuales dan sentido a su existencia, son las siguientes<sup>99</sup>:

1. *Intervención Estatal en la economía.* (mantener el pleno empleo o garantizar un alto nivel de ocupación).
2. *Provisión pública de una serie de servicios sociales universales.* (incluyendo transferencias que cubran las necesidades humanas básicas de los ciudadanos).
3. *Responsabilidad estatal en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida.* (entendido no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de

---

<sup>97</sup> Mishra, R. (1989), citado en Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, Cap. 2, pp. 33-50, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España, p. 39.

<sup>98</sup> De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., p. 24.

<sup>99</sup> Mishra, R. (1989), “El Estado de Bienestar después de la crisis: los años ochenta y más allá”, cit. p. 41; Muñoz de Bustillo (1989), *Crisis y futuro del estado de bienestar*, Alianza Universidad. Madrid; y De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., p. 26.



---

responsabilidad colectiva hacia todos los ciudadanos de una comunidad, es decir, como un derecho social).

### **1.3. Modelos de Estado de Bienestar**

La clasificación del Estado de Bienestar se deriva del análisis de los factores económicos, sociales e institucionales de un país, mediante la medición del grado de des-mercantilización, de la política social, de los ingresos salariales de los trabajadores, de la participación de la familia como dispensadora de bienestar social y de los grados de desigualdad y exclusión social.

Es importante enfatizar que para que los modelos de bienestar puedan llevar a cabo sus funciones destinadas a la mejora del bienestar social, deben apoyarse en tres pilares básicos, tal como nos señalan Esping-Andersen<sup>100</sup>. Los cuales son:

1. La familia.
2. El mercado.
3. El Estado.

Dichos pilares son fundamentales para que las sociedades puedan alcanzar un cierto nivel de bienestar que les permita llevar una vida digna. Ya que en algunos modelos, como veremos más adelante, las ayudas que hacen posible tener cierto grado de bienestar provienen de la familia, como es el caso de los modelos conservadores, o aquellos que ven oportunidades en el mercado laboral, como el modelo liberal, y finalmente en aquellos en los que el Estado cumple la función de protector como socialdemócratas.

Las diversas clasificaciones que encontramos sobre el Estado de Bienestar, se basan según las interpretaciones y análisis de cada autor.

---

<sup>100</sup> Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, cit. 58; Montagut, 2004 y Rodríguez, 2004, citado en: De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., p.14; y Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 40.

---

Por ejemplo para el autor Gösta Esping-Andersen<sup>101</sup> el Estado de Bienestar se agrupa en 3 regímenes:

- *Liberal o residual (Australia, Estados Unidos, Reino Unido)*: Caracterizados por el predominante papel del mercado, la individualidad de los riesgos y la implementación de programas de asistencia restringida a los grupos más pobres.
- *Conservador o Corporativo (Alemania, Francia, Italia)*: Caracterizados por concentrar los privilegios de la protección social en los trabajadores industriales y sus familias mediante el seguro social.
- *Institucional o Socialdemócrata (Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia)*: Caracterizados por promulgar la desmercantilización de los servicios sociales y la universalidad, uniformidad y unidad de la protección social.

André Sapir<sup>102</sup>, por su parte, clasifica los regímenes de bienestar de la siguiente manera:

- *Nórdico (Noruega, Dinamarca, Islandia, Finlandia, Suecia y Holanda)*
- *Continental (Austria, Bélgica, Francia, Alemania y Luxemburgo)*
- *Anglosajón (Reino Unido e Irlanda)*
- *Mediterráneo (Grecia, Italia, Portugal y España)*

Mientras que para Peter Abrahanson<sup>103</sup> los modelos europeos de bienestar social se clasifican en:

- *Modelo Socialdemócrata (Países escandinavos)*
- *Modelo Conservador (Europa Continental: Alemania, Francia, Bélgica, Holanda y Austria)*
- *Modelo Liberal (Gran Bretaña e Irlanda)*

---

<sup>101</sup> Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos Sociales de las Economías postindustriales*, cit. 37; Barba Solano, Carlos (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”, *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Universidad de Guadalajara, Vol. XIII, No. 39, p. 38; y en Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, Editorial Fundamentos, Madrid, España, p. 17.

<sup>102</sup> Sapir, André (2006), “Globalisation and the Reform of the European Social Models”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, No. 2, p. 375-380

<sup>103</sup> Abrahanson, Peter (1995), “Regímenes Europeos de bienestar y protección social europeas ¿Convergencia de solidaridades?. CSIC. Véase en: Consejo Económico y Social Vasco, CES (2006) “Protección social como elemento clave de la política social de la Unión Europea y de la CAPV”. Comunidad Autónoma del País Vasco, p. 12-13.

- 
- Modelo Católico (Grecia, Italia, España y Portugal)

#### 1.4. Estado del bienestar en América latina

Por su parte, en América Latina no se ha constituido, como tal, un Estado de Bienestar, sino más bien regímenes de bienestar o sistemas dispersos de protección social<sup>104</sup>.

Los regímenes de bienestar social han sido definidos como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el estado, el mercado y la familia”, “los arreglos y pactos institucionales que se establecen entre el Estado, el mercado y la familia para gestionar los riesgos sociales” o como “la forma en que se reparte la producción del bienestar entre el Estado, el mercado y la familia<sup>105</sup>”.

La clasificación de los regímenes de bienestar en América Latina, según indica Mesa-Lago<sup>106</sup>, se basan en la antigüedad de la creación de sus sistemas de seguridad social, y se dividen en:

1. Pioneros (Argentina, Chile, Brasil y Uruguay): Sus sistemas de protección social se originaron entre 1920 y 1930 y evolucionaron de forma estratificada por influencia de los grupos de presión bajo políticas universalistas.
2. Intermedios (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Venezuela): Sistema de protección social instaurada entre 1940 y 1950; caracterizados por no abrir a toda la población sino a los grupos ocupacionales de mayor poder (funcionarios, miembros de sindicatos)
3. Tardíos (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y los Países del Caribe): La cobertura de seguridad social aparece entre 1950 y 1960, bajo una cobertura menor y con prestaciones muy bajas.

---

<sup>104</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 42; Barba, Carlos (2007) Barba Solano, Carlos (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”, *Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XIII No 39, Guadalajara, México; Valencia, Enrique, Foust, David y Tetreault, Darcy (2011), “Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”, *ASDI, Colección Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

<sup>105</sup> Esping-Andersen, Gösta (1999), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, cit., p. 53

<sup>106</sup> Mesa-Lago, Carmelo (1978), “Modelos de Seguridad Social en América Latina. Estudios comparativos”. Cfr. en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 42.

---

Para Fernando Filgueiras<sup>107</sup> la clasificación de los regímenes sociales en América Latina se conforma de la siguiente manera:

1. *Régimen Universal* (Argentina, Chile, Uruguay): Caracterizados por su amplia cobertura de los sistemas de protección social en materia de salud, educación y seguridad social (aunque con carácter estratificado). Con semejanzas similares a las del régimen conservador europeo.
2. *Régimen Dual* (Brasil, Colombia y México): Conformar sistemas de protección social basados en la cobertura de salud y pensiones para la población con un empleo formal. Destaca la aparición de programas de desarrollo humano y transferencias en efectivo debido al alto grado de pobreza.
3. *Régimen Excluyente* (Guatemala, Honduras, Bolivia y El Salvador): Se caracterizan por su desarrollo tardío y su forma fragmentada de protección social. Al encontrarse con graves problemas de pobreza severa se caracteriza por utilizar los fondos de inversión social.

Como se puede observar, ambas propuestas de regímenes sociales en América Latina se muestran coincidentes en las características de cada modelo, concluyendo que el objetivo de alcanzar una ciudadanía plena no se logró, debido a las medidas asistencialistas y fragmentadas implementadas bajo modelos estratificados y excluyentes, que solo favorecían a un grupo específico de la sociedad<sup>108</sup>.

Particularmente podríamos decir que México contiene elementos del modelo conservador europeo aunque también contiene elementos del modelo residual<sup>109</sup>. En lo que respecta al modelo conservador europeo se asemeja en que la protección social está basada en el seguro social, el cual protege únicamente a los trabajadores y sus familias. Mientras que las personas desempleadas o en paro no cuentan con ningún tipo de protección social, al no estar inscritos en la seguridad social. En lo que respecta al modelo residual, México presenta similitudes en que solo a aquellas personas que se encuentran en riesgo social, como suelen ser los grupos más pobres y vulnerables de la sociedad, se les otorga apoyo mediante programas de asistencia.

---

<sup>107</sup> Filgueiras (1998) citado en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 43.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>109</sup> Filgueiras (1998); Barba (2004, 2007) citados en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 48.

---

## 1.5. Crisis del Estado de Bienestar y posibles Alternativas

Como sabemos desde hace varios años el Estado de Bienestar manifiesta serios problemas en su consolidación y desarrollo, por lo que se han originado numerosas críticas acerca de los motivos que dan origen a su actual crisis<sup>110</sup>. Los principales motivos que se señalan como las causas de dicha crisis son de índole *económica, política e ideológica*<sup>111</sup>.

En lo que respecta a las limitaciones económicas<sup>112</sup>, éstas se han desarrollado por el aumento del gasto público en los últimos años. Producto del aumento de las personas que llegan a la tercera edad, provocando el gasto destinado para sus pensiones y en gastos de salud<sup>113</sup>. Lo que ha contribuido a que se dé un endeudamiento estructural en las cuentas públicas y como consecuencia una disminución en los servicios públicos.

La crisis de credibilidad del Estado de Bienestar sufrida en los años noventa, ha llevado a los gobiernos de numerosos países a plantearse el desarrollo de nuevos esquemas de gestión pública. Entre los cuales se encuentra, como nos indica el autor Félix Acosta, la nueva gestión pública (NGP) y la nueva gobernanza (NG)<sup>114</sup>. La Nueva Gestión Pública tiene como principios básicos la provisión de bienes y servicios públicos, por parte del Estado en estrecha colaboración de las empresas privadas y de la competencia del mercado. Con el propósito de empoderar a sus ciudadanos para que éstos puedan decidir sobre los servicios sociales que desean recibir. La Nueva Gobernanza establece la participación activa de la sociedad civil en las tareas del gobierno, en forma de acompañamiento en las acciones y no como una responsabilidad política<sup>115</sup>.

---

<sup>110</sup> Cfr. En Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, cit., p. 15; Martín Aranaga, Idoia (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, Ponencia presentada en I Seminario Nacional de Iniciativa Social Sin Ánimo de Lucro, Servicios Sociales Municipales, Cartagena, p. 23 y Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, cit., p. 38.

<sup>111</sup> Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, cit., p. 19; y en Martín Aranaga, Idoia (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, cit., p. 23.

<sup>112</sup> Martín Aranaga, Idoia (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, cit., p. 23.

<sup>113</sup> Cfr. en Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, cit., p. 15

<sup>114</sup> Acosta, Félix (2010), "La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes", *Pap. poblac* [online] vol.16, n.64, p. 158.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 160; y Martín Aranaga, Idoia (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, cit.

En lo que respecta a las limitaciones de índole políticas<sup>116</sup>, encontramos que las nuevas demandas sociales han provocado la creación de nuevas políticas sociales afectando directamente en los presupuestos nacionales. Debido a la ampliación no solo de los programas sociales para los desempleados, pensionistas o madres trabajadoras sino también sobre la amplitud en la cobertura de la población atendida.

Asimismo encontramos elementos ideológicos<sup>117</sup> que forman parte de la actual crisis del Estado de Bienestar. Con ello nos referimos a las demandas que recibe el Estado por diversos grupos sociales en espera de atención y protección. Desde los que reclaman la descentralización de los servicios públicos, debido a la alta burocratización de los mismos, hasta los que se resisten a la privatización de los servicios por no poder ser capaces de financiar los altos costos.

Según afirma Esping-Andersen<sup>118</sup>, dichos problemas se ven originados por el mal funcionamiento del mercado de trabajo y de la familia, los cuales se encuentran inmersos en un cambio revolucionario.

Para Esping-Andersen, la crisis del Estado de Bienestar comenzó desde la década de los cincuenta, justo después de su constitución. En el siguiente cuadro podemos observar los distintos períodos de crisis que ha sufrido el Estado de Bienestar desde su constitución:

**Tabla 1. Crisis del Estado de Bienestar**

<b>Década 1950</b>	<b>Década 1960</b>	<b>Década 1970-1980</b>	<b>Década 1990</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea inflación.</li> <li>• Perjudica al crecimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No produce igualdad.</li> <li>• Demasiado burocrático.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estanflación.</li> <li>• Desempleo.</li> <li>• Postmaterialismo.</li> <li>• Excesiva carga sobre el gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Globalización.</li> <li>• Desempleo.</li> <li>• Rigideces.</li> <li>• Desigualdades, exclusión social.</li> </ul>

<sup>116</sup> Acosta, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, cit., p. 23

<sup>117</sup> *Ibidem*.

<sup>118</sup> Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, cit., p. 50; y en Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, cit., pp. 19-22.

---

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inestabilidad familiar.</li> </ul>
--	--	--	---

Fuente: Esping-Andersen (1997)

Otros autores, como Hugh Hedo<sup>119</sup> por ejemplo, han afirmado que el Estado de bienestar estaba destinado a entrar en crisis desde su mismo comienzo. Por su parte, Berzosa y Fernández (1993), mencionan que los años 50 y 60 fueron las décadas donde el Estado de Bienestar alcanza su madurez, o lo que otros llaman la edad de oro del Estado de Bienestar, y que su crisis comienza en la década de los 70<sup>120</sup>. Por su parte, el autor Farge Collazos menciona que “partir de los años setenta, el modelo de Estado de bienestar resultó cuestionado en muchos aspectos instrumentales por las orientaciones político-económicas prevalecientes en el mundo desarrollado<sup>121</sup>”.

Por lo que podemos considerar que el Estado de Bienestar ha podido desarrollar, aunque no a plenitud, los principios básicos de su filosofía.

“...el modelo casi universalmente aceptado para crear cierta medida de paz y armonía social en las sociedades europeas de postguerra se ha convertido desde los setenta en fuente de nuevas contradicciones y divisiones políticas<sup>122</sup>”

Es evidente que tanto la economía como la sociedad han sufrido grandes cambios en los últimos años, derivados de la globalización y los procesos productivos que se han visto afectados por los cambios *demográficos* (envejecimiento de la población, caída de las tasas de natalidad, etc.) y de los cambios *sociales* (como las familias monoparentales, la incorporación de la mujer en el mercado laboral, los procesos masivos de migración y la desregulación y segmentación del mercado de trabajo)<sup>123</sup>.

Siguiendo a los autores González Rabanal, (2009), Montagut, (2004) y Fernández García, (1998), podemos afirmar que la crisis del Estado de bienestar resulta de su *falta de ajuste a los*

---

<sup>119</sup> Hedo, Hugh (1981). Ver en Esping-Andersen, Gösta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, cit., p. 80.

<sup>120</sup> De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., p. 35.

<sup>121</sup> Farge Collazos, Carlos (2007), “El Estado de bienestar”, *Enfoques*, Vol. XIX, Núm. 1-2, Universidad Adventista del Plata, p. 46.

<sup>122</sup> Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad, Madrid, p. 136.

<sup>123</sup> Montagut, (2004); Fernández, (1998); y González, (2009). Véase en De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., p. 38.

---

*nuevos problemas* que surgen de las *nuevas estructuras sociales*, especialmente en el entorno familiar y laboral sometidos a los cambios de una economía cada vez más internacionalizada<sup>124</sup>. O como menciona Rodríguez Cabrero, dicha crisis ha dado paso al triunfo ideológico del individualismo competitivo, cuyas consecuencias se manifiestan en el descrédito del Estado, el disciplinarismo social y las nuevas formas de exclusión laboral y social<sup>125</sup>.

A pesar de la crisis actual del Estado de bienestar, algunos autores como Offe Claus y Rodríguez Cabrero<sup>126</sup> ven difícil que éste sea reemplazado por una nueva alternativa progresista o conservadora y, en caso de darse, García Cotarelo<sup>127</sup> nos señala, que dicha alternativa tendría que ser esencialmente distinta a él.

Por lo que no se habla como tal de la desaparición del Estado de Bienestar, sino en su transformación para adaptarse a las nuevas condiciones económicas y sociales. Que le permitan expandir la privatización parcial de la fuerza de trabajo, afrontar las consecuencias sociales del establecimiento de diferentes formas de salario a dos velocidades, atender la emergencia de nuevas necesidades sociales como consecuencia del envejecimiento de la población, la pérdida de la asistencia familiar, así como acabar con los mecanismos tradicionales de centralización del bienestar y sustituirlos por sistemas descentralizados y participativos del bienestar social, y finalmente, el cambiar la concepción cultural del Estado de Bienestar, no como proveedor de bienestar, sino como demanda social de su articulación en otras formas de satisfacción de necesidades sociales<sup>128</sup>.

“La aguda recesión económica de mediados de los años setenta ha producido un renacimiento intelectual y políticamente poderoso de neo-laissez faire y doctrinas económicas monetaristas<sup>129</sup>”.

---

<sup>124</sup> Véase en De la O Barroso, María y Castro, Nelly (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, cit., p. 38.

<sup>125</sup> Cfr. en Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, cit., p. 24.

<sup>126</sup> Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, cit., p. 147; y en Rodríguez Cabrero, Gregorio (2004), *El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos*, cit., p. 15

<sup>127</sup> García Cotarelo, Ramón (1986), *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, cit., p. 218.

<sup>128</sup> Martín Aranaga, Idoia (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, cit., p. 25.

<sup>129</sup> Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, cit., p. 137.



---

Por ello, vemos como se da lugar a nuevos movimientos o alternativas del Estado de Bienestar en el mundo; como son el Neocorporativismo, el Neopragmatismo, el Reformismo social, el *Welfare mix* o el Pluralismo del Bienestar, la Sociedad del Bienestar, la Tercera Vía o el Estado democrático de Derecho.

a) Pluralismo del Bienestar

Para los autores Doyal y Gough (1994) esta corriente se denomina “Socialismo liberal democrático” mientras que Rodríguez Cabrero lo denomina gestión pluralista del Estado de Bienestar, el cual se basa en “una *óptima combinación de presencia del Estado* para garantizar la universalización de los derechos sociales, tratando de evitar la exclusión social, pero reformando la intervención estatal *vía descentralización*. Promoviendo la participación y control de la producción estatal del bienestar, así como la recuperación del mercado como mecanismo de personalización de necesidades y logro de la eficiencia y, finalmente, la reconstrucción de la sociedad civil como participación y control colectivos del bienestar a partir del mundo asociativo<sup>130</sup>”.

b) Sociedad del Bienestar

Autores como Alberdi<sup>131</sup>, mencionan que el nuevo modelo al que está orientado el Estado de Bienestar se fundamenta principalmente en la labor que los individuos, las organizaciones voluntarias y el mercado deben desempeñar para alcanzar el pleno bienestar de toda la sociedad civil. Con ello se les otorga una serie de derechos y deberes necesarios para el logro del bienestar. Sin embargo el gran desafío de este modelo es conseguir que la ciudadanía se corresponsabilice con las necesidades de toda la población y que trabaje conjuntamente para conseguir el máximo nivel de bienestar posible. Para lo cual, la labor de las organizaciones no gubernamentales y el voluntariado resulta de suma importancia al otorgarles mayor protagonismo.

c) Tercera Vía

Es propuesta por A. Giddens<sup>132</sup> y su objetivo es trascender tanto a la antigua socialdemocracia como al neoliberalismo, ampliando el papel que ha de jugar la sociedad civil en asociación con el

---

<sup>130</sup> Alberdi (1994). Véase en Martín Aranaga, Idoia (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, cit., p. 26.

<sup>131</sup> *Ibidem*.

<sup>132</sup> Giddens, A. (1999), “Tercera Vía, La renovación de la socialdemocracia”. Taurus, Madrid. Véase en Martín Aranaga, Idoia (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, cit., p. 26.

---

Estado, mediante una economía mixta que fomente la renovación y desarrollo de la comunidad. Dejando como principales tareas para el Estado el invertir en el capital humano y el promover una sociedad civil que sea activa y reflexiva<sup>133</sup>.

d) Estado Democrático de Derecho

Alternativa propuesta por Elías Díaz<sup>134</sup> la cual tiene entre sus principales características el pasar de un Estado excesivamente intervencionista a un Estado de intervención mucho más cualitativo y selectivo, para mejorar el buen funcionamiento del Estado Democrático de derecho. Construir valores más democráticos en una sociedad civil más vertebrada, sólida y fuerte, con un tejido social más denso, donde la presencia de corporaciones económicas, profesionales y laborales sea complementada y compensada con la de los nuevos movimientos sociales o con las organizaciones no gubernamentales con su acción a través del voluntariado social. Pasar del corporativismo al cooperativismo. La calidad de vida y no tanto la cantidad de productos consumidos serían los objetivos más concordantes con tal modelo de sociedad. Pasar de un sector público completamente estatal a un sector social, más plural y dinámico; y un sector privado que opera con los criterios y las instancias del libre mercado.

## 2. Estado del bienestar y Políticas Sociales

La clave de la concepción de Estado del bienestar radica en su singular concepción e implementación de las políticas sociales. Comenzaremos situando la política social en el contexto general de la acción política, tal y como la filosofía clásica las ha considerado<sup>135</sup>. Esta acción política estaba encaminada a la ordenación y encauzamiento de la actuación de los ciudadanos, por parte del legislador y del político, para garantizar que la ciudad desempeñara sus funciones naturales, entre ellas proporcionar los elementos de subsistencia para que todos puedan acceder a ellos<sup>136</sup>. Pero los autores clásicos critican que los gobernantes se conformen con proporcionar sólo

---

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> Díaz, Elías (2006), “Estado de Derecho y Derechos Humanos”, *Revista NOVO Estudios Jurídicos*, Vol. 11, No. 1, p. 21.

<sup>135</sup> Aristóteles señalaba que “el hombre es un animal político por naturaleza” y por ello tiende a la convivencia, “no solo por razones de utilidad común sino para alcanzar la perfección humana en la vida buena, siendo ésta la autosuficiente y feliz”. Aristóteles, *La Política* (I, 2, 9-12). Véase en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 13.

<sup>136</sup> Ciudad feliz se refiere a la ciudad que alcanza su plenitud porque todo ocupa su lugar y alcanza su finalidad. “La felicidad de cada uno de los hombres es la misma que la de la ciudad” (Aristóteles, *La Política* VII, 2,1, 1324<sup>a</sup> 5-

---

alimentos y una estructura social mínima a sus ciudadanos, confundiendo los medios con los fines<sup>137</sup>. Por ello consideran indispensable también el acceso a los bienes del espíritu, afirmando, por ejemplo, que la Política debe asegurar, sobre todo, una educación adecuada a sus ciudadanos<sup>138</sup>.

Resulta oportuno invocar aquí de nuevo la vieja filosofía política de Aristóteles ya que representa una excelente referencia para establecer el contenido básico del bienestar de los ciudadanos que cualquier política social debe asumir. En efecto, las acciones o programas sociales implementados por cualquier gobierno, sea de izquierdas o de derechas, deben tender a mejorar las condiciones materiales de vida de la población, favoreciendo en primer lugar el acceso a los bienes culturales esenciales como es el de la educación.

La materialización de estos objetivos en el diseño de políticas sociales es lo que ha contribuido a la creación de un Estado benefactor, protector de las necesidades de sus ciudadanos, que por primera vez hace el papel de receptor y distribuidor de la riqueza a través del gasto social. Conformando así un sistema de protección social que asegura las condiciones de vida mínimas exigibles por la dignidad de todo ser humano, proyectándose sobre la salud y atención sanitaria básica, la nutrición indispensable, el desempleo, la vivienda, etc.

En Europa, los eficaces sistemas de protección social han configurado un auténtico Estado de bienestar que aún está lejos de fraguarse en América Latina. La necesidad en Europa de reconstruir sociedades afectadas por dos guerras mundiales, requirió para ello construcción de un modelo que generara la estabilidad que tanto ansiaba la sociedad europea. En el caso de América Latina, como ya hemos explicado, nunca se constituyó un sistema sólido de protección social, sino apenas regímenes incompletos o parciales de protección social. Dichos regímenes se fueron conformando durante el siglo XX, con la creación de diversas instituciones<sup>139</sup>, poniendo el acento en los esquemas contributivos de la seguridad social. Lo que trajo como consecuencia, según veremos,

---

6), Véase en Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 24.

<sup>137</sup> Aristóteles (1946), *La Política* (III, 9,12). Véase Gómez de Pedro, María Esther (2001), *El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos*, cit., p. 40.

<sup>138</sup> Carrancio, Beatriz y Pérez, Edgardo (2001), “Las relaciones entre la política y la ética de Aristóteles”, *A parte Rei: revista filosófica*, p. 6.

<sup>139</sup> Valencia, Enrique et al (2011), “Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”, cit., p. 7.

---

una rígida segmentación en las clases sociales de la población, acabando por constituir como una de las regiones más desiguales del mundo<sup>140</sup>.

Sin duda, la idea de la Política Social sería impensable sin la consideración de los siguientes parámetros que la han hecho posible<sup>141</sup>:

1. *El concepto de Estado Social.* Se podría decir que en el origen de la idea de Estado Social de Derecho se encuentran los movimientos obreros sucedidos durante el siglo XIX, y específicamente en la revolución francesa de 1848<sup>142</sup>, en los cuales se encontraron reunidas las luchas por la reivindicación del derecho al trabajo y las requisitorias de democratización del aparato estatal<sup>143</sup>. Por su parte, Forsthoff sitúa los orígenes del concepto de Estado Social, en la nueva figura política de la monarquía social, desarrollada a mediados del siglo XIX, donde la Administración pública asume el papel para atender las necesidades sociales<sup>144</sup>.

Sin embargo el concepto de Estado Social de Derecho fue acuñado por primera vez por Herman Heller durante la República de Weimar, con el objetivo de redefinir el antiguo y caduco Estado de Derecho<sup>145</sup>. Y de forma impresa podemos encontrar el concepto de Estado Social en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana en 1949, en el Artículo 20 el cual definía a la República como “un Estado federal, democrático y social” y en su Artículo 28 “como un Estado democrático y social de Derecho<sup>146</sup>”.

---

<sup>140</sup> *Ibidem.*

<sup>141</sup> Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 35.

<sup>142</sup> García Cotarelo, Ramón (1986), *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, cit., p. 43

<sup>143</sup> Abendroth (1973), citado en Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 36.

<sup>144</sup> Meil (1984:212) citado en Montoro Romero, Ricardo (1997), “Fundamentos Teóricos de la Política Social”, cit., p. 36.

<sup>145</sup> Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 36. Asimismo es necesario enfatizar que en 1929 Herman Heller introducía la idea del Estado Social de Derecho “como una única fórmula destinada a cancelar la irracionalidad del Estado fascista y del Estado liberal burgués de derecho, mediante una acción estatal destinada a la mayor participación de las masas obreras en la distribución de los bienes materiales, lo que exige una planeación estatal, una nueva organización de la propiedad y de la democracia social, todo lo cual deberá conducir a una verdadera integridad nacional”, Véase en Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, A.C., México, D.F. pp. 86-87.

<sup>146</sup> Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 36.

- 
2. *La idea del Estado Providencia.* La idea de un Estado providencia se forjó durante el segundo imperio francés, por los republicanos que criticaban la filosofía demasiado individualista de ciertas leyes, como la Ley de Chapelier, y que a su vez promovían un el interés general e individual de los ciudadanos bajo el concepto de Estado de Providencia (*État providence*)<sup>147</sup>. Posteriormente en Alemania se utilizó el concepto de Wohlfahrtsstaat en 1870 por los socialistas de cátedra para referirse al nuevo sistema que anunciaba las políticas bismarkianas en materia social<sup>148</sup>. Debido a la influencia de Lassalle sobre Bismark y sobre todo para contener el auge del movimiento obrero revolucionario que se veía cada vez más poderoso<sup>149</sup>. Para Ricardo Montoro, tanto el Estado social como el posterior Estado de Bienestar nacieron de esa difícil confluencia entre el Estado y la Sociedad, establecida una vez que se convergieron posiciones socialistas y liberales en sus versiones más reformistas y modernas<sup>150</sup>.
3. *La concepción liberal del orden social y económico.* El Estado democrático y liberal tenía como valores básicos la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en los intereses comunes mediante el sufragio. En el Estado Social se mantienen dichos valores a la vez que les otorga una base y un contenido material. Pasando de tener derechos formales<sup>151</sup> a derechos materiales<sup>152</sup>.
4. *La concepción socialista o socialdemócrata.* Según lo describe Mishra, el Estado de Bienestar británico de postguerra se configuró bajo un gran principio, por las influencias de J.M. Keynes y W. Beveridge<sup>153</sup>, la cual señala que “los gobiernos de las naciones tendrían el derecho y también el deber de intentar garantizar a todos los ciudadanos lo que vagamente se entiende como un nivel de vida aceptable en sus

---

<sup>147</sup> Huerta Lara, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, cit. p. 4.

<sup>148</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>149</sup> García Cotarelo, Ramón (1986), *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar*, cit., p. 45.

<sup>150</sup> Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 36.

<sup>151</sup> Los derechos formales se consideran todos aquellos derechos cuya implementación no tiene un costo económico inmediato, por ejemplo la libertad. Ver en Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 36.

<sup>152</sup> Los derechos materiales son todos aquellos derechos que suponen un costo económico inmediato para su realización, tales como la educación. *Ibid.*, pp. 36-37.

<sup>153</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 39.

---

mínimos, bajo el principio clásico de igualdad de resultados caracterizado por las doctrinas socialistas y comunistas<sup>154</sup>».

El concepto ‘Política Social’ fue utilizado por primera vez por Robert Mohl, en 1845, a través de la expresión *socialpolitik*. Con ella quería referirse a una suerte de teoría de regulación de los fines sociales que fuese diferente de la política jurídica imperante en aquellos momentos dentro de la teoría de Estado<sup>155</sup>.

Las ‘Políticas Sociales’ quedan definidas, a partir de entonces, como todas aquellas iniciativas implementadas para atender y mejorar las necesidades básicas de la población de una manera estructurada y programada. Necesidades públicas colectivas y básicas como: la salud, la educación, el trabajo, la jubilación digna y todas aquellas condiciones generales que impidan la marginación social de la población en cualquiera de sus formas<sup>156</sup>.

Es importante señalar que el mismo concepto de ‘Política Social’ es tan dinámico como los elementos que se van incorporando como factores claves de la misma. En efecto, gracias a los sucesivos pactos sociales se han ido introduciendo como componentes de la política social cuestiones como la defensa del medio ambiente, la vivienda, la protección a la tercera edad, la protección al menor, o la defensa de la igualdad entre géneros<sup>157</sup>.

Existen numerosas definiciones sobre la *Social Policy*, pero todas ellas tienen como denominador común garantizar el bienestar colectivo e individual, en términos de seguridad, salud, etc.<sup>158</sup> Actualmente, cabría definir la ‘Política Social’ como “un instrumento característico del Estado moderno que ha permitido, por un lado limar los conflictos sociales que venían arrastrándose desde el siglo XIX, y por el otro conseguir alcanzar un grado de equiparación social (una especie de igualdad social no totalmente realizada) bajo la forma de ese bienestar colectivo que ha caracterizado especialmente a los países europeos desde finales de la segunda guerra mundial<sup>159</sup>”.

---

<sup>154</sup> Mishra, R. (1990:41), citado en Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 39.

<sup>155</sup> Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p.34.

<sup>156</sup> *Ibidem*.

<sup>157</sup> *Ibidem*.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 49

<sup>159</sup> *Ibid.*, p. 35.

---

Algunos autores han enfatizado también la necesidad de resaltar en la ‘Política Social’ los aspectos no específicamente económicos de las relaciones humanas, proyectando su acción, fundamentalmente sobre las dimensiones sociales y culturales<sup>160</sup>.

Norma Ruiz apunta una noción amplia y global de la Política Social, que hace referencia a “un conjunto de instituciones, programas y mecanismos cuyo denominador común es que sus componentes estén orientados a incidir en las condiciones de vida, la socialización y la reproducción de la población<sup>161</sup>”. Siguiendo a esta autora podemos identificar como componentes básicos de toda Política Social dos aspectos<sup>162</sup>:

- El seguro social: que busca aliviar los efectos desintegrados del mercado sobre la clase trabajadora y garantizar el orden de producción establecido.
- La asistencia social: que cubre las omisiones del seguro social, abarcando básicamente la atención de salud, educación y vivienda, que no se derivan de un contrato de trabajo.

Asimismo, señala como esquemas de racionalización de la Política Social<sup>163</sup>:

- Los programas de prevención
- Los programas finales
- La asistencia institucionalizada
- La privatización

Desde el punto de vista económico la Política social proporciona las condiciones de intercambio trabajo/capital y desde el punto de vista político constituye una fuente de legitimación del poder estatal y del sistema social en general<sup>164</sup>.

Desde el punto de vista económico, Emilio Duhau clasifica los enfoques de las Políticas Sociales en tres grandes grupos<sup>165</sup>:

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>161</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 30.

<sup>162</sup> *Ibidem.*

<sup>163</sup> *Ibidem.*

<sup>164</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 37.

- 
- Liberal-Individualista: Percibe las actividades informales del sector popular como una potencial capacidad empresarial obstruida por el burocratismo, a lo que no habría más que aplicar medidas desreguladoras que propicien la libre competencia.
  - Tecnocrático-Progresista: Recalca el impacto de la pobreza sobre los objetivos del desarrollo así como la necesidad de redistribuir el ingreso y dar satisfacción a las necesidades básicas de la población. Difundida por CEPAL, BID y PNUD.
  - Democrático-autonomista: Sustentada por las ONG's. Se centra en los derechos ciudadanos y la participación popular como recursos para la redistribución del ingreso y el logro del bienestar social.

Desde el punto de vista político, relativo a la acción y la legitimación del Estado, Donati identifica tres tipos de modelos<sup>166</sup>:

- 1) Primer tipo:
  - a) Caridad
  - b) Garantía de Control Social
  - c) Mecanismo de producción social
  - d) Realización del derecho social de ciudadanía.
- 2) Segundo tipo:
  - a) Modelo Residual
  - b) Modelo Adquisitivo-ejecutivo
  - c) Modelo Institucional-redistributivo
  - d) Modelo total
- 3) Tercer tipo:
  - a) Modelo Formalista
  - b) Modelo Normativo
  - c) Modelo materialista

---

<sup>166</sup> Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., pp. 43-44.



---

Según el informe de la Organización de las Naciones Unidas en su reunión de 1987, la Política Social debe guiarse por los principios de la *Participación* directa de los sujetos, la *Descentralización* y la *Corresponsabilidad* entre los sectores público y privado<sup>167</sup>.

En su nuevo papel, la Política Social deberá ir más allá de la simple transferencia de recursos humanos y capitales y deberá incorporar la realización de estudios sobre las necesidades sociales que incluyan tanto la creación como la distribución de dichas necesidades. Considerando elementos claves para asegurar su futuro como son la legitimidad de las necesidades sociales; la permanencia del modelo de Estado de Bienestar bajo un nuevo Estado provisor, legislador e inspector; la vinculación entre el bienestar individual y bienestar público; las limitaciones de la economía social de mercado y las exigencias de productividad para las modernas Políticas Sociales; el nuevo papel de la familia y la consideración del individualismo<sup>168</sup>. Sin olvidar incluir, en el diseño de las políticas sociales, el enfoque basado en los derechos humanos, ya que ello nos permitirá garantizar el acceso de toda la población a los derechos sociales, y por tanto nos permitirá alcanzar la equidad y la igualdad social requerido para lograr el bienestar necesario.

Dado que nuestro tema central de investigación son las Políticas Sociales en México, consideramos necesario empezar describiendo los antecedentes que dieron paso a la construcción de las políticas sociales en México.

### **3. Génesis y desarrollo de la ‘Política Social’ en México**

Los problemas más graves en México han sido y siguen siendo, la pobreza y la desigualdad social. Dichos problemas provocaron el levantamiento armado de la población que demandaba, entre otras cosas, mejores condiciones de vida, dando paso a la Revolución Mexicana en 1910<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> ONU (1987), “La Política Social en transición: adaptación a las necesidades del decenio de los 90’s”, citado en Martín Aranaga (1999), *Políticas Sociales: activas-participativas*, cit., p. 28.

<sup>168</sup> Montoro Romero, Ricardo (1997), *Fundamentos Teóricos de la Política Social*, cit., p. 47.

<sup>169</sup> Cabe recordar, tal como nos menciona Norma Ruiz, que la revolución mexicana de 1910 fue el medio de resolución entre el fracaso de la autorregulación del mercado y el reclamo tanto de las clases populares como de la burguesía nacional. Siendo ésta última la beneficiaria de la lucha armada y la encargada de instaurar un nuevo régimen liberal y un Estado de Derecho mediante la transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales de la nación, producto de la necesidad de crecer como unidad nacional como requisito del contexto internacional. Por tanto, la revolución mexicana de 1910, es considerada por distintos analistas como una revolución burguesa, democrática, liberal, social y constitucional, que buscó eliminar los lastres políticos tradicionales que amenazaban el desarrollo del

---

Los logros de la Revolución Mexicana, además de acabar con una dictadura de más de treinta años y evitar la reelección, fue el reconocimiento de los derechos sociales de la población, los cuales fueron plasmados en la Constitución Política Mexicana de 1917<sup>170</sup>.

Como hemos mencionado anteriormente tanto la Constitución Mexicana de 1917 como la Constitución de Weimar de 1919 reconocen por primera vez los derechos sociales de su población, principalmente de sus trabajadores.

Dichas Constituciones también se caracterizan por ser más programáticas que normativas careciendo de fuerza jurídica para su aplicación estableciéndose como fórmulas vacías en su contenido<sup>171</sup>. Aunque, con el paso del tiempo, la Constitución Alemana fue adquiriendo cada vez mayor fuerza en su aplicación, la Constitución Mexicana se fue quedando como mera referencia normativa carente de fuerza jurídica y producto del sistema corporativista y clientelar que se creó durante en el proceso de transición democrática.

La Constitución Mexicana de 1917 garantiza los siguientes derechos sociales<sup>172</sup>:

Art. 1: Derecho a la igualdad y no discriminación.

Art. 3: Derecho a la Educación.

Art. 4: Derecho a la Vivienda,  
Derecho a un medio ambiente adecuado,  
Derecho a la alimentación,  
Derecho a la protección de la salud y  
Derecho de Igualdad de Género.

Art. 123: Derecho al Trabajo y Previsión Social<sup>173</sup>

---

capitalismo mexicano. Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 83-84.

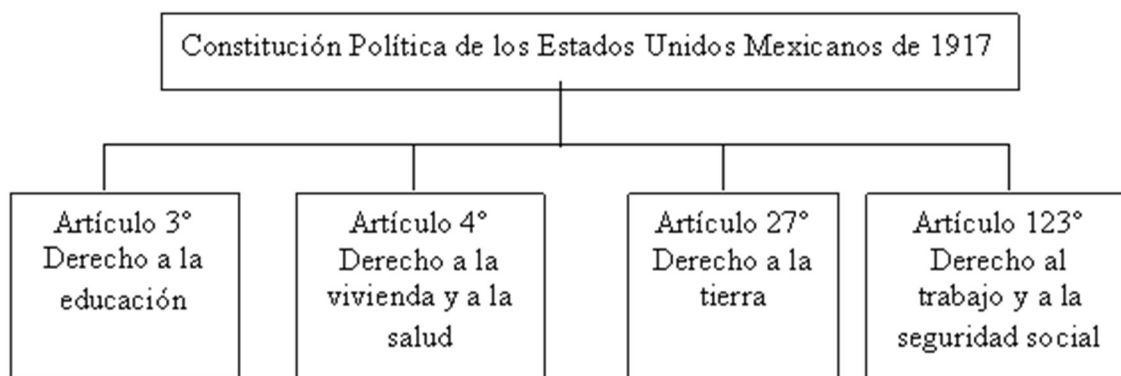
<sup>170</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 84-85.

<sup>171</sup> Heller, Herman (2006), *El Derecho Constitucional de la República de Weimar. Derechos y deberes fundamentales*, Mosqueda, Escritos Políticos, Ed. Palestra, Lima; y Valencia, Enrique et al (2011), "Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI", cit., p. 8.

<sup>172</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 86; Palacios Escobar, Ángeles (s/f), "Características de la Política Social en México", Facultad de Economía, *Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México*, (CEDEM), UNAM, México, D.F.; y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), "Antecedentes", en *Desarrollo Social*, Cámara de Diputados. México, D.F. p. 5.

<sup>173</sup> Fracción XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y

**Tabla 2. Origen de la Política Social Mexicana**



Fuente: Ceja Mena, Concepción (2004:6)

Los gobiernos postrevolucionarios fueron reconociendo la existencia de la pobreza y reflexionando sobre los efectos que producen en la sociedad y, como consecuencia, en logro del desarrollo nacional. Se empezó a ver la pobreza como un problema social y por ello se dio paso a la construcción de instituciones y programas sociales, sobre todo en materia de seguridad social, para mitigar los efectos de la pobreza, la cual se hacía más que evidente en grandes sectores de la población.

Desde el período postrevolucionario hasta el gobierno del Lic. Lázaro Cárdenas<sup>174</sup>, la movilidad popular, la política educativa y la ampliación de la cobertura de los programas de salud fueron los ejes principales de la política social<sup>175</sup>. La seguridad social fungía como una política gubernamental de interacción entre el Estado postrevolucionario y la clase obrera.

Entre los avances más importantes que se dieron en materia social<sup>176</sup>, fueron la creación de la *Secretaría de Educación Pública* en 1921, implementando desde su inicio un programa nacional

---

cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares. (Constitución Mexicana de 1917).

<sup>174</sup> Entre 1930 y 1970 se crean y amplían una serie de instituciones e instrumentos jurídicos, materiales, ideológicos y políticos que caracterizaron la política económica y social de México, tras el pacto posrevolucionario. Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 88.

<sup>175</sup> Barba, Carlos (2004:27). Véase en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 47.

<sup>176</sup> Las acciones del Estado estuvieron encaminadas hacia el aumento del gasto social, los subsidios, el impulso al empleo y la reforma agraria, generando una estructura institución con gran capacidad para garantizar el abasto de mercancías, la mano de obra, los insumos básicos, así como la creación de instituciones como la CONASUPO, NAFINSA, IMSS, BANOBRAS, CAPUFE, PEMEX, AHMSA, CFE, CNI, BNCA entre otros. Véase Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 88.

---

de alfabetización a nivel primaria<sup>177</sup>; en 1929 se propone la creación de la *Ley de Seguro Social* para “garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, sería garantizada por el Estado<sup>178</sup>” pero no fue sino hasta 1943 cuando se promulga dicha ley<sup>179</sup>; en 1930 la *Ley de Planeación Democrática* que tenía como objetivo “coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del país<sup>180</sup>”; durante el gobierno de Abelardo L. Rodríguez se fija un salario mínimo para los trabajadores y se crea el *Código Sanitario* en 1933; con Lázaro Cárdenas en el poder, se elabora por primera vez el Plan Sexenal de Gobierno, asimismo se crea el *Comité Nacional de Defensa del Proletariado* en 1935, el *Instituto Politécnico Nacional* en 1936 y en 1937 la *Secretaría de Asistencia Pública*; y ese mismo año, dentro de ésta Secretaria, el *Departamento de Asuntos Indígenas*<sup>181</sup>. Las políticas del Presidente Lázaro Cárdenas concedieron la libertad de negociación y organización de los trabajadores pero no les proporcionó seguridad social. A finales de los años treinta, los servicios de salud en México estaban a cargo de la beneficencia pública y privada, ya que el Estado no sentía la responsabilidad de hacerse cargo de ello.

Enrique Valencia, señala que la política social mexicana ha tenido tres objetivos fundamentales a lo largo de la historia política, social y económica del país, que son: la mejora en las condiciones de la población, la legitimación del régimen político y el apoyo al proceso económico o al modelo económico vigente<sup>182</sup>. Dichos objetivos se manifestaron en un pacto social (implícito), expresado de diversas formas, en tres grandes etapas de la vida nacional, las cuales fueron<sup>183</sup>:

---

<sup>177</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, cit., p. 8

<sup>178</sup> Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión (1995), *Ley del Seguro Social*, México, D.F., <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lss.htm>

<sup>179</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en *Seguridad Social*, Cámara de Diputados. México, D.F., p. 8.

<sup>180</sup> Sánchez Luna, Gabriela (2011), “Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México”, *Revista Jurídicas*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 86, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México, D.F. Para mayor información ver en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm#CINCO>

<sup>181</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en *Desarrollo Social* cit., p. 12.

<sup>182</sup> Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, México: transiciones múltiples y reformas pendientes. *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 19 Número 1, p. 82.

<sup>183</sup> *Ibid.*, pp. 82-94.

- 
1. *Período sustitutivo (1940-1980)*. Durante este período la política social de México era de corte dualista. El pacto social estuvo vigente durante todo este período y fungió como un elemento central del modo de regulación de los riesgos sociales.
  2. *Reformas liberales (a partir de 1990)*. La política social mexicana durante este período fue asistencialista y focalizada. En lo que respecta al pacto social éste presentó un debilitamiento, sin generar un modelo alternativo.
  3. *Alternancia democrática (a partir de 2000)*. Durante este período la política social se caracterizó por tener una mezcla entre el asistencialismo hacia los más pobres de los antiguos regímenes y el intento de universalismo en el sistema de protección de salud como propuesta de la nueva forma de gobierno.

Abordaremos ahora con mayor detalle los procesos sociales, políticos y económicos que se llevaron a cabo para la construcción de la política social en México, haciendo referencia a los periodos que hemos señalado.

### **3.1. Período sustitutivo (1940-1980)**

Tal como se indicó en la clasificación de Mesa-Lago<sup>184</sup> sobre los modelos de bienestar en América Latina, México empezó a construir su sistema de protección social a partir de los años cuarenta, durante el período de gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946)<sup>185</sup>, creando, durante este período, la mayoría de las instituciones de protección social. En 1940 se crea la *Secretaría de Trabajo y Previsión Social* con el objetivo de responder a las demandas de los trabajadores. En 1943 se crea el *Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)*<sup>186</sup> y la *Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA)*<sup>187</sup>, ambas consideradas como los pilares fundamentales de la seguridad social en México<sup>188</sup>. El IMSS además de estar dirigida a los grupos de la sociedad industrial urbana también establecía un nuevo pacto entre la industria, los obreros y el Estado en cuanto a la financiación de las prestaciones en materia de salud y seguridad social. Mientras que

---

<sup>184</sup> Mesa-Lago, Carmelo (1978), “Modelos de Seguridad Social en América Latina. Estudios comparativos”. Cfr. en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 42.

<sup>185</sup> Barajas Martínez, Gabriela (2010), “Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958”, *Revista Política y Cultura*, Núm. 33, pp. 65-66; y en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006) *Antecedentes*, en *Desarrollo Social*”, cit., p. 12.

<sup>186</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 48.

<sup>187</sup> Ordoñez (2002); González y Scott (2010), Branchet-Márquez (2007, 2010) citados en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 49.

<sup>188</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, cit., p. 11.

---

la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) debía hacerse cargo de la salud preventiva y de la asistencia pública de los más pobres que no estaban cubiertos por la seguridad social. En materia educativa se inicia en 1944 la cruzada nacional de alfabetización, impulsando con ello la universalización de la educación en el país. En materia política se promulgó la *Ley Federal Electoral* en 1946, la cual daba inicio a la formación de nuevos partidos políticos y permitió el voto a los ciudadanos; para mayores de 18 años que estuvieran casados y de 21 años para los solteros así como la inclusión, por primera vez, de las mujeres para ejercer su derecho al voto en elecciones municipales y elecciones a diputados.

A inicios de los años cincuenta se produce un cambio en la estructura de la sociedad, ya que se da un flujo masivo de la población rural a la ciudad producto del deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores agrícolas y por el aumento de oportunidades de empleo que empezaban a emerger en las grandes ciudades. Lo que provocó que se hiciera más notoria la división de clases sociales, las cuales comenzaron a fraccionarse en clases alta, media y obrera.

En términos económicos, las tasas de crecimiento en México entre 1950 y 1970 eran del 6% representando un aumento del 3% anual del producto per cápita del país. En los años siguientes México experimentó diversas crisis provocando una desaceleración del crecimiento económico. Lo que provocó que entre 1970 y 1994 el crecimiento tuviera una tasa anual de casi un 4%, siendo el peor periodo el comprendido entre 1981 y 1994 donde solamente se creció un 1.4%<sup>189</sup>.

Para minimizar los efectos producidos por la pobreza en los grupos más vulnerables, como son los niños, en 1952 se crea la *Oficina Nacional para los Niños* cuyo objetivo era atender de forma especializada la salubridad y atención materno-infantil a través de programas de guarderías, de la dotación de subsidios familiares y los programas de educación familiar. Pese a los esfuerzos realizados por dicha oficina no se terminó con la indigencia y la desnutrición infantil por lo que en 1961 se crea el *Instituto Nacional de Protección a la Infancia (INPI)* y en 1968 el *Instituto Mexicano de Atención a la Niñez (IMAN)* para la atención de niños y niñas huérfanos, abandonados, desvalidos, discapacitados o con ciertas enfermedades.

---

<sup>189</sup> DOF (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., p. 73. Para obtener mayor información sobre las diversas crisis económicas sucedidas en México desde 1934 hasta el 2015 y su relación con el poder adquisitivo de la población mexicana, ver gráfico en Anexo 2, Cuadro 4.

---

Otro logro importante en materia de salud fue la creación, en 1960, del *Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*<sup>190</sup> el cual proveería de atención médica y prestaciones económicas, sociales y culturales a los funcionarios públicos del país, extendiendo los beneficios para los familiares tanto de trabajadores como de pensionistas<sup>191</sup>. En materia política se produce, en 1968, la matanza de Tlatelolco, en la cual mueren cientos de jóvenes en manos de los cuerpos militares dirigidos por el Secretario de Gobernación Luis Echeverría Álvarez. Los jóvenes se manifestaban contra las políticas internas, denunciando las malas condiciones económicas por las que atravesaba el país, a la vez que se unían a las manifestaciones que se estaban produciendo a nivel internacional. Dicha evento fue acallado además de las medidas violentas, con la celebración de las Olimpiadas de México, diez días después.

En 1972 se crea el *Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)*<sup>192</sup> para dar cumplimiento al derecho a la vivienda emanado del Art. 4 de la Constitución de 1917. El cual señala que “*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo*”<sup>193</sup>.

A finales de la década de los setenta, el modelo de protección social de México, basado en la seguridad social, sufrió una gran crisis<sup>194</sup> producto de los efectos generados por la crisis internacional de 1973, teniendo como reto principal reducir los alarmantes niveles de pobreza, generar empleo y para reducir los niveles de desigualdad.

“El acceso a la seguridad social en 1970 era un privilegio de un bajo porcentaje de la población (23.1%). El corte clientelar fue entre asalariados y no asalariados”<sup>195</sup>.

---

<sup>190</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 93; y en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006) *Antecedentes*, en Desarrollo Social, cit., p. 7; y Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 49.

<sup>191</sup> Ontiveros, (2002). Citado en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México” cit., p. 49; y en Mariñez Navarro, Freddy (2002), *La Política Social en la transición mexicana*, Ponencia presentada en el XVth ISA World Congress of Sociology “Issues in pro-poor policies in Non-OECD countries”, Brisbane, Australia.

<sup>192</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 97-100; y Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 45.

<sup>193</sup> DOF (1917), *Constitución Política de México de 1917*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F.

<sup>194</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 50.

<sup>195</sup> Valencia, Enrique (2007:9). Citado en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 51.

---

La tensión social generada por el deterioro de las condiciones de vida de la población, se manifestó en movilizaciones sociales masivas, mismas que condujeron al interés y preocupación por parte del Estado para favorecer dichas condiciones. Elaborando con ello los programas de combate a la pobreza, los cuales se convertirían poco a poco en el sustituto de los servicios prestados por la seguridad social.

Los primeros programas de combate a la pobreza que encontramos, los cuales se explicaran a detalle más adelante, son el *Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER)*<sup>196</sup> creado en 1973 y la *Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR)*<sup>197</sup> creada en 1977, bajo la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>198</sup> y el Banco Mundial (BM)<sup>199</sup>.

Los esfuerzos del gobierno mexicano para atender a los sectores de la población más afectadas por las constantes crisis económicas, mayoritariamente de las zonas rurales, fueron plasmados en los diversos programas sociales creados, como hemos señalado anteriormente, a partir de los años setenta. Sin embargo, y como veremos a continuación, dichos programas de ayuda a los más necesitados no constituyeron una estrategia integral de la política social para el combate a la pobreza debido a que operaron de forma aislada y descoordinada repercutiendo directamente en los resultados de reducción de la pobreza<sup>200</sup>.

El PIDER, fue el proyecto encargado de elevar la capacidad productiva de los campesinos rurales. La COPLAMAR<sup>201</sup> por su parte desarrollaría la estrategia para la inserción de sectores deprimidos del campo y la ciudad a la protección social, incluyendo rubros como la educación, la salud, la vivienda y la alimentación.

---

<sup>196</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 101; y en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006) *Antecedentes*, en *Desarrollo Social* cit., p. 6; y Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 51.

<sup>197</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en *Desarrollo Social*, cit., p.10; y Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 51.

<sup>198</sup> La financiación otorgada para el PIDER por el Banco Interamericano de Desarrollo en 1975 fue de 110 millones de dólares, financiando a 30 microrregiones, posteriormente en 1977 financiaría otras 30 microrregiones.

<sup>199</sup> En la segunda fase del PIDER el Banco Mundial financió 15 microrregiones otorgando 15 millones de dólares.

<sup>200</sup> Palacios Escobar, Ángeles (s/f), “Características de la Política Social en México”, cit.; Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 95-104; y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en *Desarrollo Social*, cit., p. 7.

<sup>201</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 195 y 102; y Palacios Escobar, Ángeles (s/f), “Características de la Política Social en México”, cit., p. 4.



---

Pese a los esfuerzos realizados por el Estado con la implementación de los mencionados programas sociales para combatir los niveles crecientes de pobreza, éstos se ven opacados por la crisis alimentaria producida por el déficit en la producción de maíz, trigo y frijol. Teniendo que recurrir a la importación de alimentos, alcanzando un 25% en las importaciones de maíz. Para dar solución a dicha crisis alimentaria el gobierno crea en 1980 el *Sistema Alimentario Mexicano (SAM)*<sup>202</sup>, implicando con ello la reducción de la dependencia en la importación de alimentos y obligando al gobierno a reorientar las prioridades en el sector agrícola. A pesar de contar con características innovadoras, por la expansión de la producción mediante el incremento del rendimiento del temporal de los pequeños productores agrícolas, éste sufrió una brutal decadencia con el cambio de gobierno en 1982 hasta su total desaparición en 1983. Tal como describiremos con detalle a continuación.

### **3.1.1. El Programa PIDER (1970-1976)**

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), fue creado en 1973 bajo la administración de Luis Echeverría Álvarez con el propósito de apoyar las deficiencias detectadas en el sector rural, por lo que se crearon obras de infraestructuras y se otorgaron servicios sociales a las zonas más marginadas del país. Asimismo pretendía generar fuentes permanentes de trabajo para que los campesinos se quedaran en sus lugares de origen y de esa manera promover el desarrollo en el campo y con ello frenar la migración de los campesinos a la ciudad<sup>203</sup>.

El PIDER pretendía apoyar en cierta medida los propósitos diseñados por el gobierno federal de ayuda en favor de las comunidades más pobres. Dichos propósitos eran los siguientes<sup>204</sup>:

1. Dotar a los pueblos rurales del país de obras y servicios necesarios para su desarrollo económico y social.
2. Proporcionar empleo y mejor remuneración a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.

---

<sup>202</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 103-104; y en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en Desarrollo Social, cit., p. 12.

<sup>203</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 101.

<sup>204</sup> Echeverría Álvarez, Luis (1974) "Programa de inversiones...". Citado en Lara Elizalde, Enrique (2010), "Política Social en México 1973-1982 y 1988-1994: Pider, Coplamar y Pronasol. Una revisión a la Ciudad de México. Tesis para obtener grado de maestría por la Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., p. 56. Más información ver Anexo 2, Cuadro 1.

- 
3. Elevar la productividad y el ingreso y,
  4. Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el crecimiento regional, propiciando el acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.

Los recursos destinados por el PIDER se clasificaron en 4 grandes grupos<sup>205</sup>:

- 70 % para inversión productiva en el ganado, sistemas de riego, en industrias rurales, producción de fruta, conservación de suelo y agua.
- 20 % para el desarrollo de caminos secundarios y electrificación.
- 9 % para infraestructura social, agua potable e infraestructura en educación primaria, etc.
- 1 % para evaluación de proyectos.

Sin embargo los resultados del PIDER fueron limitados debido a la falta de experiencia en la gestión de los programas sociales, por lo que la falta de normativas claras y directrices para su gestión afectaron directamente la transferencia de los recursos<sup>206</sup>. Pero se inicia una dinámica nueva sobre programas dirigidos al combate a la pobreza incorporando elementos nuevos de gestión administrativa como la descentralización de las funciones a través del Convenio Único de Coordinación. Su cobertura logró beneficiar a un 54% de la población en todo el territorio nacional.

### ***3.1.2. La creación de COPLAMAR***

La Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) se creó en 1977 como parte de la política social nacional del gobierno de José López Portillo. Con el propósito de llevar a cabo una investigación sobre la situación de los grupos marginados y las zonas deprimidas del país, que elevara la eficacia en la realización de las acciones destinadas a éstos. Este programa incorpora por primera vez el término “marginado” para dirigirse

---

<sup>205</sup> Leco, Casimiro y Bollain Esteban (2013), “La Política Social en México, 1970-2013”, *INCEPTUM*, Vol. VIII, No. 15. Julio-Diciembre, p. 191.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

---

a todas aquellas personas que no tienen acceso a una vida digna, incluyendo, además de los campesinos, a la población en estado de indigencia, desempleada y grupos indígenas<sup>207</sup>.

Las líneas de investigación derivadas del COPLAMAR para la creación de subprogramas fueron las siguientes<sup>208</sup>:

1. El de las necesidades esenciales.
2. El de la estructura productiva
3. El referente a las cuestiones históricas y de estructura social.

Entre sus objetivos principales destacamos los siguientes:

- Asegurar una oferta abundante de alimentos y servicios.
- Promover el establecimiento de fuentes de trabajo en las zonas más marginadas a través de los recursos públicos y privados.
- Elevar la eficacia en el aprovechamiento de los recursos de zonas marginadas mediante tecnologías modernas.
- Aplicar recursos en materia de alimentación, salud, educación y vivienda para los estratos más bajos de la población.

Con todo ello se pretendía construir un sistema de cooperación comunitaria que generara desarrollo en las comunidades más marginadas del país. Por lo que se llevaron a cabo numerosas obras para dar atención a la población marginada en materia de infraestructura y servicios básicos como carreteras, agua potable, electricidad, educación y servicios básicos de vivienda.

En 1979 se lleva a cabo un convenio entre la COPLAMAR y el IMSS, creando el programa IMSS-COPLAMAR el cual tenía como propósito ofrecer atención médica, educación para la salud

---

<sup>207</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 102-103; y Leco, Casimiro y Bollain Esteban (2013), “La Política Social en México, 1970-2013”, cit., p. 180.

<sup>208</sup> Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Véase en Lara Elizalde, Enrique (2010), “Política Social en México 1973-1982 y 1988-1994: Pider, Coplamar y Pronasol. Una revisión a la Ciudad de México. Tesis para obtener grado de maestría por la Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., p. 98.

---

y planificación familiar a los campesinos de las zonas más olvidadas de país a cambio de la realización de trabajos comunitarios.

Bajo el programa IMSS-COPLAMAR se crearon clínicas en zonas marginadas rurales y urbanas, cubriendo de atención sanitaria a más del 65% de la población con las diversas instituciones sanitarias para 1981.

Al tener como propósito la realización de una investigación sobre las condiciones de vida de la población marginada, se obtiene por primera vez información sobre las regiones más pobres del país y se trabaja para establecer criterios sobre mínimos básicos de bienestar. Sentando las bases para los diagnósticos geográficos y sociales sobre la pobreza en México.

Los objetivos planteados por COPLAMAR desde su inicio quedaron como meras intenciones debido a que la falta de recursos y el exceso de burocracia hicieron inviable la permanencia de dicho programa.

### ***3.1.3. La creación del SAM***

La baja productividad agrícola, bajo la presidencia de José López Portillo, ocasionó que las importaciones de alimentos en México aumentaran considerablemente, poniendo en riesgo la seguridad alimentaria nacional. Por tal motivo se creó, en 1980, el Sistema Alimentario Mexicano, para planificar la producción y consumo de los alimentos básicos<sup>209</sup>.

Entre sus principales objetivos encontramos<sup>210</sup>:

- Lograr la autosuficiencia alimentaria nacional
- Incidir en la organización de los campesinos
- Distribuir el ingreso a favor de los pequeños productores
- Facilitarles créditos e insumos

---

<sup>209</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 103.

<sup>210</sup> *Ibidem*.

- 
- Generar empleos rurales y apoyar la agroindustrialización
  - Apoyar la agricultura temporal
  - Apoyar la comercialización de productos agrícolas
  - Apoyar la investigación tecnológica de procesado y enriquecimiento de alimentos con especial énfasis en las necesidades de las pequeñas y medianas empresas
  - Apoyar la educación para la alimentación

Para alcanzar los objetivos anteriormente planteados el SAM desarrolló acciones y metas en la política económica, comercial, pesquera, industrial y de consumo alimentario.

Con el análisis e identificación de las necesidades alimentarias de las regiones más críticas del país se definió la *Población Objetivo Preferente* la cual representaba la realidad de 13 millones de personas, en 1979, en áreas rurales y 6 millones en áreas urbanas<sup>211</sup>.

Para ellos, se definió una dieta básica de 2.750 calorías y 80 gramos de proteína al día. Distribuyendo canastas básicas para cubrir dichas necesidades mínimas de alimentación<sup>212</sup>.

El SAM apoyó a los agricultores mexicanos otorgando créditos para la adquisición de maquinaria y equipo agroindustrial así como semillas mejoradas. Se les dio asistencia técnica sobre el uso de fertilizantes y pesticidas para el combate de plagas y enfermedades. Lo que se tradujo en las cosechas más altas, incrementos en la producción ganadera y pesquera.

Este programa dejó de operar en 1983 debido, principalmente, al cambio de modelo económico, el cual pasaría a ser de mayor apertura económica y comercial, producto de las recomendaciones hechas por el FMI y el BID<sup>213</sup>.

Sin embargo, en 1985, se determinó que el consumo básico del 50% de los hogares mexicanos era deficiente. Por ello se creó el Programa de Ayuda Alimentaria Directa para Grupos de Riesgo

---

<sup>211</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 104.

<sup>212</sup> *Ibidem*.

<sup>213</sup> Para obtener mayor información sobre las medidas implementadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en América Latina, consultar a Williamson, John (2002), "What Washington Means by Policy Reform", Chart 2 from *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Peterson Institute for International Economics.

---

de Comunidades Indígenas en Extrema Pobreza en 1989, para tratar de disminuir la desnutrición infantil y de mujeres lactantes o embarazadas incentivando la producción agrícola local. Su fracaso también se debió a las condiciones económicas por las que atravesaba el país con las constantes crisis económicas. Obteniendo resultados simbólicos y de bajo impacto.

Recordemos que la economía mexicana, durante los años setentas y ochentas principalmente, había sufrido grandes desequilibrios producto de las contantes crisis económicas que hicieron necesaria la solicitud de ayuda financiera al exterior, teniendo que recurrir a instituciones como el Fondo Monetario Internacional o al Banco Mundial<sup>214</sup>. Dichas instituciones otorgaban préstamos a México a cambio de modificaciones en sus programas económicos y sociales; provocando con ello la elaboración de políticas de restricción social y austeridad. Tras varios macro devaluaciones sufridas a la moneda mexicana durante el gobierno de Miguel de la Madrid, se crea en diciembre de 1982, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)<sup>215</sup>, el cual pretendía dar estabilidad a la moneda y mantener el equilibrio macroeconómico mediante la reducción del déficit fiscal. Y en 1986, el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC) el cual pretendía incrementar la economía y reducir la inflación. Pero al no tener ningún control sobre el aumento de la inflación y sobre la estabilidad económica del país, se crea en 1987 un Pacto de Solidaridad Económica (PSE) con el objetivo de sanear las finanzas públicas y de controlar los niveles de inflación, además de facilitar la apertura al comercio exterior. Finalmente en 1989 se crea el Pacto para la Estabilización y crecimiento económico (PECE) como un método para disciplinar las finanzas públicas y tener menor dependencia con la ayuda externa. Con este tipo de medidas México inicia su transformación hacia un nuevo modelo económico orientado hacia un enfoque más neoliberal. Ya que dichas reformas económicas provocaron que las políticas sociales elaboradas durante esa década estuvieran fuertemente condicionadas por la política económica, disminuyendo el gasto social implementando políticas de austeridad. Dichos ajustes hicieron que los avances producidos en materia social en los años anteriores se vieran fuertemente afectados, produciendo un malestar generalizado en la sociedad, la cual reclamaba no solamente una mejora en las condiciones sociales

---

<sup>214</sup> El diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales y sus programas, a partir de los años noventa, tenían como objetivos principales el reemplazar el viejo paradigma del seguro social y no interrumpir el funcionamiento del mercado. Véase en Barba Solano, Carlos (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”, cit., p. 35.

<sup>215</sup> Para mayor información sobre los objetivos del PIRE ver Anexo 2, Cuadro 1.

---

sino una verdadera democracia en las instituciones político-administrativas, tras varias décadas de autoritarismo, abuso del poder y corrupción<sup>216</sup>.

Por lo que el sistema corporativista mexicano, creado hasta entonces, se vio fuertemente afectado por las políticas de austeridad aplicadas, lo que hizo posible la baja participación de los charristas y las conductas clientelares. Dejando espacio para la creación de organizaciones civiles, que cada vez más iban cobrando mayor importancia, tanto en su capacidad de organización como de actuación en la esfera social.

La sociedad entonces paso a cuidarse de sí misma, a través de acciones colectivas basadas en la solidaridad, recuperando con ello su potencial de movilidad, pasando de pasiva y dependiente a ser más participativa, heterogénea, autónoma e informada<sup>217</sup>.

A pesar de que la organización de la sociedad se dio de forma independiente a los partidos políticos y fue cobrando cada vez mayor importancia, no desaparecieron del todo las conductas clientelares, las negociaciones subterráneas, el populismo y el corporativismo. Sin embargo estas conductas no forman parte de las organizaciones civiles que, desde su postura, siguen creando una fuerte presión sobre la actuación del Estado en las políticas de bienestar.

“La legitimidad del Estado mexicano respecto a sus funciones y métodos de gobierno comenzó a ser seriamente cuestionado a finales de los sesentas. Las distintas fuerzas sociales tendientes a la transformación del espacio económico y político continuaron manifestándose y reprimiéndose durante los setentas. Para los ochentas, el Estado comenzó a responder las demandas relacionadas con el funcionamiento de la economía, a su excesiva intervención en ella y a su fuerte insolvencia financiera, pero no dio respuesta a los problemas de eficiencia del aparato público, de democratización del sistema político y de asignación equitativa del ingreso<sup>218</sup>”.

Tras estos acontecimientos económicos y políticos, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha una serie de medidas que se vieron plasmadas en la reforma a la Constitución, incorporando en su Artículo 4 el derecho a la salud y a la vivienda digna<sup>219</sup>. Con dicha reforma no

---

<sup>216</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 113-118.

<sup>217</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>219</sup> Cfr. Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2007), “El derecho a la protección de la Salud”, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, A.C., México, D.F; y en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 54.

---

se buscaba la mejora en las condiciones de vida de la población sino mantener el equilibrio político y calmar los niveles de tensión entre la sociedad y del resto de los partidos políticos.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX, México emprendió dos grandes reformas: *la económica*, a través de la apertura comercial, la desregulación, la eliminación de subsidios, la liberalización del mercado y la privatización del sector público; y *la social* la cual se vio reflejada en la descentralización de la educación básica y los servicios de salud asistencial, mediante la privatización de las pensiones, el recorte a los subsidios de alimentos y de fomento a la vivienda, entre otros<sup>220</sup>.

La implementación de un régimen de bienestar dual en México<sup>221</sup> condujo a la fragmentación de las clases sociales, privilegiando a los trabajadores organizados, los cuales contribuían y garantizaban la estabilidad del régimen. Estos grupos organizados cercanos al poder, llamados comúnmente “charristas”, vivían de los favores de los dirigentes y mantenían privilegios personales a cambio de fungir como instrumento de control sobre algunas organizaciones sociales bajo métodos coercitivos y corruptos<sup>222</sup>.

El resto de la población, compuesto por los grupos de trabajadores por cuenta ajena o trabajadores del campo o población desempleada, quedaron fuera del sistema de protección social. Lo que evidenció más la ineficiencia del sistema de protección social creado hasta entonces.

Tal como nos indica Peter Ward, la población no podía exigir recursos como derechos propios sino que tenían que “intercambiarlos por apoyo político, buena conducta y obediencia a la autoridad... utilizando el bienestar social como un medio para aliviar la presión social<sup>223</sup>”.

---

<sup>220</sup> Valencia Lomelí, Enrique y Ordóñez, Gerardo (2006), *Alternativas, Políticas sociales y Desarrollo Regional en México*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, El Colegio de la Frontera Norte y la Universidad de Guadalajara, México.

<sup>221</sup> El esquema dual tuvo rasgos universalistas que podían apreciarse únicamente en el discurso posrevolucionario el cual tenía un sentido de justicia social, sin embargo en la práctica las políticas de bienestar beneficiaron a ciertos estratos de la población, sobre todo aquellos cercanos a las organizaciones oficiales, a los sindicatos o a los grupos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional. Véase en Barajas Martínez, Gabriela (2010), “Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958”, cit., p. 63; y en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en *Desarrollo Social*, cit., p. 13.

<sup>222</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 118.

<sup>223</sup> Ward, Peter (164-219) Véase en Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 119; y en Mariñez Navarro, Freddy (2002), *La Política Social en la transición mexicana*, cit., p. 4.



---

El descontento social no solo se veía manifestado en las calles sino que se empezó a manifestarse dentro del mismo aparato de gobierno, dando lugar a un nuevo partido, el Frente Democrático Nacional<sup>224</sup>, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas y por otros ex militantes del partido del Gobierno<sup>225</sup>.

En su llegada al poder en 1988, el Presidente Carlos Salinas de Gortari, se encontró con una lista de demandas sociales producidas por el desgaste político, económico y social bajo el cual se encontraba el país<sup>226</sup>. Entre las cuales estaba el mitigar los efectos de la crisis en la población avanzando en la satisfacción de sus necesidades básicas y acrecentar sus capacidades de desarrollo.

Para ello creó una serie de estrategias para el mejoramiento productivo del nivel de vida, bajo éstas 4 líneas principales<sup>227</sup>:

1. La creación de empleos y la protección al salario de los trabajadores.
2. La atención a las demandas prioritarias de bienestar social.
3. La protección al medio ambiente.
4. La erradicación de la pobreza extrema.

El programa social estrella durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que tuvo como objetivo erradicar la pobreza extrema y crear condiciones físicas y socioeconómicas necesarias para la igualdad de oportunidades y el desarrollo de capacidades de la población<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> Actualmente denominado Partido de la Revolución Democrática (PRD). Fue creado en 1988 por la coalición de las distintas fuerzas políticas del país para disputar las elecciones presidenciales de ese año e impedir que siguiera al frente del gobierno el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>225</sup> Procedentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Creado en 1929 bajo la denominación de Partido Nacional Revolucionario. Cambia su denominación en 1946 por Partido Revolucionario Institucional. Gobernando desde su creación hasta el año 2000. Branquet-Márquez, (1996), citado en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 54.

<sup>226</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>227</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 126.

<sup>228</sup> Mariñez Navarro, Freddy (2002), *La Política Social en la transición mexicana*, cit., p. 6; Cogco Calderón et al (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, p. 6-7; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en Desarrollo Social, cit., p. 8; Palacios Escobar, Ángeles (s/f), “Características de la Política Social en México”, cit., p. 5; Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 126; y Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 54.

---

El PRONASOL se consideró un programa integral al abarcar simultáneamente la pobreza extrema, la vivienda, la infraestructura urbana, la salud y la educación, haciendo partícipes no solo al gobierno federal, sino a las autoridades estatales y población beneficiaria.

Fue el primer programa social en incluir a la población beneficiaria, participando ya fuera económicamente, en especie o a través de la mano de obra. Lo que dio paso a una nueva forma de hacer política social, donde se empiezan a incorporar conceptos como descentralización, focalización, transferencias condicionadas, competitividad, manejo del riesgo social entre otros. Todas ellas promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial con el objetivo principal de “reducir la intervención del Estado en las cuestiones sociales<sup>229</sup>”.

Dada la importancia que dicho programa tiene en la evolución historia de las políticas sociales en México, consideramos oportuno analizarlo con más detalle, por lo que desarrollaremos en las siguientes líneas, lo que fueron sus características principales.

#### ***3.1.4. El Programa PRONASOL***

El Programa de Nacional de Solidaridad (PRONASOL) se creó en 1988 bajo el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Su principal objetivo era coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones emprendidas en la administración pública para combatir los bajos niveles de vida de la población rural y urbana mediante seis componentes básicos: *alimentación, salud, vivienda, empleo, proyectos productivos y educación*.

Su característica principal era que por primera vez se hacía partícipe a la población beneficiaria, bajo el método de trabajo comunitario representado por los llamados Comités de Solidaridad. Con ello se pretendía eliminar la burocracia y la intervención estatal excesiva. Aunque su principal problema fue precisamente la excesiva intervención presidencialista, por ser utilizado como medio de propaganda y control político.

---

<sup>229</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 67.

---

Este programa era novedoso también por su diseño, al ser un programa de tipo compensatorio que destinaba los subsidios por medio de la focalización y mediante mecanismos de corresponsabilidad. Combatiendo la pobreza al tiempo que incentivaba la movilización y generación de capital social.

Su operación se basaba en cuatro principios básicos<sup>230</sup>:

- Respeto a la voluntad, a las iniciativas y formas de organizarse de la comunidad en general y los individuos participantes en el programa.
- Tener una participación efectiva, plena y organizada, de todas las acciones del programa, por parte de las comunidades.
- Lograr la corresponsabilidad entre la sociedad organizada y el Estado para afrontar los retos y tareas de la Política Social.
- Tener plena transparencia y honestidad en el manejo de los recursos.

Se definió como “el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales<sup>231</sup>”.

“Solidaridad no solo es un programa compensatorio, de obras o de inversión de emergencia, sino un cambio sustancial en la forma como se definen los programas, en el método de trabajo y en el lapso en la que se ejecutan y operan las obras...comporta también una alternativa de corresponsabilidad y satisfacción, de forma que los individuos aprenden a resolver sus problemas particulares en la medida en la que contribuyen a la resolución de problemas conjuntos<sup>232</sup>”.

Las vertientes básicas en las que se trabajaron las acciones del PRONASOL son las siguientes<sup>233</sup>:

- Solidaridad para el bienestar social
- Solidaridad para la producción popular

---

<sup>230</sup> Leco, Casimiro y Bollain Esteban (2013), “La Política Social en México, 1970-2013”, cit., p.185.

<sup>231</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Solidaridad*, p. 127. Véase en Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 130.

<sup>232</sup> Consejo Consultivo de Solidaridad (pp. 144-156). Véase en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 132.

<sup>233</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 130.

- 
- Solidaridad para el desarrollo regional

En materia de infraestructura y servicios básicos, fue el programa que más obras realizó, beneficiando tanto a la población rural como urbana. Ya que se llevaron a cabo más de 500 mil obras y acciones en drenaje, electricidad, el agua potable, entre otras. En materia de fomento productivo se crearon 5,000 empresas sociales gracias a los recursos otorgados por el Fondo Nacional de Empresas Sociales.

Su fracaso se debió, principalmente, a la inestabilidad económica por la que atravesaba el país producto de las constantes crisis económicas, llevando la política económica al límite para controlar la deuda dentro y fuera del país. Los incrementos en la deuda externa, y sobre todo, las recomendaciones de los organismos internacionales financiadores de la dicha deuda, orientaron la política social mexicana hacia una más restrictiva y sujeta a los ajustes presupuestarios. Por lo que, como los programas anteriores, sus resultados fueron deficientes y de corto alcance, al cerrar el sexenio con la peor crisis económica registrada en el país, dejando a millones de mexicanos más en estado de pobreza.

De lo anteriormente expuesto podemos resumir que es durante los años ochenta cuando se empieza a introducir en México nuevos discursos y prácticas en la Política Social. Pero no es sino hasta los años noventa cuando se consigue que la protección social empiece a priorizar estrategias de focalización para los más necesitados; trayendo consigo nuevas formas de entender la pobreza, pasando de ser un problema relacionado con la distribución, a ser un problema relacionado con la incapacidad para incorporarse a las dinámicas del mercado<sup>234</sup>.

Adicional a los problemas económicos y políticos, debemos recordar que México experimentó un crecimiento poblacional desmedido, pasando de 3.6 millones de hogares en 1930, a 4.8 millones en 1960 y a 18.1 millones para 1992<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 67.

<sup>235</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006), *Antecedentes*, en *Desarrollo Social*, cit., p. 11.

---

Por lo que con las constantes crisis económicas y el crecimiento poblacional desmedido, la pobreza extrema se hizo aún más notable y llegó a abarcar a cerca de 14 millones de mexicanos en 1994<sup>236</sup>.

### 3.2. Reformas liberales en la década de los '90

Una vez analizados los principales programas de la política social mexicana implementados hasta 1994, podemos señalar que la política social en México tenía un papel secundario en el modelo de desarrollo, ya que el gobierno federal consideraba que el bienestar de la población se daría gracias al crecimiento económico<sup>237</sup>.

Según lo anteriormente expuesto podemos señalar que, la Política Social en México empezó a tomar forma a partir de 1970 con la implementación de programas sociales destinados hacia los más pobres. Sin embargo no es hasta mediados de los años noventa cuando se inicia una nueva etapa hacia la consolidación y evaluación de las políticas sociales en México<sup>238</sup>. Se inicia una nueva etapa de los llamados programas sociales de tercera generación, tales como *Progresas* y *Oportunidades*<sup>239</sup>, los cuales incluían aspectos como la focalización, la descentralización de las acciones de las instituciones públicas y una mayor participación ciudadana.

Con la llegada al poder del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, se implementaron una serie de políticas de austeridad en materia económica y social, debido a la severa crisis económica con que se encontró, requiriendo para ello, el desarrollo de estrategias de descentralización administrativa y la continuación de la descentralización de estrategias fiscales iniciadas desde 1983<sup>240</sup>.

---

<sup>236</sup> Representando a 52,4 millones de personas en pobreza patrimonial. Para mayor información sobre la evolución de la pobreza, ver en Anexo 2, Cuadro 3.

<sup>237</sup> Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), "La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance", cit., p. 87.

<sup>238</sup> Acosta, Félix (2010), "La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes", cit., pp. 155-156; y Palacios Escobar, Ángeles (s/f), "Características de la Política Social en México", cit., p. 3.

<sup>239</sup> Los cuáles serán desarrollados y analizados con mayor detalle en los capítulos II y III.

<sup>240</sup> Cfr. en Uribe Gómez, Mónica (2011), "Enfoques contemporáneos de política social en México", cit., p. 57

---

Por lo que las características de la política social vinculada a las estrategias económicas durante el período de reformas liberales fueron su carácter fragmentado, producto de los errores de inclusión y exclusión por la estrategias de focalización implementadas; en lo relativo a la legitimación social se pasa de privilegiar a los sectores corporativos masivos para privilegiar a los sectores corporativos privilegiados como a los individuos, a través de los seguros subrogados y las pensiones individuales; en cuanto al apoyo del nuevo proceso económico, éste se dirige al sector financiero, mediante estrategias como el ahorro forzoso; y en lo que respecta a la política salarial esta se vio liberalizada para ser más amigable con el mercado, aunque en realidad continuó fuertemente controlada para apoyar el modelo de competitividad<sup>241</sup>.

La creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), introdujo un nuevo esquema en los programas sociales, implementando estrategias de focalización, bajo el principio neoliberal de atender a los más pobres entre los pobres<sup>242</sup>. Dicho programa cambia el concepto utilizado por las anteriores administraciones federales de la política social de subsidios a la oferta por la política social de subsidios a la demanda, mediante la focalización dirigida a incrementar el desarrollo humano<sup>243</sup>.

### **3.3. Alternancia democrática y transición política a partir de 2000**

El comienzo del nuevo siglo y el cambio de partido político en el gobierno federal, trajo consigo cambios necesarios no solo en términos de democracia y participación ciudadana sino en la administración de la gestión de las políticas públicas.

---

<sup>241</sup> Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 88.

<sup>242</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 57; en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., pp. 87-88; y en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, Estudio RIMISP-FAO, Informe final, CIDE, México, D.F., p. 3

<sup>243</sup> *La política de subsidios a la oferta* se refiere al apoyo de precios subsidiados y del control de precios de los alimentos); mientras que la *política de subsidios a la demanda* se refiere a las transferencias dirigidas hacia la atención de algunas necesidades alimentarias, educativas y de salud de los pobres extremos con la intención de no crear distorsión en los precios del mercado. Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 88.

---

La pobreza y la desigualdad seguían siendo los problemas más acuciantes del gobierno mexicano<sup>244</sup>. Por lo que, a partir de 2001, se emprendieron algunas medidas, lideradas por el gobierno federal, para establecer una metodología nacional que permitiera establecer, con mayor precisión, la medición de los índices de pobreza a nivel nacional. Para ello se creó un Comité Técnico de Medición de la Pobreza (CTMP), compuesto por un grupo de expertos en la materia procedentes de instituciones nacionales de educación e investigación<sup>245</sup>.

Los resultados del CTMP se presentaron al Gabinete Presidencial de Desarrollo Social en el 2002, clasificando la pobreza sólo en ingresos; de la cual la SEDESOL propuso que la pobreza fuera medida en tres líneas distintas<sup>246</sup>: *pobreza alimentaria*, la cual representa a aquella población que no puede cubrir sus necesidades básicas de alimentación al tener como ingreso entre 1.7 y 2 dólares diarios por persona; *pobreza de capacidades*, la cual representa a la población que además de no poder cubrir sus necesidades básicas en alimentación, tampoco les es posible cubrir sus necesidades en salud y educación al tener por ingresos diarios por persona entre 2.0 y 2.7 dólares; y *pobreza de patrimonio*, representa a toda aquella población que además de no poder cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud y educación, tampoco puede hacerlo sobre sus necesidades de vivienda y transporte al contar con ingresos diarios por persona de entre 3.0 y 4.5 dólares.

Otro de los cambios producidos en materia de desarrollo social fue la publicación, en el año 2000, de la Gaceta Oficial del Distrito Federal donde se promulgaba la primera Ley de Desarrollo Social, la cual sería la encargada de regular, coordinar y definir los criterios de la Política Social implementados en el Distrito Federal.

---

<sup>244</sup> Como hemos mencionado anteriormente la cifra alcanzada en 1994 de personas en estado de pobreza fue de 14 millones de mexicanos. Tras el estallido de la crisis económica de 1994-1994, la cifra de pobreza en México alcanzó los 69 millones de personas en 1996. Para mayor información sobre la evaluación de la pobreza en México durante el período 1992-2012, ver en Anexo 2, Cuadro 3.

<sup>245</sup> Cfr. en CONEVAL (s/f), *¿Cómo se logró construir la medición de Pobreza del Coneval?*, México, D.F. ://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Como\_logro\_construir\_la\_medicion\_de\_Coneval%20(1).pdf ; y en Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, p. 208.

<sup>246</sup> Para obtener mayor información acerca de la metodología utilizada para la medición de la pobreza en México ver en CONEVAL (2009), "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", México, D.F., o visitar: <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Metodologia.aspx>

---

A nivel nacional, se crea en el 2004 la *Ley General de Desarrollo Social* (LGDS) bajo el mandato de Vicente Fox Quesada, con el objetivo de avanzar hacia la formalización de los programas sociales en México<sup>247</sup>.

Tras la creación de la LGDS, los trabajos realizados por el CTMD sobre la medición de la pobreza encontraron un respaldo institucional que elevó el rango constitucional de los lineamientos que permitiesen la evaluación y el diagnóstico periódico de las distintas dimensiones que afectan las condiciones de vida de la población. Dichos acciones serían apoyadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>248</sup>.

Sin embargo, tras seis años de la promulgación de la primera Ley de Desarrollo Social, y tras dos años de la promulgación de la Ley Nacional de Desarrollo Social, en México solo diez Estados contaban con una Ley de Desarrollo Social, siendo éstos Baja California, el Distrito Federal, Durango, Guerrero, Estado de México, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas<sup>249</sup>.

Tanto la LGDS como las leyes nacionales promulgadas en México en materia de desarrollo social tienen como objetivo principal reducir la pobreza, la exclusión y la desigualdad económica y social, mediante la regulación de las políticas públicas y la garantía de los derechos sociales.

Por su parte, la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) establece como derechos sociales la educación, la salud, la vivienda, alimentación, un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación contenidos en la Constitución Política Mexicana<sup>250</sup>.

---

<sup>247</sup> Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, p. 281.

<sup>248</sup> CONEVAL (s/f), *¿Cómo se logró construir la medición de Pobreza del Coneval?*, cit., p. 11.

<sup>249</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública CESOP (2006) *Antecedentes*, en Seguridad Social, cit., p. 1.

<sup>250</sup> DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., Título Segundo, Cap. Único, Art. 6, p. 3; Acosta, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, cit., p. 155; Valencia Enrique, Foust David, Tetreault Darcy (2011), “Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”, cit., p. 7-8; y Cogco Calderón et al (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, cit., p.19.



---

Asimismo dicha Ley, en su Artículo 39, señala a la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) como la institución responsable de concentrar y ejecutar los planes y programas de la política social mexicana: “es la SEDESOL quien diseñará y ejecutará las políticas generales de desarrollo social<sup>251</sup>”.

Los objetivos centrales de la LGDS son<sup>252</sup>:

1. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Mexicana.
2. Señalar las obligaciones del gobierno, establecer las instituciones responsables del desarrollo social y definir los principios y lineamientos de generales a los que deben sujetarse la Política Nacional de Desarrollo social.
3. Establecer un Sistema Nacional de Desarrollo Social en la que participen los gobiernos estatales y municipales.
4. Determinar las competencias legales de los distintos niveles de gobiernos, tanto municipal como federal así como las estrategias de concertación con los sectores sociales y privados.
5. Fomentar el sector social en la economía.
6. Regular y garantizar los servicios sociales contenidos en los programas sociales.
7. Determinar las bases para la participación social y privada; y fomentarla.
8. Establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.
9. Promover el establecimiento de instrumentos de acceso a la justicia, a través de la denuncia popular en materia de desarrollo social.

En su Artículo 3 del Capítulo 1, la LGDS nos plantea los principios bajo los cuales se regirá la Política Nacional de Desarrollo social, siendo éstos los siguientes<sup>253</sup>:

---

<sup>251</sup> Cogco Calderón et al (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaria de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, cit., p.13.

<sup>252</sup> DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., p. 1.

<sup>253</sup> DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., p. 2.

<b>Tabla 3. Principios fundamentales de la Política Nacional de Desarrollo Social</b>	
1. Libertad	Capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en el desarrollo social.
2. Justicia distributiva	Garantiza que toda persona reciba de manera equitativa los beneficios del desarrollo conforme a sus méritos, sus necesidades, sus posibilidades y las de las demás personas.
3. Solidaridad	Colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno, de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.
4. Integridad	Articulación y complementariedad de programas y acciones que conjunten los diferentes beneficios sociales, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Social.
5. Participación social	Derechos de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones el desarrollo social.
6. Sustentabilidad	Preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, sin comprometer la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.
7. Respeto a la diversidad	Reconocimiento en términos de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, las opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra, para superar toda condición de discriminación y promover un desarrollo con equidad y respeto a las diferencias.
8. Libre determinación de los pueblos indígenas y sus comunidades	Reconocimiento en el marco constitucional a las formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del Estado.
9. Transparencia	La información relativa al desarrollo social es pública en los términos de las leyes en la materia. Las autoridades del país garantizarán que la información gubernamental sea objetiva, oportuna, sistemática y veraz.
10. Perspectiva de género <sup>254</sup>	Una visión científica, analítica y política de las mujeres y los hombres que se propone eliminar las

<sup>254</sup> Fracción reformada DOF 01-6-2012.

---

	causas de la opresión de género, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basadas en el género, que se planea la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social.
--	---

DOF (2004), “Ley General de Desarrollo Social”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., Título Primero, Capítulo I, Art. 3 p. 2.

En cuanto a la Política Nacional de Desarrollo social se establecen como objetivos principales los siguientes<sup>255</sup>:

- Propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social;
- Promover un desarrollo social con sentido social que propicie y conserve el empleo, eleve el nivel de ingresos y mejore su distribución;
- Fortalecer el desarrollo regional equilibrado y;
- Garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social.

Para poder implementar los objetivos centrales y los principios fundamentales de la Política Nacional de Desarrollo Social arriba mencionados, era necesario que todos los Estados de la Republica cuenten con una ley, reglamento o convenio en materia de Desarrollo Social que hagan posible la implementación de dichos objetivos y principios fundamentales. Sin embargo, y como mencionamos anteriormente, los Estados que contaban con una Ley de Desarrollo Social en el 2006 eran diez, dos Estados que habían suscrito algún Reglamento o Convenio de Desarrollo Social y veinte Estados que no contaban con ninguna Ley, Reglamento o Convenio relativo al desarrollo social. Representando un obstáculo para la implementación de los objetivos plasmados en la Ley de Desarrollo Social a nivel nacional<sup>256</sup>.

---

<sup>255</sup>DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., p. 4.

<sup>256</sup> Para obtener mayor información sobre el listado de las leyes estatales en materia de Desarrollo Social creadas hasta el 2006, ver en Anexo 2, Cuadro 5.

---

Para el desarrollo óptimo de los objetivos y principios arriba descritos, la LGDS creó una serie de instituciones encargadas para el desarrollo e implementación de los mismos. Entre las cuales podemos mencionar el *Sistema Nacional de Desarrollo Social*, encargado de coordinar e integrar la participación de los sectores público y privado cuyo coordinación compete al titular de la Secretaría de Desarrollo Social; la *Comisión Nacional de Desarrollo Social*, la cual funge como instrumento de coordinación entre los programas y acciones e inversiones para el cumplimiento de los objetivos planteados por la Política Nacional de Desarrollo Social y está integrado por un titular de la Secretaría de Desarrollo Social y de las demás Secretarías como la de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, y Medio Ambiente y Recursos Naturales; la *Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social* igualmente conformado por los representantes de las principales Secretarías teniendo como objetivo acordar y dar seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, de los Programas Nacionales de Desarrollo Social, sectoriales, regionales, institucionales y especiales así como la elaboración de propuestas de las partidas y montos del gasto social. Los acuerdos de dicha Comisión serán de carácter obligatorios para las dependencias del Ejecutivo Federal; el *Consejo Consultivo de Desarrollo Social* para impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil, analizando y proponiendo programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Social; y finalmente el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*<sup>257</sup>, la cual será la encargada de revisar periódicamente el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, con el propósito de corregirlos, reorientarlos, adicionarlos o suspenderlos según sea necesario. El CONEVAL está integrado por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social, seis investigadores académicos miembros del Sistema Nacional de Investigadores y un Secretario Ejecutivo designado por el Ejecutivo Federal.

Como podemos observar la LGDS propone para el logro de sus objetivos la participación activa de las distintas Secretarías que conforman el gobierno federal así como de la sociedad civil. De esa forma se evita la duplicidad u omisión de funciones como se producían en los programas de desarrollo social de periodos anteriores. Favoreciendo una mayor coordinación tanto de las dependencias de gobierno como de los sectores de más demanda de la sociedad. Asimismo, es importante señalar, que dicha Ley incluye un apartado de Denuncia Popular, en su Capítulo VII,

---

<sup>257</sup> DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., p. 16; y en Acosta, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, cit., p. 155.

---

Artículo 67 y 68, los cuales establecen que toda persona u organización puede presentar una denuncia por cualquier hecho o acto que produzca o pueda producir algún daño al ejercicio de los derechos establecidos en dicha Ley, especificando los pasos necesarios para realizar dicha denuncia.

Es decir, según este párrafo de la LGDS, los derechos sociales de los mexicanos son, por primera vez, exigibles y denunciables. Debiendo los beneficiarios recibir un trato respetuoso, oportuno y de calidad, con acceso a la información y privacidad de la información personal. Dicho apartado de la LGDS especifica también las sanciones a las cuales podrán ser sometidos los funcionarios públicos que incumplan con lo establecido en dicha Ley, ya sea por omisión o mal uso de información. Asimismo señala, en su Artículo 18, que el gasto destinado a los programas de desarrollo social no podrán ser menores en términos reales que los del año anterior inmediato y deberán incrementar en función al incremento del producto interior bruto. Evitando con ello la desaparición de los programas por falta de presupuesto por factores ya sea internos o externos del país<sup>258</sup>.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)<sup>259</sup>, creado en el año 2006 por el decreto establecido en la LGDS, es el organismo máximo encargado de la evaluación de los planes y programas de desarrollo social implementados en México. Por tanto es el mayor referente sobre la evaluación de la Política Social mexicana. Actualmente evalúa los planes y programas implementados en todo el territorio nacional y emite los informes correspondientes sobre la situación de pobreza en el país. Establece los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la pobreza, tomando en cuenta los indicadores referidos en el artículo 36 de la LGDS<sup>260</sup>; promueve los mecanismos de acceso a las bases de datos

---

<sup>258</sup> Asimismo el Artículo 19 señala los programas que son prioritarios y de interés público, considerando a éstos los programas de educación obligatoria, las campañas de prevención y control de las enfermedades transmisibles y programas de atención médica, los programas dirigidos a las personas en condición de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria, los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil, los programas de abasto social de productos básicos, los programas de vivienda, los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la económica y a los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, camino y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano. Art. 18 y 19 del Capítulo III, Del Financiamiento y el Gasto. DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., pp. 5-6.

<sup>259</sup> Cogco Calderón et al (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, cit., p. 17.

<sup>260</sup> DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., p. 8.

---

de las evaluaciones para un adecuado análisis de la planeación, investigación, capacitación y enseñanza y concreta acuerdos y convenios con las autoridades de desarrollo social de estados y municipios y, en su caso, con organizaciones de los sectores social y privado, para promover la evaluación de programas y acciones; entre otros.

Por todo lo anteriormente expuesto podemos señalar que la LGDS constituye un cambio positivo y significativo en la elaboración e implementación de las políticas sociales en México. Para autores como Félix Acosta son dos las razones por las cuales la LGDS constituye dicho cambio tan significativo en las políticas sociales en México, las cuales se detallan a continuación<sup>261</sup>:

- 1.- La política social ha sido elevada a rango de precepto legal, lo cual representa un paso importante para constituirse como una política de Estado, dando mayor certidumbre a todos los actos públicos y sociales al lograr que sus objetivos trasciendan por las distintas administraciones públicas del Estado.
- 2.- Al ser aprobada por unanimidad por todos los partidos políticos, establece la premisa de que la política social en México puede ser conceptualizada y analizada como un conjunto de creencias valorativas compartidas.

La creación tanto de la Ley General de Desarrollo Social en el año 2004, como la del CONEVAL en el 2006, han contribuido a la formalización legal y administrativa de la política social, la cual ahora puede ser vista como parte de las políticas centrales del gobierno federal. Es por ello que consideramos tanto a la Ley General de Desarrollo Social como a la CONEVAL los ejes fundamentales en los cuales debe basarse y apoyarse la Política Social en México.

---

<sup>261</sup> Acosta, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”, cit., p. 167.

---

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El presente capítulo ha tenido como objeto la aproximación al concepto de Estado del Bienestar, utilizando como instrumento el análisis de la idea de bienestar, rastreada a en las principales corrientes filosófico-políticas: la doctrina clásica, la doctrina utilitarista y el moderno enfoque de capacidades.

En las concepciones clásicas hemos encontrado la afirmación de que las aspiraciones más profundas del ser humano no se concretan en el bienestar sino en la felicidad. Y la no identificación de felicidad con bienestar material. Precisando también la exigencia de un mínimo de bienestar material para poder hablar de felicidad.

El utilitarismo es la primera corriente de pensamiento que identifica felicidad con bienestar y bienestar con placer (tenencia de bienes materiales) y ausencia de dolor. En este sentido, la concepción utilitarista es la que más influencia ha tenido en la configuración del posterior Estado del Bienestar construido en clave de satisfacción de bienes materiales y del principio del mayor bienestar para el mayor número de personas, con las consecuencias de desprotección de esas minorías marginadas que quedan fuera de los sistemas generales de asistencia.

El enfoque de capacidades es el que ha conseguido corregir la deriva materialista del enfoque utilitarista rescatando la categoría capacidades, situándola fuera del horizonte económico y focalizando su proyección sobre cada persona, dentro del ámbito social y político de cada grupo, con sus expectativas, cultura y bienes radicados en cada contexto.

En todo caso, lo que hemos deducido de este primer análisis es que dentro del concepto de bienestar hay que subrayan dos elementos fundamentales que podemos considerar integrantes esenciales y necesarios del concepto de bienestar: la satisfacción de necesidades básicas en el ámbito material y la satisfacción de aspiraciones y deseos en el ámbito espiritual (político, social y cultural).

En un segundo momento hemos abordado los primeros intentos de configuración de modelos de Estado de bienestar, en función del desarrollo histórico y de las diversas concepciones de bienestar acogidas. Por un lado, el modelo social de Bismarck en Alemania, a finales de 1800,

---

desarrollado bajo el enfoque utilitarista, con un sistema bipartido y obligatorio de aportación entre patrones y asalariados. Más adelante, las acciones llevadas a cabo en Estados Unidos, con el *New Deal* implementado por Franklin D. Roosevelt, con el objetivo de ayudar a la población más afectada por la crisis financiera de 1929 y que desarrollo un sistema de seguridad social en 1935, basado en ese mismo principio. Finalmente, las acciones llevadas a cabo en Inglaterra, durante los años cuarenta, que permitieron a la población beneficiarse de un sistema de seguridad social más completo y unificado, a través de un modelo tripartito de principio contributivo (Estado, patrón, trabajador).

A continuación, hemos explicado cómo, a partir de la Segunda Guerra Mundial toma cuerpo la figura del Estado Social, un estado asistencial, intervencionista en la economía y dispensador de servicios públicos básicos. Esa fue la palanca para la construcción de lo que hoy conocemos como Estado de Bienestar, implementado principalmente en los países europeos más afectado por la gran Guerra y que permitió la incorporación de los derechos sociales en las Constituciones y Declaraciones Internacionales, lo cual generó unos extraordinarios avances en materia social.

Con la implementación del modelo de Estado de Bienestar, los países en su mayoría europeos, construyeron un modelo de desarrollo donde el Estado era el principal responsable de proveer los servicios básicos para generar bienestar en sus ciudadanos. Las diversas formas de entender dicha responsabilidad fueron generando diversas configuraciones de Estados de Bienestar, fundamentalmente orientados en tres vertientes: el modelo *Liberal o residual*, basado en un papel dominante del mercado y el crecimiento económico, completado con programas asistenciales hacia los más pobres; El modelo *Conservador o Corporativo*, que concentra los privilegios sociales en los trabajadores industriales y sus familias. El modelo *Institucional o Socialdemócrata*, que promulga la universalidad y uniformidad de la protección social, configurada como derecho; las intervenciones del Estado para garantizar servicios públicos, las transferencias sociales, las intervenciones normativas y el fomento del empleo.

En América Latina, en general, no se constituyó un Modelo propio de Estado de Bienestar, sino que se fueron construyendo determinados regímenes de bienestar, basados en sistemas de protección social, dirigidos fundamentalmente a los trabajadores con empleos reglados y sustentado sobre los excedentes (siempre exiguos) del crecimiento económico. En México, en particular, el primer sistema de protección social se creó entre 1940 y 1950 y se caracteriza por esa



---

misma orientación: dirigido a la población adscrita al empleo formal y grupos organizados como los sindicatos y en una transferencia de efectivo a los grupos más marginados.

Los cambios en la estructura familiar y social y el cambio de modelo económico han provocado serias deficiencias en la gestión de los modelos de Estado del Bienestar, haciendo cada vez más costoso y difícil proporcionar los niveles básicos de prestaciones para toda la población. De ahí las nuevas alternativas para reorientar esta figura a finales del siglo XX. Estos cambios se dirigen a conseguir una sociedad más participativa en la gestión y un mercado más abierto y competitivo. Para algunos autores, la supervivencia del modelo exige un Estado menos interventor y unos servicios públicos descentralizados, e incluso privatizados, que fomenten la eficiencia y reduzcan los costos de operación. Otras opciones alternativas son las planteadas por el enfoque de capacidades de Amartya Sen y Marta Nussbaum, pero cuya definición real en términos de políticas sociales concretas está aún muy lejos de definirse.

Observando la situación actual y la necesidad de reorientar el modelo hacia nuevas alternativas de bienestar, lo que sí podemos afirmar es que la redefinición del modelo pasa por elaborar políticas sociales más activas y participativas, no sólo dirigidas a la población más marginada, sino enfocadas hacia el conjunto de la sociedad, promoviendo la equidad, la justicia social y la corresponsabilidad en todos los niveles sociales. Es decir, urge hacer consciente a todos de que los problemas de pobreza y desigualdad social son responsabilidad de todos, de toda la sociedad y no sólo del Estado. Por ello, las políticas sociales deberán ir más allá de la simple transferencia de recursos humanos y capitales. Deberán transformar su enfoque hacia la investigación de las nuevas necesidades que la sociedad demanda y asegurar que la cobertura de dichas necesidades se realice bajo el enfoque de derechos humanos; es decir, garantizando la titularidad universal de los derechos sociales y los mecanismos que aseguren su efectivo ejercicio.

En la última parte de este capítulo hemos constatado que, a pesar de todos los avances logrados en materia de protección social, y tal como nos señala Enrique Valencia, México no ha logrado consolidar un régimen de bienestar como tal, sino un precario sistema de protección social, todavía muy disperso en los ámbitos de educación, salud y pensiones. Los programas sociales de lucha contra la pobreza, desarrollados de manera continuada durante los últimos 40 años, siguen sin cambiar las condiciones de vida de casi 65 millones de personas (la mitad de la población mexicana) que actualmente vive en condiciones de pobreza. Los resultados siguen siendo muy limitados, insuficientes y de corto plazo. Pese al reconocimiento formal de los derechos sociales

---

realizado por la Constitución Política de México, no existen las garantías individuales para que estos derechos sean ejercidos con seguridad e igualdad.

En conclusión, para que se dé un verdadero cambio en el diseño y aplicación de las Políticas Sociales en México es necesario, en primer lugar, cambiar el actual modelo económico de corte neoliberal por uno más equitativo, que no haga depender los programas sociales de los excedentes presupuestarios, sino que asuma decididamente la erradicación de la pobreza como objetivo primordial de toda la política del Estado, implicando a todos los niveles administrativos de gobierno en ese empeño. En segundo lugar, resulta imprescindible que los programas sociales se diseñen bajo el enfoque de Derechos Humanos; es decir, considerando los bienes básicos como contenidos de derechos sociales fundamentales de todos los ciudadanos, que deben garantizarse con los instrumentos necesarios y no abandonarse a la incierta implementación de programas de asistencia.

En definitiva, el reto que debe afrontar el gobierno de México es la construcción de un verdadero sistema de protección social, basado en el reconocimiento y garantía universal de derechos sociales, como único medio para construir una sociedad más igualitaria basada en el respeto y la promoción de los derechos humanos.





---

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ACOSTA, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”. Pap. Poblac [online] vol.16, n.64, pp. 155-188. <http://www.redalyc.org/pdf/112/11213747007.pdf>
- ARAUJO, Cícero (2015), “Bentham: el utilitarismo y la filosofía política moderna”, Capítulo X, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Sao Paulo (USP), Pp. 269-288. [https://www.researchgate.net/publication/267196286\\_Bentham\\_el\\_utilitarismo\\_y\\_la\\_filosofia\\_politica\\_moderna](https://www.researchgate.net/publication/267196286_Bentham_el_utilitarismo_y_la_filosofia_politica_moderna)
- ARISTÓTELES (1946), “La Política”, Colección Austral, Quinta Edición, Espasa-Calpe, Argentina, S.A. Buenos Aires-México.
- ARISTÓTELES (1995), “Ética Nicomaquea”, Tr. J. Pallí Bonet, Gredos, 3ª reimpresión, Madrid, España.
- BARAJAS MARTÍNEZ, Gabriela (2010), “Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958. Revista Política y Cultura, Núm. 33, pp. 61-82, México, D.F.
- BARBA SOLANO, Carlos (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XIII No 39, Guadalajara, México, pp. 35-76.
- BOLTVINIK KALINKA, Julio (2013), “Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa”, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, pp. 279-308.
- CARRANCIO, Beatriz y PÉREZ, Edgardo (2004), “Las relaciones entre la política y la ética de Aristóteles”, A parte Rei: revista filosófica, <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/aristoteles32.pdf>
- CEJA MENA, Concepción (2004), “La Política Social Mexicana de cara a la pobreza”, Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2004, vol. VIII, núm. 176. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm>.
- CEJUDO, Rafael (2007), “Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, Revista Internacional de Sociología (RIS), Vol. LXV, No 47, Universidad de Córdoba, España, ps. 14.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA CESOP (2006), "Antecedentes", en Seguridad Social. Cámara de Diputados. México, D.F. [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

- 
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA CESOP (2006), "Contexto nacional", en *Desarrollo Social*, [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA CESOP (2006) "Antecedentes", en *Desarrollo Social* [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- COGCO CALDERÓN, Adolfo, RODRÍGUEZ VARGAS, Miriam y PÉREZ CRUZ, Jorge (2010), "Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local", *Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, Ciudad de México, pp.1-35.
- COLMENAREJO, Rosa (2016), "Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum", *Revista Ideas y Valores*, Vol. 65, No. 160, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, Pp. 21-149.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2009), "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", México, D.F., p. 129. [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)
- CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL VASCO, CES (2006) "Protección social como elemento clave de la política social de la Unión Europea y de la CAPV". Comunidad Autónoma del País Vasco.
- CORDERA CAMPOS, Rolando y ORTIZ, Nahely (2013), "La Política Social como Política de Desarrollo", Capítulo 16, pp. 323-336, del libro "Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México", CIAD, ITESO, UdG, Konrad Adenauer Stiftung, El Colegio de Sonora, México, D.F. p. 390
- DE LA O BARROSO GONZÁLEZ, María y CASTRO VADILLO, Nelly Julia (2010), "Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica", Universidad Internacional de Andalucía. <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>  
[http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/495/0123\\_Castro.pdf;jsessionid=ED9F2DD756C44A141C708FFD02BE590C?sequence=1](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/495/0123_Castro.pdf;jsessionid=ED9F2DD756C44A141C708FFD02BE590C?sequence=1)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1917), "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1994), "Decreto para el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994", Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

---

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2004), “Ley General de Desarrollo Social”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

DÍAZ, Elías (2006) “Estado de Derecho y Derechos Humanos”, Revista NOVO Estudios Jurídicos, Vol. 11, No. 1, pp. 09-25.

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990), “Los tres mundos del Estado de Bienestar”, Edicions Alfons el Magnánim, Valencia, España.

\_\_\_\_\_ (2000), “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”, Edit. Ariel, Barcelona, España.

\_\_\_\_\_ (2001), “La necesidad de una nueva política de familia”, El País, España.  
[http://elpais.com/diario/2001/11/22/opinion/1006383607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2001/11/22/opinion/1006383607_850215.html)

\_\_\_\_\_ (2003), “El Estado de bienestar en el siglo XXI”, artículo presentado en la conferencia “La participació de la societat a l’Estat del Benestar del segle XXI”, organizado por el “Fòrum Europa”, en Barcelona, España.

\_\_\_\_\_ (2007), “Un nuevo equilibrio del bienestar. A new welfare equilibrium”. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, p.20.

\_\_\_\_\_ (2008), “Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género. Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

ESPING-ANDERSEN, Gösta y PALIER, Bruno (2010), “Los tres grandes retos del Estado de Bienestar”, Editorial Ariel, Barcelona, España.

FARGE COLLAZOS, Carlos (2007), “El Estado de bienestar”, Enfoques, Vol. XIX, Núm. 1-2, Universidad Adventista del Plata, pp. 45-54

FERNÁNDEZ-GARCÍA, Tomás (2012), “El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social”, Universidad Nacional a Distancia UNED, Revista Portularia, Vol. XII, No Estra, pp. 3-12.  
[http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5903/El\\_estado\\_de\\_bienestar.pdf?sequence=2](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5903/El_estado_de_bienestar.pdf?sequence=2)

FILGUEIRA, Fernando (2014), “Hacia un nuevo modelo de estado social en América Latina. Estructura de riesgo y arquitectura de protección social”, CEPAL, Brasilia, Brasil. Ps. 52.

FLEURY, Sonia y MOLINA, Carlos Gerardo (2000), “Modelos de protección social”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, ps. 31.

- 
- GARCIA COTARELO, Ramón (1986) “Del Estado del Bienestar al Estado del malestar”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, ps. 218
- GOUGH, Ian (2007), “Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo”, Ensayo en Papeles No. 99, ps. 27.
- HELLER, Herman (2006), “El Derecho Constitucional de la República de Weimar. Derechos y deberes fundamentales”, Mosqueda, Escritos Políticos, Ed. Palestra, Lima.
- HUERTA LARA, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, Universidad Veracruzana, Revista Letras Jurídicas del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Núm. 18, Junio de 2008. <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/18/huerta18.pdf>.
- HUNG CAVALIERI, Roberto (2015), “El pensamiento alemán y la idea del Estado social de derecho. Una breve aproximación general (desde Adenauer hasta Alexy), Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, Colombia, pp. 481-497.
- LECO TOMÁS, Casimiro y BOLLAIN PARRA, Esteban (2003), “La Política Social en México, 1970-2013”. INCEPTUM, Vol. VIII, No. 15. Julio-Diciembre pp. 177-212. <http://inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/view/123>
- MARIÑEZ NAVARRO, Freddy (2002), “La Política Social en la transición mexicana”, Ponencia presentada en el XVth ISA WORLD CONGRESS OF SOCIOLOGY “Issues in pro-poor policies in Non-OECD countries”, Brisbane, Australia, ps.12.
- MARQUET SARDÀ, Clara (2010), “Los Derechos Sociales en el Ordenamiento Jurídico Sueco. Estudio de una categoría normativa”, Edit. Atelier, Barcelona. Ps. 197.
- MARSHALL, Thomas Humphrey (1949), “Ciudadanía y Clase social”. Presentado en Conferencia a Alfred Marshall en Cambridge. Publicado en Revista Española de Investigaciones Sociológicas. REIS 79/97 pp. 297-34  
<http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=1288&autor=THOMAS+HUMPHREY+MARSHALL>
- MARTÍN ARANAGA, Idoia (1999), “Políticas Sociales: activas-participativas”. Ponencia presentada en I Seminario Nacional de Iniciativa Social Sin Ánimo de Lucro, Servicios Sociales Municipales, Cartagena.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007), “Regímenes del bienestar en América Latina”, Fundación Carolina, Documento de Trabajo No. 11, Madrid, España, ps. 135.
- MONTORO ROMERO, Ricardo (1997), “Fundamentos Teóricos de la Política Social”, Cap. 2, pp. 33-50, libro “Política Social”, Coords. Alemán Bracho, María del Carmen y Garcés Ferrer, Jorge, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España.
- MORALES NAVARRO, Julián (1994), “Sociedad y bienestar: el concepto de bienestar”, Anuario Filosófico, Vol. 27, No. 2, pp. 603-611.



---

<http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/3312/1/6.%20SOCIEDAD%20Y%20BIENESTAR.%20EL%20CONCEPTO%20DE%20BIENESTAR%2c%20JULI%20C3%81N%20MORALES.pdf>

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (1989), “Crisis y futuro del estado de bienestar”, Alianza Universidad, Madrid.

NATIONAL NEW DEAL PRESERVATION ASSOCIATION (2009), “America’s New Deal Heritage” 75<sup>th</sup> Anniversary Planning Guide.

NAVARRO RUVALCABA, Mario Alberto (2006), “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, Revista Desacatos, número 21, Universidad de Guadalajara, México, pp. 109-134.

NAVARRO, Vicenç (2006), “El Estado de Bienestar en España”.  
[http://www.ascane.org/docs/El\\_estado\\_del\\_bienestar\\_en\\_Espanna.pdf](http://www.ascane.org/docs/El_estado_del_bienestar_en_Espanna.pdf)

OFFE, Claus (1990), “Contradicciones en el Estado de Bienestar”, Alianza Universidad, Madrid, ps. 309.

ONTIVEROS RUÍZ, Guillermo (2005), “El Programa Nacional de Solidaridad. La política social en México 1988-1994”. EUMED.NET, [www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/)

ORDOÑEZ BARBA, Gerardo (2002), “El Estado de Bienestar en las Democracias Occidentales”, Revista de El Colegio de Sonora “Región y Sociedad”, Vol. 14, Núm. 24, Sonora, México, pp. 99-145.

PALACIOS ESCOBAR, Ángeles (s/f), “Características de la Política Social en México”, Facultad de Economía, Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, (CEDEM), UNAM, México, D.F.

PLATÓN (s/f), “La República”, Introducción de Manuel Fernández-Galeano, [www.planetalibro.com.ar](http://www.planetalibro.com.ar) ps. 240

RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2004), “El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos”, Editorial Fundamentos, Madrid, España, ps. 365

ROSANVALLON, Pierre (1995), “La crisis del Estado Providencia”, Edit. Civitas, Madrid, ps.177.

RUIZ VELÁZQUEZ, Norma (2000), “La Política Social en México hacia el fin de siglo”, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, A.C., México, D.F. ps. 189  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1205>

SALINAS CALLEJAS, Edmar (2012), “Desarrollo económico y política social en México”, Red Celso Furtado, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/edmar3.pdf>

- 
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo (2012), “La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., ps. 198  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3120>
- SÁNCHEZ LUNA, Gabriela (2011), “Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México”, Revista Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 86, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México, D.F.  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm#CINCO>
- SAPIR, André (2006), “Globalisation and the Reform of the European Social Models, Journal of Common Market Studies, Vol. 44, No. 2, pp. 369-390.
- SEN, Amartya (1979), “Utilitarianism and Welfarism”, The Journal of Philosophy, Vol. 76, No. 9, pp. 463-489. <http://www.jstor.org/stable/2025934>
- SERRANO SEGARRA, María (2010), “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal”, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche, Vol. I, Núm. 6, pp. 112-130. <https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2010/09/06-tm-08.pdf>
- SCOTT, John (1999), “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO, Informe final, CIDE, México, D.F., ps. 384
- SHIAVON, Jorge A. (2002), “Sobre contagios y remedios: el New Deal y su impacto sobre la administración cardenista”, Revista Iztapalapa No. 52, Enero-Junio de 2002 pp. 346-368.
- SPALDING, Rose J. (1983), “El Sistema Alimentario Mexicano: ascenso y decadencia”, ponencia presentada en la reunión Latin American Studies Association. [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/IQ5Y334CEJUGX42CR\\_VAVX85JGRGTLs.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/IQ5Y334CEJUGX42CR_VAVX85JGRGTLs.pdf)
- URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XVIII, No. 52. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, pp. 37-75. Universidad de Guadalajara, México.  
<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13821307002>
- VALDÉS, Margarita (1991), “Dos aspectos en el concepto de bienestar”. DOXA: Cuadernos de filosofía del Derecho, Número 9, Universidad de Alicante, pp. 69-89.  
[http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10780/1/doxa9\\_03.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10780/1/doxa9_03.pdf)
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2003), “Políticas Sociales y Estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de Investigación. Notas para la discusión”, Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Distrito Federal, México, pp.105-133.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique y GENDREAU M, Mónica (Coords) (2003), “Hacia la transformación de la política social en México”, Universidad Iberoamericana de Puebla, Puebla, México. Ps. 207.

---

VALENCIA LOMELÍ, Enrique (Coords), (2006), “Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, El Colegio de la Frontera Norte y la Universidad de Guadalajara, México, ps. 513.

\_\_\_\_\_ (Coords), (2010), “Perspectivas del Universalismo en México”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, Fundación Konrad Adenauer, Guadalajara, México, ps. 288.

\_\_\_\_\_ (Coords), (2011), “La necesaria configuración de la política social en México”, Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío, A.C. PROCESBAC, Fundación Konrad Adenauer y Universidad de Guadalajara, México, ps. 237.

VALENCIA Enrique, FOUST David, TETREAULT Darcy (2011), “Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”. ASDI, Colección Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique (Coords), (2013), “Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México”, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C., Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, Fundación Konrad Adenauer, Universidad de Guadalajara y El Colegio de Sonora, México, ps. 383.

### **TESIS:**

▪ *Doctoral:*

GÓMEZ DE PEDRO, María Esther (2001), “El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos”, Facultad de Filosofía, Universidad de Barcelona, España, p. 451.

▪ *Maestría:*

LARA ELIZALDE, Enrique (2010), “Política Social en México 1973-1982 y 1988-1994: Pider, Coplamar y Pronasol. Una revisión a la Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., p. 185.



---

## CAPÍTULO II

### LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE EL ÚLTIMO GOBIERNO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (1994-2000)

En el presente capítulo procederemos al análisis de la política social durante el período 1994-2000, bajo el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, con el objetivo de conocer a detalle cómo fueron diseñadas las políticas sociales durante su mandato. Dicho análisis contribuirá, al igual que los siguientes dos capítulos, a comprobar la validez de nuestra hipótesis inicial, que justifica las políticas sociales en México como medios para paliar los efectos perversos provocados por las fallidas políticas económicas, excluyendo de ellas el enfoque de derechos humanos en su elaboración.

Analizaremos aquí dos grandes temas: el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y el programa más importante de este periodo: el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA. El análisis del Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Zedillo nos permitirá identificar el modelo de política social de este periodo y nos servirá para realizar un estudio comparativo con la política social implementada durante el sexenio siguiente bajo el gobierno de Vicente Fox, que desarrollaremos en el siguiente capítulo. Por otra parte, el Programa PROGRESA, representa uno de los intentos más ambiciosos en materia social desarrollados en México y ha sido considerado como un referente absoluto de los programas sociales de lucha contra la pobreza y la desigualdad en toda América Latina.

#### **1. La política social del gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)**

Durante los años ochenta se llevaron a cabo numerosas acciones en materia económica para controlar y estabilizar las constantes crisis financieras que vivía el país. Entre los programas

---

económicos encontramos el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el cual fue anunciado en diciembre de 1982, dentro del primer paquete de medidas de estabilización económica del Gobierno de Miguel de la Madrid Huerta, bajo la financiación externa del FMI; en 1986 se creó el Programa de Aliento al Crecimiento (PAC) cuyo objetivo fue estabilizar los niveles de inflación y reactivar la economía; en 1987 se creó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) para contener la inflación y sanear las finanzas públicas; en 1989 se puso en marcha el Pacto para la Estabilización y crecimiento económico (PECE) como una método para disciplinar las finanzas públicas y tener menor dependencia con la ayuda externa. A partir de esta década se inicia la transición del cambio de modelo económico, hacia un modelo de corte neoliberal, liderado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari. Impulsando cambios como la liberalización financiera, la reducción de instituciones públicas y la apertura al mercado exterior.

Para contrarrestar los efectos sociales que producían las constantes crisis financieras y la inestabilidad económica en el país, se empezaron a desarrollar una serie de programas sociales. Dichos programas fueron llamados de segunda generación, ya que por primera vez se incluía en el discurso oficial la pobreza y se empezó a considerar ésta como un problema nacional. Los programas sociales dejan de tener un enfoque universal para iniciar con programas más focalizados y asistencialistas.

Con la llegada al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000), se inicia una nueva era en la gestión de las políticas sociales en México.

Ernesto Zedillo formó parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) ocupando puestos como la Secretaria de Presupuestos y la de Educación Pública. Tras la muerte violenta de Luis Donaldo Colosio, candidato oficial a la presidencia del PRI, Ernesto Zedillo fue elegido como su sustituto para competir en las elecciones presidenciales.

Durante su mandato tuvo como reto principal, en lo económico, el sacar al país de la gran crisis económica en la que estaba inmersa. Implementando reformas políticas y económicas que se requerían con urgencia para proporcionar la estabilidad económica y política

---

necesaria<sup>262</sup>. En lo Político, al igual que en lo económico los retos eran muchos, ya que debía recuperar la confianza y credibilidad sobre las acciones de su partido, quitando de su gobierno a todos aquellos políticos que estuviesen envueltos en escándalos de corrupción o violencia, dando paso a la transición democrática del país con la incorporación de gobernadores de otros partidos políticos durante su mandato y creando una reforma electoral constitucional que eliminara los obstáculos para que otros partidos políticos pudieran llegar al poder. En lo Social, debía atender los levantamientos armados que se originaron en diversos puntos del país, principalmente en las zonas indígenas de Chiapas, pero sobre todo sacar del estado de pobreza a los millones de mexicanos que se vieron afectados tras la crisis económica de 1994<sup>263</sup>.

Como hemos mencionado anteriormente, durante el año 1994, se llevaron a cabo una serie de acontecimientos sociales y políticos como el levantamiento armado de los grupos indígenes en Chiapas y la muerte del Secretario General del Partido José Francisco Ruiz Maseu<sup>264</sup>. Por lo que, para mantener una imagen de estabilidad y seguridad en el país, sobre todo por la cercanía de las elecciones presidenciales, el Presidente Salinas de Gortari ordenó la emisión excesiva de US\$29,000 Tesobonos<sup>265</sup>, que posteriormente serían cobrados a través de CETES<sup>266</sup> y evitó a toda costa la devaluación de la moneda<sup>267</sup>. El pánico generado en los mercados internacionales provocó la fuga masiva de capitales, al cobrarse casi la totalidad de los Tesobonos emitidos a través de los CETES, dejando a México insolvente para hacer frente a sus deudas<sup>268</sup>. Provocando la devaluación de la moneda en un 20%.

---

<sup>262</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 57

<sup>263</sup> Para conocer a detalle la evolución de los índices de pobreza en México y su comparación con los países más vulnerables de América Latina y el Este de Asia, ver gráfico en Anexo 2, Cuadros 6 y 7.

<sup>264</sup> Cfr. en Casais Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007*, Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en el Departamento de Economía Aplicada I. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España, p. 311.

<sup>265</sup> Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS). Se trata de títulos de crédito negociables denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional a la orden del Banco de México y a cargo del Gobierno Federal. Los montos, plazos, condiciones y demás características son reguladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Decreto Oficial publicado el 28 de junio de 1989. A principios de 1996 se terminaron de pagar el total de los tesobonos emitidos.

<sup>266</sup> Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES). Se trataba de títulos de crédito al portador denominados en moneda nacional a cargo del Gobierno Federal. La emisión de los mismos se da a 28, 91, 182 y 364 días, aunque se han llegado a emitir a 7 y 14 días y a 2 años. Su regulación se da a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el Decreto Oficial publicado el 28 de noviembre de 1977 y abrogado el 8 de julio de 1993.

<sup>267</sup> Casais Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007*, cit., p. 312

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 314.

---

A tan solo veinte días de iniciar el mandato del Presidente Zedillo, estalló la crisis económica que se venía anunciando desde el gobierno de su antecesor Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Por tal motivo, México recurrió a la ayuda externa, solicitando apoyo a Estados Unidos de América la cual, bajo el gobierno del Presidente Bill Clinton, proporcionó un préstamo de emergencia a México de 20 mil millones de dólares y otro más, por parte del Fondo Monetario Internacional, de 30 mil millones de dólares<sup>269</sup>.

A cambio, México tenía que implementar políticas económicas muy restrictivas orientadas a la reducción del gasto público<sup>270</sup>. La población en situación de pobreza había alcanzado los 63 millones de personas en 1996, lo que representaba el 69% de la población<sup>271</sup>.

Las estrategias diseñadas por el gobierno de Ernesto Zedillo para hacer frente a la crisis se enfocaron en la descentralización administrativa y fiscal. Aunque se habían iniciado algunas en 1983, éstas no lograron concretarse debido a la negativa de los gobiernos estatales de hacer frente a las responsabilidades fiscales que ello requería<sup>272</sup>.

Una de las reformas administrativas implementadas fue privatización de las pensiones del IMSS, creando las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES)<sup>273</sup>, basándose en las experiencias de países como Chile y Colombia, las cuales demostraban que la privatización de los fondos mejoraría la eficiencia de la seguridad social y lo haría rentable al abrirse a la competencia del mercado. En lo que respecta a las reformas políticas se buscaba contar con el apoyo de los partidos de la oposición y sobre todo separar las acciones del gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Para ello se firmó el Pacto de los Pinos en enero de 1995<sup>274</sup>, contando con el apoyo del Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el

---

<sup>269</sup> *Ibid.*, p. 317.

<sup>270</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 57

<sup>271</sup> Más información sobre los porcentajes de pobreza, ver Anexo 2, Cuadro 6.

<sup>272</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 57

<sup>273</sup> Según la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro publicada el 23 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, en su Artículo 18 señala que las AFORES son “entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión. Atendiendo exclusivamente al interés de los trabajadores y asegurar que todas las operaciones que se efectúen se realicen con ese objetivo. Cfr. en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 58

<sup>274</sup> Para obtener mayor información sobre el Acuerdo Político Nacional entre los Principales Partidos Políticos del país consultar en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/ene95/17ene95.html>



---

Partido del Trabajo (PT) y de su propio partido el PRI para proponer, entre otras cosas, la libre elección del gobernante del Distrito Federal, la salida del Secretario de Gobierno del Instituto Federal Electoral (IFE) y la prohibición de la financiación privada a los partidos políticos, aunque ésta no fue aprobada por negativa de los mismos partidos políticos<sup>275</sup>.

En lo que respecta a las políticas económicas, diseñadas en primera instancia para estabilizar la economía, se orientaron hacia la reducción del gasto público en la subida de la electricidad, la gasolina y el impuesto al valor agregado (IVA) pasando de un 10% a un 15%. Y se completó el modelo económico, iniciado por su antecesor Carlos Salinas de Gortari, hasta consolidar un modelo liberal de austeridad presupuestaria.

El Presidente Zedillo era consciente de la magnitud de la crisis y reconoció que transcurrirían varios años para que la economía fuera igual que la que se tenía antes de 1994 y subrayó:

“es indispensable que perseveremos en tres quehaceres esenciales. El primero consiste en seguir aplicando el programa económico que nos ha permitido vencer la emergencia e iniciar la recuperación, hasta consolidarla con toda certeza. El segundo consiste en consolidar las reformas estructurales para contar con una economía cada vez más eficiente, de tal manera que los factores de la producción, señaladamente el trabajo, obtengan mayores rendimientos e ingresos. El tercero consiste en aumentar significativamente el ahorro nacional ya que solo así podremos financiar sanamente la inversión sin riesgo de volver a sufrir crisis como las que han sido recurrentes en los últimos 20 años<sup>276</sup>”.

Por ello se potenció el ahorro nacional, indispensable para recuperar la solidez económica y el flujo de capital. Asimismo se privatizó la banca para recuperar los ahorros de los mexicanos con el llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)<sup>277</sup>. El objetivo del FOBAPROA fue procurar el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones de banca múltiple así como realizar operaciones preventivas destinadas a evitar posibles problemas financieros por parte de dichas instituciones financieras.

---

<sup>275</sup> Casais Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007*, cit., pp. 308-309.

<sup>276</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto (1996), *Segundo Informe de Gobierno. Crecimiento y apoyo a la salud. Gobierno Federal*. Cfr. en Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 141.

<sup>277</sup> Casais Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007*, cit., p. 308.

---

En materia de Salud llevó a cabo la reforma a las pensiones, retomando la propuesta realizada por su antecesor Carlos Salinas que en su sexenio no se pudo llevar a cabo bajo su administración por motivos políticos, económicos y sociales; la cual consistía en dejar a cargo los ahorros de los trabajadores a las AFORES, dejando a cargo del Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS) y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) los rubros de salud, maternidad, invalidez y muerte.

En materia política, se creó el Instituto Federal Electoral para dar paso a la democracia electoral, mediante la prohibición de la intervención gubernamental en los procesos electorales.

A pesar de las acciones emprendidas por el gobierno federal para minimizar los efectos de la crisis de 1994, éstas no dieron los resultados esperados. Por lo que se desarrolló un Plan de Choque<sup>278</sup>, que contenían las medidas económicas requeridas por los organismos internacionales proveedores de la financiación externa. Entre los programas de reordenación económica implementados durante el sexenio de Ernesto Zedillo, los cuales integraban dicho Plan, se encuentran el *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia (AUSSE)*<sup>279</sup> suscrito en enero de 1995, cuyo presupuesto alcanzó los 18.000 millones de dólares de apoyos internacionales y tenía los siguientes objetivos medulares<sup>280</sup>:

1. Lograr que el déficit en la cuenta corriente se reduzca ordenadamente a niveles manejables en el corto plazo.
2. Crear las condiciones para una pronta recuperación de la actividad económica y el empleo

---

<sup>278</sup> El Plan de Choque consistía en una serie de acuerdos y programas de acción en materia económica requeridos por el FMI, el BID y el Gobierno de los Estados Unidos de América. Los programas que integraban dicho Plan eran el AUSSE, el PAROUSSE, la Carta de Intención para el FMI y el Acuerdo Marco suscrito con el Gobierno de los Estados Unidos de América. Cfr. En Calva, José Luis (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Los fines, los medios y las alternativas”, *Revista Latinoamericana de Economía*, Vol. 26, No 102, UNAM, México, D.F., p. 54; y en <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/dic94/29dic94.html>

<sup>279</sup> Guillen Romo, Héctor (1991), “La contrarrevolución neoliberal en México”, Ed. Era. Citado en Soto Reyes, Cesar (2013), *Análisis del Fracaso neoliberal en México, 1983-2012*, Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 71. Para obtener mayor información sobre el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica consultar: <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ausse.html>

<sup>280</sup> Cfr. en Zedillo, Ernesto (1995), *Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica*, [www.zedillo.presidencia.gob.mx](http://zedillo.presidencia.gob.mx) y <http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/ausse.html>

- 
3. Conseguir que el efecto inflacionario de la devaluación sea lo más reducido y corto posible.

Al no obtener los resultados esperados en las medidas implementadas por el AUSSE, los organismos financieros internacionales solicitaron a México la implementación de nuevas medidas. Por lo que en marzo de ese mismo año se creó el Programa de *Acción para Reformar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (PARAUSSE)*<sup>281</sup>, con el objetivo de reforzar las estrategias implementadas por el AUSSE. Por lo que el PARAUSSE buscaba estabilizar a corto plazo los mercados financieros para apoyar la estabilidad empresarial y con ello asegurar los puestos de trabajo de millones de mexicanos, alcanzando a medio plazo una estabilidad de precios en beneficio de las familias mexicanas. Con ese propósito se implementaron numerosas medidas, algunas de las cuales se mencionan a continuación:

1. Mantener la libre flotación de la moneda.
2. Ingresar al mercado de futuros para tratar de estabilizar el subvaluado peso mexicano.
3. Utilizar el crédito obtenido de 50 mil millones de dólares para estabilizar el mercado cambiario.
4. Aumentar el IVA del 10% al 15%, con excepción de los Estados fronterizos.
5. Incrementar un 35% los combustibles (gasolina y diésel)
6. Incrementar un 20% las tarifas de luz y gas.
7. Reducir el gasto público en materia de subsidios.
8. Apoyar a bancos para evitar la suspensión de pagos a clientes.
9. Dar libertad de las empresas para la negociación de los contratos colectivos de trabajo.
10. Crear de programas para readaptar a los desplazados por el desempleo
11. Crear de programas intensivos para proteger a la población menos favorecida.
12. Bonificar en términos de impuestos a las personas que perciban entre 2 y 4 salarios mínimos.

En el ámbito social, tenía como tarea pendiente el solucionar los conflictos derivados del levantamiento armado de los indígenas de la Selva la Candona en Chiapas. Conflicto también heredado de su antecesor Salinas de Gortari. Para solucionar este conflicto utilizó la estrategia de

---

<sup>281</sup> Guillen Romo, Héctor (1991), *La contrarrevolución neoliberal en México*, Ed. Era. Citado en Soto Reyes, Cesar (2013), *Análisis del Fracaso neoliberal en México, 1983-2012*, cit., p. 71.

---

pan y palo<sup>282</sup>. Ya que inicio un acercamiento mediante reuniones de negociación para llegar a un acuerdo de paz, pero tras el fracaso para conseguir dicho acuerdo mando al ejército nacional a cercar la selva la Candona con la intención de capturar a su líder el Subcomandante Marcos. Operación que fue detenida por el mismo Presidente cinco días después de su realización, por la presión internacional a la que fue sometido. Retomando nuevamente las negociaciones y proponiendo el Acuerdo de San Andrés sobre Derechos y Cultura de los Indígenas, la cual nunca llegó a suscribirse por falta de interés del propio gobierno y considerarse, según los indígenas, como un acuerdo unilateral por parte del gobierno mexicano.

Para dar respuesta a los numerosos problemas sociales que se suscitaban en el país, elaboró un programa social de combate a la pobreza, el cual no tenía relación con el implementado anteriormente por Carlos Salinas de Gortari. Ya que su objetivo era desligar de su gobierno los escándalos de corrupción y clientelismo que afectaban a su antecesor.

El programa estrella de su mandato fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)<sup>283</sup>, el cual abrió una nueva etapa de programas sociales focalizados y asistencialistas, que incorporaba por primera vez criterios de descentralización en las acciones operativas y de evaluación de los resultados<sup>284</sup>.

Es importante señalar que Progresas no fue un programa aislado de la política social Zedillista. Sino que trabajaba coordinadamente con otros programas sociales a nivel nacional orientados a mejorar la calidad de vida de la población mediante obras de infraestructura social básica y proyectos productivos.

En materia *alimentaria* se destacan las siguientes acciones: el Programa de Asistencia Social Alimentaria a Familias, el cual otorgó 18 millones de despensas en beneficio de 1.5 millones de familias; el Programa Nacional para Jornaleros Agrícolas (PRONJAG) cuyo propósito fue mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo de los jornaleros agrícolas, beneficiando a más de 682 mil. Asimismo se distribuyó leche a precios subsidiados a 5.1 millones de personas,

---

<sup>282</sup> Casais Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007*, cit., p. 309.

<sup>283</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 57.

<sup>284</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 3; y Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 57.

---

especialmente dirigido a niños y ancianos; y se otorgaron millón y medio de kilogramos de tortilla diariamente. Y finalmente, se distribuyeron 4.3 millones de desayunos escolares en apoyo a niños de educación básica de escasos recursos y productos básicos a precios subsidiados en más de 23 mil 468 tiendas gubernamentales en áreas rurales marginadas<sup>285</sup>.

En materia de *salud* y con el objetivo de ampliar y elevar la calidad de los servicios médicos, el gobierno puso en marcha una reforma del Sistema Nacional de Salud a través del programa Salud 2000, bajo el cual pudieron recibir atención médica más de 600 mil personas en 1998. Se repartieron, durante 1997 y 1999 cerca de 81 millones de vacunas, eliminando la poliomielitis, la difteria y el sarampión. Y en julio de 1997 se reformó la Ley de Seguridad Social incorporando la administración de fondos para el retiro, cesantía de edad avanzada y vejez. Beneficiando con servicios médicos y de hospitalización a más de 90 mil familias de trabajadores no asalariados a tan solo doce meses de su entrada en vigor<sup>286</sup>.

En materia *educativa* se llevó a cabo un Acuerdo Nacional sobre Educación para ampliar la cobertura de servicios básicos y mejorar la calidad de la enseñanza de las regiones y grupos sociales de mayor rezago, elevando la eficiencia terminal en nivel primaria y secundaria<sup>287</sup>. Logrando un 85% de eficiencia terminal a nivel primaria. Distribuyendo más de 139.8 mil libros de texto gratuitos<sup>288</sup>.

Ernesto Zedillo fue el último de los 15 presidentes consecutivos pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional (PRI), que gobernaron durante más de 70 años el país (1922-2000). Por lo que el fin de su sexenio representaba la esperanza de un cambio en todas las esferas tanto políticas como económicas y sociales en el país.

---

<sup>285</sup> Cfr. en Zedillo, Ernesto (1999), *Política Social. Un compromiso con los mexicanos*, cit., p. 2; y en Coady, David (2003), *Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of PROGRESA in Mexico*, Research Fellow, Food consumption Nutrition Division, International Food Policy Research Institute.

<sup>286</sup> SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, México, D.F

<sup>287</sup> Cfr. en Zedillo, Ernesto (1999), "Política Social. Un compromiso con los mexicanos", cit. 371.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 370.

---

## 2. El Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)

El Plan Nacional de Desarrollo, publicado el 31 de mayo de 1995, fue elaborado bajo un examen exhaustivo resultado de una consulta nacional, popular y democrática, a través de 97 foros que se desarrollaron mediante 516 eventos con más de 12.000 ponencias y más de 300.000 aportaciones de la población en los buzones y centros de recepción instaladas en todo México<sup>289</sup>. Con el propósito de precisar los retos y orientar las estrategias generales de acción.

Los cinco objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 son los siguientes<sup>290</sup>:

- Fortalecer el ejercicio pleno de la *soberanía nacional*, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado mexicano.
- Consolidar un régimen de *convivencia social* regida plenamente por el *derecho*, donde la ley sea aplicada para todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- Construir un pleno *desarrollo democrático* con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa *participación ciudadana*.
- Avanzar a un *desarrollo social* que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de *equidad y justicia*.
- Promover un *crecimiento económico* vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Como podemos observar los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 eran de largo alcance y representaban una meta difícil de alcanzar, al no contar con los medios y las condiciones suficientes para hacerlos posible, dadas las condiciones económicas y sociales existentes en el momento de su elaboración. Por lo que se requerían no solo de la voluntad política

---

<sup>289</sup> DOF (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, cit., p. 6.

<sup>290</sup> *Ibidem*.

---

del gobierno en turno, sino también del esfuerzo de la sociedad en su conjunto y, sobre todo, del buen comportamiento de los mercados.

Algunos autores, como José Luis Calva, identificaron la existencia de cierta incongruencia entre los objetivos estratégicos plasmados en el PND 1995-2000 y los medios reales de la política económica diseñados hacerlos efectivos<sup>291</sup>; al tiempo que otros, como Julio Boltvinik, aseguraban que “administrar la pobreza y superarla son dos cuestiones muy diferentes<sup>292</sup>”.

Por lo anterior, las críticas realizadas al PND 1995-2000 argumentaban la falta de visión global por parte del gobierno federal para dar una rápida y efectiva solución a los graves problemas económicos y sociales existentes en el país; así como un pesimismo generalizado tanto en el cumplimiento de dichos objetivos como del logro del desarrollo económico y social tan esperado por la sociedad mexicana.

Dada que el nuestro tema central de investigación es el análisis de la Política Social en México durante el período 1994-2006, procederemos al análisis de la Política Social contenida en el PND 1995-2000.

## **2.1. La Política Social del Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)**

Para avanzar hacia el desarrollo social, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 proponía diversas estrategias que servirían de base para ayudar a superar los desequilibrios entre las regiones geográficas, los grupos sociales y los sectores productivos. Ampliando sustancialmente la dotación de servicios en salud, educación y la vivienda, bajo principios de calidad<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> Cfr. en Calva, José Luis (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Los fines, los medios y las alternativas”, cit., pp. 31-32.

<sup>292</sup> Boltvinik, Julio (1996), “Algunas tesis y reflexiones sobre la pobreza de México”, citado Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 140.

<sup>293</sup> DOF (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, cit., pp. 7-8.

---

Para conseguir un desarrollo social sustentado en la equidad de oportunidades se propuso la aplicación de una Política Social nacional e integral, federalista y participativa, incluyente y eficaz. Enfocada prioritariamente a la erradicación de la pobreza, mediante una estrategia de servicios, incorporada a actividades productivas y bajo la promoción de empleos que eleven los ingresos familiares<sup>294</sup>.

En su estrategia de desarrollo social, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 orienta sus acciones hacia mujeres y jóvenes, pueblos indígenas y jornaleros agrícolas, así como personas con discapacidad y de la tercera edad<sup>295</sup>.

El objetivo primordial de la política de desarrollo social estipulado en el PND 1995-2000 era el de “*propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de equidad, justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales*”<sup>296</sup>. Elevando los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos, disminuyendo la pobreza y la exclusión social, mejorando la educación, la salud y la vivienda, promoviendo un desarrollo equilibrado de las regiones e impulsando un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos.

Para el logro de los objetivos de la política de desarrollo social, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se necesitaba contar con los esfuerzos gubernamentales, privados y sociales. Dichos esfuerzos debían traducirse en la realización de las siguientes cinco grandes estrategias<sup>297</sup>:

1. *Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos.* Esta estrategia parte de la certidumbre de que sin crecimiento económico, empleos y una buena distribución del ingreso no se puede lograr un progreso sustentable. Por ello se plantea mejorar la educación, la salud, la vivienda, aumentar la productividad y los ingresos reales como los retos más importantes del fin del milenio.

#### **a) Educación:**

---

<sup>294</sup> *Ibidem.*

<sup>295</sup> *Ibid.*, pp. 6 y 43.

<sup>296</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>297</sup> *Ibidem.*



---

-Educación básica<sup>298</sup>: El propósito del PND 1995-2000 fue garantizar a todos los niños y jóvenes una educación básica gratuita, laica, democrática, nacionalista y fundada en el conocimiento científico. Por lo que se propuso diseñar y aplicar programas y acciones para garantizar el acceso a nivel preescolar, primaria y secundaria, elevando la eficiencia terminal en toda la educación básica y reduciendo las disparidades en la cobertura y calidad de la educación pública. En cuanto a la educación indígena se estipuló el respeto a las lenguas, las costumbres y las tradiciones de los pueblos. En cuanto a la educación especial se señaló la necesidad de reforzar dicha educación para que rinda los beneficios a la población que requiera de ella. Asimismo propuso la superación del proceso enseñanza-aprendizaje mediante el mejoramiento continuo de los contenidos, métodos y materiales educativos. Planteó la necesidad de reacondicionar, ampliar y modernizar la infraestructura y el equipo de los planteles de educación básica. Así como la realización de actividades de evaluación y seguimiento para asegurar la pertinencia y eficacia de las acciones educativas en un contexto de cambio continuo.

-Educación para adultos y formación en el trabajo<sup>299</sup>: El plan propuso emprender un esfuerzo amplio, consistente y eficaz de lucha contra el analfabetismo en especial a grupos sociales de poco acceso a oportunidades productivas. El propósito era abatir significativamente los niveles de analfabetismo, rediseñando los programas de formación para el trabajo y un sistema de aprendizaje flexible y de formas modulares. Estableciendo normas de certificación de competencias laborales, promoviendo la vinculación entre la planta productiva y la comunidad educativa.

-Educación media superior y superior<sup>300</sup>: El Plan propuso dotar de recursos crecientes a las instituciones de educación media superior y superior en sus distintas modalidades, promover fuentes adicionales de financiamiento, fomentar programas de estudio, impulsar la renovación de métodos de enseñanza y mejorar los servicios de apoyo al aprendizaje. Alentando la transformación de las estructuras académicas vinculando la docencia, la investigación y la extensión; propuso el aprovechamiento de las

---

<sup>298</sup> *Ibidem.*

<sup>299</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>300</sup> *Ibidem.*

---

telecomunicaciones para ampliar la cobertura educativa; la estimulación los sistemas de enseñanza abiertos y semiabiertos y el fortalecimiento de los programas dirigidos a la formación de profesores, así como del sistema de educación tecnológica mediante la elevación de la calidad académica.

-Ciencia y tecnología<sup>301</sup>: Las estrategias plasmadas en el PND 1995-2000 en materia de ciencia y tecnología se orientaron hacia la ampliación de la base científica del país, incrementando el número de proyectos de investigación, mejorando la infraestructura científica e impulsar la preparación de científicos jóvenes mediante un vigoroso programa de becas para estudios de postgrado. Se propuso dar mayor atención a la enseñanza de la ciencia y la tecnología a niños y jóvenes, en todos los niveles educativos. Se orientaron acciones para impulsar la generación, difusión y aplicación de las innovaciones tecnológicas. Impulsando la consolidación de los sistemas regionales de investigación y se reforzarán los centros del Sistema SEP-CONACYT.

-Cultura<sup>302</sup>: El Plan procura mejorar el aprovechamiento del potencial educativo y de difusión cultural de los medios de comunicación. Fortaleciendo la vinculación del área cultural con el sistema educativo nacional, fomentando la producción y distribución eficiente de bienes culturales en el territorio nacional. Se reforzará la enseñanza artística al igual que los contenidos culturales como parte de los planes de estudio en los diversos niveles de educación. Se impulsará el desarrollo de escuelas de arte y se promoverá el pleno aprovechamiento de la infraestructura existente para el disfrute de los bienes culturales.

-Educación física y deporte<sup>303</sup>: Mediante las estrategias creadas por el PND 1995-2000 se alentó el desarrollo de la educación física y el deporte, su ampliación en cobertura y su promoción desde los centros escolares y puntos de reunión comunitaria, tanto para propiciar una amplia participación social como para estimular el deporte de alto rendimiento. Se promovió la construcción y reacondicionamiento de espacios para la realización de actividades populares, recreativas, de acondicionamiento físico y

---

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>302</sup> *Ibidem.*

<sup>303</sup> DOF (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, cit., p. 52.

---

deportivo. Se fortaleció la práctica del deporte en las escuelas como parte de la educación integral en todos los niveles educativos, promoviendo las actividades deportivas extraescolares que canalicen el uso del tiempo libre de los niños y jóvenes de todo el país.

**b) Salud:**

-Hacia una nueva organización del Sistema Nacional de Salud<sup>304</sup>: El PND 1995-2000 se propuso trabajar para alcanzar un sistema que incorpore a más población, que garantice un paquete básico de servicios de salud para todos los mexicanos, reforzando el principio de equidad con los que menos tienen. Reorganizando el gasto en salud, estableciendo criterios generales para hacer más eficiente los servicios de salud. Reforzando los recursos destinados al fomento de una vida saludable, a los programas de medicina preventiva y a garantizar el abasto de los medicamentos e insumos esenciales. Los programas de vacunación, nutrición y salud reproductiva constituirán el eje del paquete de los servicios básicos. Formulando un sistema de financiamiento coherente con la capacidad del usuario y la responsabilidad administrativa, procurando que todos los trabajadores gocen de los beneficios de la seguridad social.

-Descentralización de los servicios de atención a la población no asegurada<sup>305</sup>: El objetivo del PND 1995-2000 fue transferir a los gobiernos estatales los servicios de la Secretaría de Salud y el IMSS-Solidaridad junto con los recursos y apoyos técnicos, operativos y organizativos necesarios para su operación. Mejorar los servicios y solucionar los problemas existentes en las catorce entidades donde se ha producido la descentralización. Estimular la participación activa de la población en los sistemas estatales y municipales de salud. Implantar el programa Municipio Saludable para alentar la participación de los ayuntamientos en acciones como: instalación de agua potable, construcción de letrinas, alcantarillado, recolección de basura, control de la fauna nociva y manejo adecuado de desechos residuales.

---

<sup>304</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>305</sup> *Ibid.*, p. 54.

---

c) **Seguridad Social**<sup>306</sup>: En materia de seguridad social el PND 1995-2000 se propuso promover la incorporación de la fuerza de trabajo que ahora no goza de las prestaciones de seguridad social al mercado laboral formal. Actualizar y modificar los actuales sistemas de financiamiento de la seguridad social con el propósito de asegurar su viabilidad en el mediano plazo y eliminar las distorsiones que limitan la contratación de la mano de obra.

d) **Vivienda:**

-Fortalecimiento institucional de los organismos promotores de la vivienda<sup>307</sup>: Para estimular la vivienda el PND 1995-2000 propuso la financiación a los adquirentes de vivienda como estímulo para fomentar la oferta de vivienda acorde con las necesidades y preferencias de la población. Fortalecer los organismos promotores de vivienda, manteniendo su vocación social. Estrechar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, con el fin de organizar de forma más eficiente la política habitacional y lograr mayor eficacia en el programa sectorial.

-Desregulación y desgravación<sup>308</sup>: Para trabajar en la desregulación y desgravación, el PND 1995-2000 propuso avanzar en la simplificación administrativa y se promoverá ante los gobiernos locales la revisión de los dispositivos en materia de uso del suelo, de los reglamentos de construcción y de los procedimientos que obstaculizan el incremento de la oferta y el mejoramiento del inventario del parque habitacional, además de que encarecen la vivienda.

-Suelo para vivienda<sup>309</sup>: Las estrategias que propone el PND 1995-2000, en este apartado, son las de emprender medidas para garantizar el incremento del suelo apto para vivienda y abatir la especulación mediante la utilización de predios baldíos urbanos y la incorporación de tierras ejidales y comunales consideradas en los planos de desarrollo urbano.

---

<sup>306</sup> *Ibidem.*

<sup>307</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>308</sup> *Ibidem.*

<sup>309</sup> *Ibid.*, p. 55.

---

-Mejoramiento y ampliación de los servicios del financiamiento a la vivienda<sup>310</sup>: Con el objetivo de aumentar el financiamiento a la vivienda, sobre todo de interés social, el PND 1995-2000 plantea la necesidad de intensificar los trabajos para desarrollar un mercado secundario de hipotecas. Ampliar la participación de otros intermediarios financieros y aprovechar la infraestructura de instituciones existentes, para promover esquemas de arrendamiento con opción de compra y de ahorro previo destinado a la adquisición de vivienda.

-Autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural y urbana<sup>311</sup>: Para promover la autoconstrucción y el mejoramiento de la vivienda rural y urbana el PND 1995-2000 plantea la necesidad de fomentar el proceso de autogestión y de impulsar los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda rural con la finalidad de ampliar la cobertura de atención a los programas de vivienda. Concertando, con el sector privado y social, acciones y mecanismos eficientes de comercialización de materiales para la construcción y de vivienda de interés social.

-Fomento tecnológico<sup>312</sup>: Para trabajar en el fomento tecnológico se consideró prioritario promover la innovación de las técnicas y materiales utilizados en la producción de vivienda, introduciendo tecnologías y procedimientos que ofrezcan mejores resultados en calidad y precio para la edificación, con el empleo de materiales e insumos locales. Alentando la investigación de nuevos métodos de construcción y el uso de materiales adecuados.

2. *Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población.* La participación justa y equitativa de la población en los beneficios del desarrollo económico y social es parte de los objetivos primordiales del Plan de Desarrollo 1995-2000. Por lo que se ha considerado a la política de población uno de los vehículos necesarios para la integración. Ya que los problemas poblacionales se tornan cada vez más complejos, de mayor escala y su solución requiere del apoyo del gobierno y de la sociedad en su conjunto. Para crear un cambio de mentalidad en la

---

<sup>310</sup> *Ibidem.*

<sup>311</sup> *Ibidem.*

<sup>312</sup> *Ibidem.*

---

población con un enfoque de previsión y planeación familiar, con enfoque de género y que fomente los valores de padres a hijos bajo una cultura demográfica.

**a) Población, familia y mujer:**

-Incidir en la circulación entre pobreza y rezago demográfico<sup>313</sup>: El gran desafío del país es romper con el círculo demográfico de pobreza. Para ello se reconocerá el reforzamiento mutuo que existe en las acciones encaminadas a combatir la pobreza y se orientaran a reducir el crecimiento demográfico. Como estrategias para combatir la pobreza se intentará asegurar una adecuada nutrición y servicios de salud a madres y niños, fomentar la asistencia escolar y las aspiraciones de logro educativo, propiciar oportunidades de empleo productivo e impulsar la condición de la mujer.

-Impulsar la reducción del crecimiento demográfico<sup>314</sup>: La estrategia refleja la necesidad de dar a la política de población una orientación nueva, dirigida a las regiones y sectores más marginados y pobres. La cual tendrá un eje central con claro contenido social y educativo, que propicie un cambio de valores y actitudes, alentando las preferencias por una familia poco numerosa y fomentando una amplia cultura demográfica. Las acciones irán dirigidas en materia de educación sexual e información a la población, así como a fortalecer el desarrollo integral de la familia y las orientadas a ampliar las oportunidades de educación y participación de la mujer en la actividad económica.

-Fortalecer la familia y mejorar la condición de la mujer<sup>315</sup>: Este Plan considera fundamental promover decididamente la condición de la mujer. Siendo la educación un factor estratégico para su superación personal. La participación y aporte de la mujer en el desarrollo en áreas tan diversas como la protección del medio ambiente, el uso efectivo de la energía, el acondicionamiento de la vivienda, la inversión juiciosa de los recursos domésticos, el hábito de la previsión y el ahorro y la transmisión de valores e ideales, es de suma importancia. Desde el Programa Nacional de la Mujer se normará y coordinarán las políticas al respecto, propiciando una más eficiente articulación e

---

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>314</sup> *Ibidem.*

<sup>315</sup> *Ibid.*, p. 57.

---

integración de los programas y acciones gubernamentales, e involucrando a las diversas organizaciones sociales, en especial las dedicadas a la mujer.

-Distribución de la población, migración y desarrollo sustentable<sup>316</sup>: El proceso de urbanización provocado por el auge del desarrollo industrial ha contribuido a conformar la actual distribución espacial de la población a través de la migración interna. Para ello habrá que hacer compatibles la política de población con los programas integrales de desarrollo rural, fortaleciendo las ciudades pequeñas e intermedias y modernizar las estructuras administrativas locales. Se favorecerá la articulación de cadenas productivas locales y regionales que privilegien la generación de empleo y posibiliten mayor integración y participación de los agentes y sectores económicos.

-Descentralización de la política de población y nuevo federalismo<sup>317</sup>: La descentralización representa un paso importante en la construcción de un nuevo federalismo, pues favorece una mayor efectividad de las acciones para encarar los rezagos demográficos regionales en cooperación entre la federación, los estados y los municipios. La descentralización de la política de población debe impulsar la integración de los criterios demográficos en los planes y programas de desarrollo económico y social de los estados y municipios.

3. *Promover el desarrollo equilibrado de las regiones<sup>318</sup>*. El nuevo federalismo requiere de la promoción del desarrollo equilibrado entre las regiones, las ciudades y el campo, con el objetivo de establecer las bases productivas para un desarrollo social sostenido, justo y homogéneo en todo el territorio nacional. Las políticas de desarrollo regional irán dirigidas a aumentar los niveles de competitividad, a generar más empleos, atenuar las presiones demográficas y mejorar las condiciones de vida de la población.

---

<sup>316</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>317</sup> *Ibidem.*

<sup>318</sup> *Ibid.*, p. 59.

---

a) **Desarrollo Regional<sup>319</sup>**: El desarrollo social del país ha sido heterogéneo particularmente en indicadores de educación y salud, infraestructura y grado de industrialización. La estrategia de desarrollo social debe hacer frente a dos grandes retos: las marcadas desigualdades en las macrorregiones del norte, centro, sur, las costas del golfo y las del pacífico y las correspondientes a las microrregiones que en cada entidad federativa muestran condiciones de desventaja económica y social. La política de desarrollo social buscará cerrar las brechas entre las distintas regiones y microrregiones del país a través de la canalización de más recursos y la creación de condiciones adecuadas para la inversión productiva en las zonas que presenten desventajas más acentuadas. Siendo las inversiones en infraestructura un factor clave en ese sentido.

**b) Desarrollo Urbano:**

-Desarrollo Urbano de las 100 ciudades medias<sup>320</sup>: Busca la consolidación del desarrollo urbano ordenado de ciudades que constituyen alternativas de inversión y de residencia para la población. La política de ordenación de los asentamientos humanos buscará aprovechar las capacidades efectivas y potenciales del conjunto de ciudades intermedias que ofrezcan oportunidades para la instalación de industrias y reservas territoriales para la vivienda.

-Consolidación del papel de las principales metrópolis<sup>321</sup>: El ordenamiento de las cuatro metrópolis habrá de propiciar la mejoría de sus estructuras productivas y sociales y un crecimiento más ordenado de sus regiones aledañas.

-Reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano<sup>322</sup>: Se apoyarán a las autoridades locales para que formulen o mejoren planes estatales de desarrollo urbano que consoliden los asentamientos humanos con capacidad de recepción de inversiones y población.

---

<sup>319</sup> *Ibidem.*

<sup>320</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>321</sup> *Ibidem.*

<sup>322</sup> *Ibidem.*



---

-Impulso a la participación ciudadana<sup>323</sup>: Esta acción promoverá que los grupos interesados participen en la definición, jerarquización y vigilancia de las acciones de mejoramiento, construcción y ampliación de centros urbanos y de sus servicios. Se buscará inversión privada que sumen esfuerzos en la construcción de infraestructura urbana y en la presentación de los servicios públicos que se decida mediante la concertación pública.

- c) **Reforma agraria<sup>324</sup>**: El objetivo del PND 1995-2000 en materia agraria es consolidar una reforma que ofrezca certeza jurídica sobre las tierras y brinde al mismo tiempo la oportunidad de incrementar la productividad a través de políticas regionales de apoyo al sector agrícola, es un aspecto central para impulsar el desarrollo equilibrado de las regiones y el bienestar de los grupos rurales.

4. *Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social<sup>325</sup>*. Los logros obtenidos en las políticas públicas dirigidas a la atención de las demandas sociales están basados en la amplia construcción de una vasta infraestructura y el fortalecimiento de la participación social. La política social del Plan de Desarrollo 1995-2000 transformará el Programa Nacional de Solidaridad, aprovechando la experiencia acumulada, pero orientada hacia los grupos más vulnerables aglutinando los esfuerzos de la federación, los estados, los municipios y la sociedad en su conjunto.

**a) Superación de la pobreza extrema:**

-Provisión de servicios básicos<sup>326</sup>: Una de las líneas principales de la política de combate a la pobreza es la provisión de servicios básicos la cual se enfoca a mejorar las condiciones de vida de los grupos más desfavorecidos y a crear opciones reales para incrementar su ingreso personal y familiar. Dando un fuerte impulso para abatir los índices de deserción escolar y el analfabetismo. Mediante la introducción de métodos educativos que estimulen capacidades de aprendizaje en diversos entornos sociales, mayor inversión en infraestructura escolar y estímulos y apoyos adicionales a los maestros rurales o indígenas.

---

<sup>323</sup> *Ibidem.*

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>326</sup> *Ibid.*, p. 63.

---

En áreas de pobreza extrema la estrategia será proporcionar directamente a las familias, a través de una sola instancia coordinadora, el paquete básico de nutrición y salud, la cual incluirá alimentos, servicios de salud comunitaria (vacunación e información sobre higiene y planificación familiar), y atención médica básica y reproductiva. El eje central de esta estrategia será el Plan de Alimentación y Nutrición Familiar, bajo la coordinación del DIF, que incluye desayunos escolares. Adicionalmente se modificará el esquema de subsidios al consumo de maíz, harina, masa y tortilla, canalizado a la población de menores ingresos mediante un sistema único. En cuanto al abasto social se garantizarán los volúmenes de distribución de maíz, frijol, arroz, azúcar, harina de maíz, abarrotes, mercancías generales y leche. La integración efectiva de los grupos menos favorecidos requiere contar con un nivel mínimo de infraestructura en caminos, telecomunicaciones y servicios urbanos como agua potable, drenaje y electricidad.

-Apoyos para aumentar la producción, la productividad y el ingreso<sup>327</sup>: Los apoyos directos al consumo se complementarán con programas de empleo, para que la población tenga un ingreso en tanto que transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Bajo este Plan se dará apoyo a la construcción de caminos rurales y de carreteras, así como programas productivos sobre todo en el sector agropecuario para fomentar el aumento de la producción en zonas rurales alejadas de los centros urbanos. Se impulsarán las empresas y proyectos agroindustriales de orientación social, con el propósito de preservar las empresas constituidas y multiplicar sus posibilidades de mejoramiento.

**b) Desarrollo de los pueblos indígenas<sup>328</sup>**: Con más de seis millones de indígenas padeciendo pobreza, el Estado Mexicano ha procurado una política de incorporación de los pueblos indios a la cultura mestiza. México se ha reconocido jurídicamente como un país pluriétnico y multicultural. La política de desarrollo de los pueblos indígenas tiene el propósito de lograr la plena integración de todos los grupos étnicos al proceso de desarrollo nacional, sin que esto implique renunciar a la riqueza cultural de su historia, su lengua y sus tradiciones. Siendo la educación, el empleo y el aumento en la productividad de las regiones las piezas esenciales para lograr esta meta. El plan considera fortalecer la participación democrática de los pueblos indígenas en la

---

<sup>327</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>328</sup> *Ibidem.*

---

planeación y ejecución de los programas y proyectos de sus regiones, a partir del respeto a sus formas de organización social y tecnologías.

**c) Atención a grupos vulnerables:**

-Integración de los jóvenes al desarrollo<sup>329</sup>: La población juvenil constituye un factor dinámico en el contexto social, económico y demográfico de las naciones. En México la población de 15 a 29 años de edad representa, en 1995, a poco más de 27 millones de personas, equivalente a un 30.6% de la población total. Las acciones destinadas para los jóvenes promovidas por este plan son: fortalecer la coordinación interinstitucional de las acciones dirigidas a promover la atención de los jóvenes; elevar la tasa de alfabetismo juvenil para todo el país; avanzar en la educación técnica, capacitando a la juventud en las áreas de mayor crecimiento económico; prestar atención prioritaria a los servicios educativos en todos los niveles, adecuándolos al volumen de la demanda y prestando especial atención a la calidad de la educación y la disponibilidad de becas que permitan a los jóvenes de familias con menores recursos tener acceso a la educación y mejorar su eficiencia terminal; ampliar los programas de generación de empleos, promoviendo la capacitación para el trabajo que permita elevar la productividad de los jóvenes y el desarrollo de empresas juveniles; impulsar actividades de orientación profesional, participación social y apreciación artística; proporcionar atención a los problemas de salud juvenil, destacando el uso de medicina preventiva y el apoyo a los programas de orientación en materia de salud mental, de combate a las adicciones y de control natal y atender los problemas juveniles de manera integral, enfocándose a los aspectos efectivos, las relaciones familiares y la búsqueda de reconocimiento.

-Mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores migrantes<sup>330</sup>: Los trabajadores migrantes son uno de los sectores más vulnerables de la sociedad mexicana. El deterioro constante de sus niveles de vida los obliga a buscar opciones fuera de sus comunidades. Las tres zonas donde se da una mayor tasa de movilidad de los trabajadores migrantes se clasifican en: *zonas de expulsión* que son Guerrero, Oaxaca y Michoacán, *zonas intermedias* conformadas por Veracruz, Puebla, Hidalgo

---

<sup>329</sup> *Ibid.*, p. 66.

<sup>330</sup> *Ibid.*, p. 67.

---

y San Luis Potosí y *zonas de atracción* que comprenden los estados de Nayarit, Baja California, Baja California Sur, Sonora y Sinaloa. Las líneas de acción que propone el presente PND son fomentar la organización social como base para la detección de necesidades y demandas, y estimular su colaboración para evaluar los resultados de las acciones que se emprenden en su favor. Se impulsarán el desarrollo de proyectos integrales que contribuyan al mejoramiento de sus condiciones de bienestar. Se impulsarán programas de educación y de capacitación para el trabajo que tomen en cuenta sus habilidades labores.

-Incorporación de la población discapacitada al desarrollo<sup>331</sup>: Los discapacitados representan el 10% de la población mexicana. Por lo que este Plan plantea prestar particular atención a este sector de la población y a sus familiares para promover medidas eficaces para la prevención de la discapacidad, la rehabilitación y la plena participación en la vida social y el desarrollo. Se han desarrollado las siguientes líneas de acción: fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas, cultura de respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos; diseñar e instrumentar programas y medidas para apoyar directamente a la población discapacitada en materia médica, en educación y rehabilitación; revisar la legislación vigente y organizar programas que coadyuven a modificar el entorno físico y la actitud de la población en general, en beneficio de la población discapacitada.

-Bienestar para los ciudadanos de la tercera edad<sup>332</sup>: Una de las acciones propuestas por este plan es que la población de la tercera edad tenga una vida digna y tranquila, con los servicios de sustento, salud, vivienda y recreación que demandan. Para ello habrá de traducirse en acciones orientadas al funcionamiento de una seguridad social justa, que les permita retirarse de la vida laboral sin detrimento de su bienestar con la ampliación de servicios educativos, culturales, de reposo y recreación y al aprovechamiento de sus conocimientos y experiencias.

---

<sup>331</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>332</sup> *Ibidem.*

---

5. *Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo*<sup>333</sup>. La política social del Plan de Desarrollo 1995-2000 requiere del esfuerzo y participación de todos los mexicanos para la construcción de las instituciones y las bases materiales para alcanzar el bienestar y el progreso. Se asume que la inequidad en la distribución de los beneficios es parte de los problemas estructurales existentes que impiden avanzar hacia los ideales de justicia social, libertad y democracia.

- a) **Carácter integral de la Política de desarrollo social**<sup>334</sup>: La política de desarrollo social tendrá un carácter integral, que procurará establecer las condiciones para que la población pueda tener acceso al empleo y mejorar sus ingresos. La política social debe ser integral y no mero reflejo de esfuerzos aislados. Para ello se procura que las acciones públicas se orienten en un solo sentido y que contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, a combatir las causas estructurales de la pobreza y a promover el desarrollo equitativo. Se aplicará un riguroso criterio para consolidar los programas existentes procurando una mayor efectividad de los esfuerzos públicos y privados, y del ejercicio de los recursos disponibles.
- b) **Descentralización**<sup>335</sup>: El gobierno de la República transferirá mayores recursos y responsabilidades a los gobiernos de los estados. Se pretende que para 1998 el gobierno federal solo mantenga la función rectora en la política de combate a la pobreza. Se necesitará una revisión del marco jurídico vigente que permita precisar las responsabilidades federales, estatales y municipales en materia de combate a la pobreza, así como su concurrencia, que asegure espacios de participación plena de las agrupaciones sociales y ciudadanas.
- c) **Corresponsabilidad de la sociedad y el Estado**<sup>336</sup>: Impulsar el desarrollo social y superar la pobreza extrema requiere que la política de desarrollo social asuma su compromiso con la justicia para impulsar sus acciones a través de un método integral e integrador, que sea congruente con la estrategia de crecimiento económico con equidad. La participación social es indispensable para lograr el bienestar colectivo en

---

<sup>333</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>334</sup> *Ibidem.*

<sup>335</sup> *Ibidem.*

<sup>336</sup> *Ibidem.*

---

aquellas regiones donde las tradiciones comunitarias son valores insustituibles. La honestidad y la transparencia constituyen no solo una obligación legal y política, sino también un compromiso ético de los servicios públicos, en el desarrollo de los programas sociales. La acción del gobierno y la sociedad ha contribuido a alcanzar mejores niveles de vida para la mayoría de la población. La nueva política de desarrollo social será una política de Estado. Una política de y para la comunidad nacional en conjunto. Por ello obligará a mantener una visión de largo plazo en el esfuerzo común de forjar una sociedad mejor, con mayor y más espacio seguro para todos.

Pese a que en el PND 1995-2000 se diseñaron cinco grandes estrategias integrales de la Política de Desarrollo Social, éstas no fueron desarrolladas sino hasta 1997, coincidiendo con la puesta en marcha del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Por lo que los primeros tres años de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo la política social fue prácticamente nula<sup>337</sup>, dando prioridad durante ese período a la política económica, implementando las medidas necesarias para contener y disminuir los graves efectos provocados por la crisis económica.

Si bien las cinco grandes estrategias de la Política de la Desarrollo Social se orientaron hacia los grupos más vulnerables de la sociedad; siendo éstos las mujeres, los jóvenes, los indígenas, las personas de la tercera edad y las personas con discapacidad; en la práctica solo se vieron mayormente beneficiados las mujeres y los niños de zonas rurales, dejando fuera de cualquier protección social al resto de las personas en estado de vulnerabilidad.

Por otro lado podemos observar que aunque el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señalaba la necesidad de construir un régimen de convivencia social basado en los derechos, los derechos fueron introducidos de manera escasa en el PND 1995-2000<sup>338</sup> y de forma casi nula en los programas de desarrollo social implementados.

---

<sup>337</sup> González de la Rocha, Mercedes (2000), *Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la Política Social en México*, en Progresos y el bienestar de las familias. Los hallazgos, Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario), Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F. p. 33.

<sup>338</sup> Un análisis más amplio sobre el contenido y la incorporación de los derechos humanos en el PND 1995-2000 se puede consultar en el capítulo IV, "El EBDH y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000".

---

A pesar de ello, la Política de Desarrollo Social plasmada en el PND 1995-2000 intentó romper con los esquemas establecidos en los gobiernos anteriores, pasando por una transición hacia un nuevo tipo de modelos o hacia una combinación de modelos de desarrollo económico y social. Autores como Mercedes González de la Rocha, considera que la política social implementada en el período del Presidente Ernesto Zedillo se asemeja a una especie de híbrido paradigmático que combina el modelo tradicional con el modelo emergente<sup>339</sup>. Institucionalmente la política social del Presidente Zedillo se asemeja más al paradigma tradicional o vigente, al concentrar las acciones de la misma en el Estado, al considerarlas “un asunto de Estado<sup>340</sup>”. En cuanto a la financiación de la política social de Ernesto Zedillo, encontramos la combinación de ambos paradigmas, ya que por un lado la mayor parte del presupuesto proviene del Estado, teniendo prácticamente una nula co-financiación por parte del sector privado. Pero por el otro, encontramos que los apoyos monetarios destinados por Progresá permitieron a sus beneficiarios adquirir libremente los productos alimenticios y material escolar que se ofrecen en el mercado<sup>341</sup>. En lo que respecta a la selección de la población objetivo, observamos claramente que las estrategias utilizadas corresponden al modelo emergente<sup>342</sup>, al utilizar un enfoque de focalización para la selección de los beneficiarios de los programas sociales.

Por su parte, Norma Ruiz nos señala que pese a que la política de desarrollo social contenida en el PND 1995-2000, se concebía como una política integral, nacional, federalista, participativa e incluyente, basada en el acuerdo social titulado Alianza Nacional para el Bienestar; la política social del Presidente Zedillo siguió subordinada a los imperativos macroeconómicos, a la limitación del gasto, al logro de un superávit presupuestario y a las prioridades del mercado exterior<sup>343</sup>.

---

<sup>339</sup> *El paradigma o modelo tradicional o vigente* sentó las bases de la política social en prácticamente todos los países de América Latina. En dicho modelo el motor económico era el mercado interno y los bienes manufacturados localmente se consideraban los productos básicos. Su filosofía central es la universalización de los servicios públicos. La protección de los trabajadores asalariados, organizados en su mayoría en sindicatos eran el objetivo central de la política social. Por su parte *el modelo o paradigma emergente* pone el acento en el capital humano, en los mercados externos y en los bienes competitivos que incorporan el progreso técnico. Dicho modelo pone el acento en las personas socioeconómicamente más vulnerables. Cfr. González de la Rocha, Mercedes (2000), *Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la Política Social en México*, cit., p. 34.

<sup>340</sup> *Ibidem.*

<sup>341</sup> *Ibidem.*

<sup>342</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>343</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., pp. 141-142.

---

Sin embargo, de las numerosas recomendaciones de organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, para el diseño e implementación de las políticas sociales en México bajo el esquema del modelo emergente<sup>344</sup>; el gobierno de Ernesto Zedillo siguió considerando el modelo tradicional en algunas acciones como en las concernientes a la intervención del Estado en la elaboración de programas sociales hacia los más necesitados.

Finalmente podemos concluir que, en lo que respecta a la necesidad de crear oportunidades de desarrollo individual y comunitario basados en la justicia y la equidad, y sobre todo en el respeto y la promoción de los derechos humanos para poder avanzar hacia ese desarrollo social que tanto requiere la sociedad mexicana, coincidimos plenamente con lo estipulado en el señalado PND 1995-2000.

### **3. Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)**

Como hemos mencionado anteriormente, el Programa de Educación, Salud y Alimentación, PROGRESA, fue considerado como un programa social innovador por incorporar elementos de *focalización*; *descentralización* de los distintos niveles de gobierno; así como elementos de *corresponsabilidad y participación* de los beneficiarios en la realización y participación de tareas específicas relacionadas con la mejora de su salud, alimentación y educación; y sobre todo el *enfoque de género* al centrar la administración de las ayudas sociales en la mujer, madre de familia.

Autores como John Scott y Norma Ruiz señalan como los antecedentes más cercanos del PROGRESA al documento elaborado por Santiago Levy para el Banco Mundial, titulado “*La provisión simultanea de un paquete básico de educación, alimentación y salud que aproveche las complementariedades entre estas necesidades*”<sup>345</sup>. Al formar parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como Subsecretario de Egreso, Levy juega un papel fundamental para la creación

---

<sup>344</sup> El cual considera que “...sólo el mantenimiento de la estabilidad económica puede resolver los problemas sociales” Iglesias, BID (1991) citado en CEPAL (1995) y en González de la Rocha, Mercedes (2000), *Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la Política Social en México*, cit., p. 36.

<sup>345</sup> Levy (1991:58), citado en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 7 y en Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 143.



---

y diseño del Progreso<sup>346</sup>. La propuesta de Levy sugería la creación de Centros de Atención para la Pobreza Extrema (CAPES)<sup>347</sup>.

Sin embargo la estrategia federal apostó por diseñar un programa nacional, en el marco de la política social de alivio a la pobreza, creando oportunidades de desarrollo para las familias mexicanas que vivían en condición de pobreza extrema en las zonas rurales más vulnerables del país<sup>348</sup>. Pero mantuvo la idea de trabajar en esas tres áreas básicas para el desarrollo social: educación, salud y alimentación. Mismo que se describirá con mayor profundidad a continuación.

### 3.1. Principales características de PROGRESA

El Programa para la Educación, la Salud y Alimentación (PROGRESA) fue introducido por el Gobierno de México en agosto de 1997, como un programa nuevo e innovador el cual pretendía aliviar los graves problemas de pobreza existentes en el país, y sobre todo, romper con la pobreza generacional de millones de mexicanos de las zonas marginadas del país<sup>349</sup>. Las acciones emprendidas por el Programa PROGRESA iban encaminadas a potenciar las capacidades de los miembros de las familias beneficiadas para ampliar con ello sus oportunidades de desarrollo y niveles de bienestar<sup>350</sup>.

Los objetivos principales del PROGRESA fueron<sup>351</sup>:

---

<sup>346</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 7

<sup>347</sup> *Ibidem*.

<sup>348</sup> SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 3

<sup>349</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 3

<sup>350</sup> DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., p. 2.

<sup>351</sup> SEDESOL, (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, D.F., p. 9; Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progreso y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, en Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progreso en México en Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario), México, Secretaria de Desarrollo Social, CIESAS, p. 5; CONPROGRESA (1999:8) citado en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 9; y en DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., pp. 4-5.

- 
1. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias más pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y cuidados de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.
  2. Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia social.
  3. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.
  4. Inducir la responsabilidad y participación activa de los padres y de todos los miembros de la familia en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes para mejorar su educación, salud y alimentación.
  5. Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones del Progreso para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.

Las características centrales de este Programa<sup>352</sup> se reflejan en:

- a) *su especialización en las familias* que viven en situación de pobreza extrema, proporcionando oportunidades de acceso a la educación, salud y alimentación; *en su enfoque de género*, al ser la madre la titular de los beneficios recibidos, fomentando su autonomía, pretendiendo romper con las disparidades sociales y buscando reforzar con ello su papel en la sociedad, asegurando su participación en los programas de salud y educación;
- b) *en su fomento hacia la corresponsabilidad con los padres*, ya que los apoyos económicos se otorgaban si la familia cumplía con una serie de requisitos estipulados en el programa, las cuales hemos mencionado anteriormente, tales como la participación de los niños a la

---

<sup>352</sup> CONPROGRESA (1999:9-14) citado en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 9; DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., pp. 7-9; Leco Tomás, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2003), “La Política Social en México, 1970-2013”, cit., p. 198; SEDESOL, (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 6-14; y en SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., pp. 3-4.

- 
- escuela o la asistencia de toda la familia a los programas de salud, con el fin de evitar conductas pasivas, y siempre teniendo en cuenta que el programa proporciona un apoyo como un complemento pero nunca como un sustituto de los esfuerzos diarios que debe realizar el conjunto familiar;
- c) *en su enfoque integral: educación, salud y alimentación*, estos tres elementos constituyen la triada estrategia de combate a la pobreza ya que, como hemos mencionado anteriormente, la educación proporciona las posibilidades de acceso al mercado laboral y proporciona el conocimiento necesario para el desarrollo personal, la salud permite que tengan las condiciones de necesarias para poder desarrollar las actividades diarias y por supuesto de alimentación ya que es indispensable para contar con un desarrollo nutricional para alcanzar un desarrollo pleno de las capacidades físicas e intelectuales;
  - d) *en su ayuda estructural*, ya que invirtiendo en las necesidades básicas (educación, salud y alimentación) se adquieren habilidades y capacidades básicas que permiten mejorar las condiciones de las familias en pobreza extrema y facilitar su incorporación al mercado laboral;
  - e) *en la focalización de sus acciones*, ya que el programa se dirige concretamente hacia la población más pobre, permitiendo que los recursos llegaran a quienes más lo necesitaban mediante criterios plenamente establecidos por el Progreso;
  - f) *en su transparencia y objetividad en la selección de los beneficiarios*, utilizando criterios y procedimientos rigurosos que permiten establecer una base de comparabilidad a nivel nacional, tales como la focalización geográfica, un censo con información económica y la presentación de las conclusiones mediante la organización de asambleas;
  - g) *en su fomento al apoyo comunitario y de las autoridades localidades*, a través del reconocimiento de la participación de las comunidades y bajo el respeto de las culturas y tradiciones;
  - h) *en su trabajo coordinado con los tres órganos de gobierno: federal, estatal y municipal*, teniendo como motor coordinador a la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social la cual es apoyada por la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, las cuales a su vez se apoyan a nivel estatal y municipal en las otras dependencias para el desarrollo pleno de las acciones;
  - i) *en su complementariedad con otros programas*, tales como las obras de infraestructura básica como el acceso al agua potable, la electricidad, etc.; y finalmente,

- 
- j) *en su evaluación periódica de los impactos* con el fin de mejorar la funcionalidad, la eficiencia y aumentar la efectividad. Mediante las evaluaciones realizadas por la Encuesta de Evaluación de Hogares conocida como ENCEL, apoyadas en el ámbito de la salud, por las encuestas especializadas en coordinación con el Instituto Nacional de Salud Pública, y en materia de Educación, bajo los exámenes realizados por la Secretaría de Educación.

Todos los aspectos relacionados con la actuación del Programa Progresá se plasmaron en el documento titulado Lineamientos Generales de Operación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1999. Entre los aspectos a destacar en dicho documento se encuentran, además de los mecanismos de actuación, los que aseguraban la transparencia en el manejo de los recursos de dicho programa y sobre todo los referentes a la evaluación continua. Aspectos no considerados en los programas sociales de las anteriores legislaturas.

En lo que respecta a la evaluación e inclusión de las personas beneficiadas, el Programa Progresá se desarrolló mediante varias fases, las cuales permitían abarcar más zonas de acción e incorporar a más familias en condiciones de pobreza extrema que no habían sido identificadas en un inicio del programa. Teniendo como objetivo atender las necesidades básicas de las personas y el ejercicio de sus preferencias.

Debido a la complejidad del programa y las condiciones geográficas del país, la selección de los beneficiarios se dio de forma semi-aleatoria con base a las muestras de las localidades seleccionadas. Teniendo como resultados preliminares, en los primeros dieciocho meses, la detección de 24 mil familias distribuidas en 506 localidades, de las cuales 186 eran de control<sup>353</sup> y 320 beneficiarias.

A finales de 1997 el programa había incorporado a 400 mil familias en 12 Estados y para 1999 ya abarcaba 2.3 millones de familias en los 31 Estados de la República<sup>354</sup>.

---

<sup>353</sup> Las familias de control eran aquellas que contaban con similar condición social pero que no habían sido incluidas en el programa.

<sup>354</sup> SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 3. Para obtener mayor información sobre la cobertura anual del Progresá, ver en Anexo 2, Cuadro 8.

---

Las zonas marginadas fueron seleccionadas con base a un índice de marginación de las localidades seleccionadas. Entre los indicadores seleccionados para dicho índice encontramos los siguientes<sup>355</sup>:

- porcentaje de población analfabeta de 15 años o más.
- porcentaje de viviendas sin agua.
- porcentaje de viviendas sin drenaje.
- porcentaje de viviendas sin electricidad.
- número promedio de ocupantes por cuarto.
- porcentaje de viviendas con piso de tierra.
- porcentaje de población ocupada en el sector primario.

La forma de operar del programa consistía en establecer un contacto formal con los titulares seleccionados, a través de las Asambleas Comunitarias, para informar que formaban parte del grupo beneficiario, explicar el funcionamiento y las condiciones del programa y entregar una cédula que les identificara como acreedores de los apoyos ofrecidos la cual facilitaría su inscripción en los servicios de salud y educación. La Asamblea Comunitaria, la cual estaba dirigida por una promotora comunitaria<sup>356</sup>, también realizaba reuniones con las familias no beneficiarias con posibilidades de serlo para que éstas fueran incluidas en el programa mediante solicitud a CONPROGRESA<sup>357</sup>. Generalmente estas familias se encontraban ausentes en el momento del levantamiento de las encuestas por eso no eran incluidas. Para aquellas personas que no podían asistir a las asambleas comunitarias se establecieron Módulos de Atención Progresista (MAP)

---

<sup>355</sup> Para obtener mayor información sobre las características socioeconómicas así como las características de los hogares más marginados seleccionados, ver en Anexo 2, Cuadro 9 y 16. Cfr. DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 10; Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 13; y en SEDESOL, (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 24.

<sup>356</sup> Para obtener mayor información sobre el trabajo de las promotoras comunitarias, ver en Anexo 2, Cuadro, 19.

<sup>357</sup> La Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), se creó por decreto presidencial el 8 de agosto de 1997, como un órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social, con el objetivo de formular, coordinar y evaluar la ejecución del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Cfr. en DOF (1997), *Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., p. 1.

---

cercanas a las localidades más marginadas<sup>358</sup>. Los MAP también hacían entrega de las ayudas monetarios y en especie a las familias beneficiarias. Conformando una red de 2903 Módulos, de los cuales el 75 por ciento eran móviles<sup>359</sup>.

Las acciones emprendidas por el Progresas se dividían en tres grandes ejes, tal como lo describe el mismo nombre del programa, los cuales eran la salud, la educación y la alimentación<sup>360</sup>. Mismas que se describe en el siguiente gráfico.

**Tabla 4. Acciones básicas de Progresas**

**Las tres acciones básicas del Programa**



Fuente: SEDESOL (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F., p. 16.

La inclusión de la educación en los ejes estratégicos del programa respondía a la premisa del Estado la cual consideraba que una población sin educación tiene pocas posibilidades de incorporarse al mercado productivo y en el caso de hacerlo, estaría siempre bajo los empleos que requieren poca o nula formación y por tanto los de menor remuneración. En lo que respecta al eje de la alimentación, desde el gobierno federal se consideraba que si no se cuenta con una buena alimentación esto repercute directamente en la salud y en el desarrollo de nuestras capacidades. En cuanto a la salud, si no disponemos de ésta con encontramos con altos índices de mortalidad y de

---

<sup>358</sup> SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 36.

<sup>359</sup> Cfr. en SEDESOL, (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 25.

<sup>360</sup> Leco Tomás, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2003), "La Política Social en México, 1970-2013", cit., p. 197.

---

fecundación. Por lo que se genera un círculo vicioso de pobreza que se va transmitiendo de generación en generación<sup>361</sup>.

Para apoyar estos tres grandes ejes se llevaron a cabo acciones concretas para apoyar cada área, las cuales se describen a continuación<sup>362</sup>:

1. Apoyos educativos para fomentar que los niños y jóvenes completarán la educación básica, facilitando su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres en el desempeño escolar de sus hijos.
2. Atención a la salud de todos los miembros de la familia, al tiempo que promueve una nueva actitud ante la utilización de los servicios de salud, generando un enfoque predominantemente preventivo.
3. Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional de los miembros de las familias de menores recursos.

Para poder llevar a cabo las acciones anteriormente descritas para los tres ejes principales, el programa otorgaba dos tipos de apoyos: *los apoyos monetarios* y *los apoyos en especie*<sup>363</sup>. *Los apoyos monetarios* se otorgaban para la adquisición de alimentos y becas escolares, solicitando la participación activa de todos los miembros de la familia beneficiada en las acciones del programa, tales como la asistencia de los titulares a las pláticas sobre salud e higiene, de la asistencia de los niños a la escuela, y de todo el núcleo familiar a los programas de salud preventiva promovidos por los centros de salud. *Los apoyos en especie* consistían en la provisión de suplementos alimenticios para los niños menores de 5 años, madres embarazadas y lactantes, así como la provisión de útiles escolares para aquellos niños de las localidades más marginadas.

---

<sup>361</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., pp. 4-5.

<sup>362</sup> DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 6; y SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 15.

<sup>363</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit.; Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 10; Coady, David (2003), *Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of PROGRESA in Mexico* cit., pp. 4-5; SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 3; y en Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progresá y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, cit., pp. 28-29.

---

**En el ámbito de la educación**, dicho programa solicitaba a las familias beneficiarias la inscripción, permanencia y aprovechamiento escolar de sus hijos. Las becas se otorgaban a los menores de 18 años inscritos a partir del tercer grado de primaria y hasta la culminación de los tres niveles de secundaria<sup>364</sup>. Las becas se entregaban a las madres de familia, al ser las titulares del programa con la condición de que enviaran regularmente a sus hijos a la escuela. Para mantener las becas era necesario contar por lo menos con un 85% de asistencia escolar<sup>365</sup>. La entrega del importe se hacía de manera bimestral y el monto iba en incremento según se avanzaba en los niveles de estudios. Lo cual promovía y alentaba la permanencia de los niños y jóvenes en la escuela, siendo de mayor cuantía el monto otorgado a las mujeres que a los hombres, para promover de esta forma la participación de la mujer en el ámbito académico<sup>366</sup>.

A través del PROGRESA se proporcionaron, como hemos mencionado anteriormente, apoyos económicos para útiles escolares para los alumnos de tercero hasta sexto grado de primaria. En algunas localidades, sobre todo las más aisladas, se otorgó dicho apoyo en especie al no tener cercanas tiendas donde pudieran adquirirlos. Para los alumnos inscritos en secundaria, el apoyo económico se otorgaba una sola vez al inicio del año escolar, hasta concluir los tres años de estudio<sup>367</sup>.

Se estableció un monto máximo de ayuda para la alimentación y las becas escolares, el cual no podían superar a los 750 pesos mensuales. Realizando un ajuste semestral que considerara los incrementos del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica<sup>368</sup>. El objetivo de establecer un monto máximo tenía como finalidad *no intervenir en el rendimiento y esfuerzo laboral diario de*

---

<sup>364</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 10.

<sup>365</sup> Para obtener mayor información sobre los montos otorgados por las becas escolares y el cuadro relativo a la asistencia escolar de los niños beneficiarios del Progres, según grado de estudio y sexo del estudiante, ver en Anexo 2, Cuadro 10 y Cuadros 21 y 22 respectivamente. Cfr. SEDESOL, (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 28.

<sup>366</sup> DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 22.

<sup>367</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., pp. 10-11; SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 16; y DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 22.

<sup>368</sup> DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 34-35; y en Cfr. en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 27.



---

los miembros de la familia, sino ser solo un apoyo facilitador de desarrollo en las familias pobres<sup>369</sup>.

**En materia de salud**, el PROGRESA proporcionó atención primaria a todas aquellas familias inscritas en el programa para reducir las enfermedades y mejorar las condiciones de salud de la población más necesitada, pero sobretodo se pretendía inculcar una cultura de prevención en materia de salud, que se transmita de padres a hijos<sup>370</sup>. Por lo general la población que habita las zonas rurales tiene poco acceso a la atención médica, ya sea por cuestiones geográficas o por no ser parte del sistema laboral lo que provocaba graves problemas de salud en dichas localidades.

A través del PROGRESA se implementó el Programa Básico de Servicios de Salud<sup>371</sup> que incluía aspectos como la planificación familiar; la atención prenatal, parto, puerperio, atención del recién nacido, vigilancia de la nutrición y crecimiento infantil; saneamiento básico a nivel familiar; tratamiento antiparasitario; manejo de infecciones respiratorias agudas, prevención de tuberculosis pulmonar; control y prevención de diabetes e hipertensión; prevención de accidentes; detección y control del cáncer cérvico uterino entre otros.

Otra acción concreta del PROGRESA en materia de salud fue el atender y prevenir la desnutrición de los niños menores de 5 años de edad, mediante una vigilancia sistemática de la evolución del crecimiento de los menores beneficiarios del programa.

Asimismo se fomentó y mejoro el autocuidado de la salud de las familias y las comunidades mediante capacitación en materia de salud, nutrición e higiene.

---

<sup>369</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 33.

<sup>370</sup> Leco Tomás, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2003), "La Política Social en México, 1970-2013", cit., p. 197; Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 11; DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit.; y en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 17.

<sup>371</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 11; SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., pp. 17-18 y 23; y en SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 3. Para obtener mayor información sobre la frecuencia de la atención de salud y las acciones prioritarias del Programa Básico de Salud, ir a Anexo 2, Cuadro 11.

---

Un factor fundamental en el componente de Salud, como ya hemos mencionado anteriormente, era arraigar una conducta preventiva de las familias beneficiarias, con la revisión periódica en las áreas prioritarias para con ello minimizar los riesgos de contraer enfermedades.

**En materia de Alimentación**, PROGRESA otorgaba dos tipos de apoyos. El primero dirigido a combatir la desnutrición infantil y el segundo consistía en un apoyo monetario para mejorar la dieta básica de las familias beneficiarias.

Para combatir la desnutrición infantil se otorgaba un suplemento alimenticio a las familias con mayor riesgo de desnutrición, especialmente a los niños menores de 5 años y a las mujeres embarazadas y lactantes<sup>372</sup>.

El suplemento consistía en un sobre que contenía una dosis diaria en forma de papilla, de 44 gramos para los niños<sup>373</sup> y de 52 gramos para las mujeres<sup>374</sup>. El suplemento alimenticio proporcionaba el 100 por ciento de los micronutrientes diarios requeridos y el 20 por ciento de las calorías necesarias para el pleno desarrollo infantil<sup>375</sup>.

Dichos suplementos fueron elaborados por un Grupo Consultivo de expertos de cinco instituciones nacionales en el ámbito de salud y atención infantil<sup>376</sup>.

---

<sup>372</sup> DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 27

<sup>373</sup> Para obtener mayor información sobre el contenido nutrimental del suplemento alimenticio para los niños otorgados por el Progresá ver en Anexo 2, Cuadro 12.

<sup>374</sup> Para obtener mayor información sobre el contenido nutrimental del suplemento alimenticio para las mujeres embarazadas proporcionados por el Progresá ver en Anexo 2, Cuadro 13.

<sup>375</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 20; SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 196.

<sup>376</sup> El Grupo Consultivo que elaboró el Suplemento alimenticio estaba integrado por los miembros del Hospital Infantil de México Federico Gómez, por los miembros del Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubirán, por los del Instituto Nacional de Pediatría, los del Instituto Nacional de Perinatología y finalmente por los miembros seleccionados del Instituto Nacional de Salud Pública. Cfr. en DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 27

---

El suplemento alimenticio era otorgado mensualmente por el personal de las instituciones de salud, siendo éstos los responsables de explicar su proceso de elaboración y los beneficios de su consumo<sup>377</sup>.

El segundo componente de ayuda se trataba de un apoyo económico entregado mensualmente para la adquisición de alimentos. Dicho monto era el mismo para todo el país sin importar la localidad, tamaño o composición del hogar<sup>378</sup>. Y solamente era entregado a las familias que asistían a las revisiones periódicas de salud, siendo el personal de salud el encargado de hacer la entrega de dicho apoyo.

### **3.2. Avances y deficiencias del programa PROGRESA**

Una de las características esenciales del PROGRESA fue su capacidad para evaluar los resultados obtenidos a partir del análisis de las condiciones de vida de la población beneficiaria, haciendo un análisis comparativo entre su situación antes (condición en el momento inicial t0) y después del programa (beneficios atribuidos por programa t1) y la comparación con las familias de similar condición social no beneficiaria (población de control)<sup>379</sup>.

Para llevar a cabo dicho proceso de evaluación se elaboró una Encuesta de Evaluación de Hogares (ENCEL), la cual recogía la información periódica de forma individual, familiar y comunitaria de relevancia para el programa y la combinaba con la información objetiva recogida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)<sup>380</sup>. Adicional a esta Encuesta, el Progreso se apoyó en otros instrumentos de evaluación obtenidos a través de las administraciones públicas. En el sector de la salud, recopiló la información a través del Instituto Nacional de Salud y, en el sector de la educación, mediante los datos proporcionados por la Secretaría de Educación Pública.

---

<sup>377</sup> SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 197.

<sup>378</sup> DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 30.

<sup>379</sup> Cfr. en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. ii.

<sup>380</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

---

Las evaluaciones realizadas al PROGRESA procedían tanto de instituciones públicas como privadas, nacionales e internacionales<sup>381</sup>. Diversos centros de investigación universitaria elaboraron informes de evaluación periódica al Progres. A nivel internacional podemos señalar el informe de evaluación solicitado por el Presidente Ernesto Zedillo al *International Food Policy Research Institute* (IFPRI).

El informe del IFPRI concluye que Progres es un buen modelo de programa social que cuenta con los estándares más elevados en su diseño y operación, al tiempo que contribuye al incremento del manejo y conocimiento de las políticas públicas en América Latina. Asimismo señala que es un programa muy centralizado y con tendencia a la burocracia, debido a que es coordinado por una institución federal llamada CONPROGRESA<sup>382</sup>.

Entre los principales avances y limitaciones que encontramos en el análisis al Programa de Educación, Salud y Alimentación, podemos destacar las contenidas en las evaluaciones realizadas para la SEDESOL por Daniel Hernández, José Gómez de León y Gabriela Vázquez, así como las elaboradas por Mercedes González de la Rocha, Agustín Escobar Latapí, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente (CIESAS); las de John Scott del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); las de Casimiro Leco y Esteban Bollain del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales (ININEE) de la Universidad Michoacana; y finalmente la antes señalada elaborada por David Coady del International Food Policy Research Institute. Las cuales detallamos a continuación.

### ***3.2.1. Avances del Programa PROGRESA***

#### ***a) Educación***

---

<sup>381</sup> Para conocer la opinión de las familias beneficiadas sobre la efectividad del programa, ver en Anexo 2, Cuadro 17.

<sup>382</sup> Coady, David (2003), *Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of PROGRESA in Mexico*, cit., p. 5.

- 
- Se mejoró considerablemente la asistencia de los niños a la escuela, pasando de faltar meses a solo semanas o días. La tasa de matriculación en nivel primaria fue del 93%<sup>383</sup>.
  - Se redujo la deserción de los jóvenes en nivel secundaria, aumentando la matriculación un 10 % en hombres y 20% en mujeres<sup>384</sup>.
  - Se redujo la participación en el mercado laboral de jóvenes de nivel secundaria entre un 15 y 25%<sup>385</sup>. Aunque se sigue registrando una gran cantidad de jóvenes que combinan el trabajo con los estudios.
  - A pesar de que seguían dándose casos de abandono escolar, en términos generales se produjo un cambio en la mentalidad de los padres al reconocer que la educación de sus hijos era una herramienta importante para mejorar sus condiciones de vida, al tener acceso a más y mejores trabajos<sup>386</sup>. El nivel educativo del jefe de familia influía de manera importante en el fomento de la educación como herramienta de cambio<sup>387</sup>.

b) Salud

- Las visitas médicas en materia preventiva se incrementaron un 8% en la población beneficiaria, sobre todo en los casos de mujeres embarazadas. Produciendo un cambio en la mentalidad de los beneficiarios sobre la importancia de la asistencia y participación de los programas de salud preventiva<sup>388</sup>.
- Las enfermedades en la población infantil también tuvieron un descenso, siendo de un 25% para los recién nacidos, de 19% para los niños de 0 a 2 años y de 22% en niños de entre 3 y 5 años<sup>389</sup>.

---

<sup>383</sup> Para obtener mayor información sobre las características de los niños que no cumplieron con la asistencia escolar mínima, ver en Anexo 2, Cuadro 26. Cfr. en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., pp. 141, 165 y 187.

<sup>384</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 140.

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>386</sup> SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 3. Para obtener mayor información sobre la cobertura anual del Progreso, ver en Anexo 2, Cuadro 55.

<sup>387</sup> Cfr. en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 163.

<sup>388</sup> Se estima que a lo largo del desarrollo de todo el programa, el número promedio de visitas médicas por familias a los centros de salud fue de 8.6. Para obtener mayor información sobre el porcentaje de los hogares que acudió al centro de salud, ver en Anexo 2, Cuadro 27.

<sup>389</sup> Para obtener mayor información sobre el promedio de consultas de menores de 5 años, ver en Anexo 2, Cuadro 28. Cfr. en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 254.

- 
- Se redujo un 12% la tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años<sup>390</sup>.

c) Alimentación

- El consumo medio de calorías se elevó en un 10.6% lo que impactó directamente en la talla de los niños de 1 a 3 años incrementando un 16% anual, equivalente a un centímetro<sup>391</sup>. Se produjo un cambio de mentalidad en relación a las prácticas alimentarias y de higiene de la población beneficiada<sup>392</sup>.
- Los problemas de anemia en niños de entre 24 y 48 meses descendieron un 19%<sup>393</sup>. Ya que se repartieron un millón doscientos mil suplementos alimenticios a niños de cero a cinco años para combatir los problemas de desnutrición<sup>394</sup>.

d) Otros avances

- Los costos de operación del programa fueron menores que los programas sociales anteriores. Destinando 8,6 pesos por cada 100 pesos transferidos a gastos administrativos<sup>395</sup>.
- Se redujo un 15% los niveles de pobreza alcanzados en 1996, dejando a un 53% de la población viviendo en pobreza patrimonial<sup>396</sup>.
- Se desarrolló un documento sobre las pautas de actuación titulado “Lineamientos Generales de Operación Progresá”, el cual abordaba el tema de la transparencia así como los criterios y procedimientos de actuación. Pero sobre todo los criterios de evaluación continua, no incluidos en los programas sociales de anteriores legislaturas<sup>397</sup>.

---

<sup>390</sup> *Ibid.*, pp. 155 y 189.

<sup>391</sup> Para obtener mayor información sobre el porcentaje de niños pobres que tuvieron una vigilancia en su crecimiento, ver en Anexo 2, Cuadro 29.

<sup>392</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., pp. 9 y 313.

<sup>393</sup> *Ibid.*, p. 239.

<sup>394</sup> *Ibid.*, p. 290.

<sup>395</sup> En los programas de Liconsa (subsidios a la leche) y Tortivales (Subsidios para la adquisición de tortillas) el costo administrativo era de 40 pesos y 14 pesos, respectivamente, por cada 100 pesos transferidos. Cfr. en Coady, David (2003), *Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of PROGRESA in Mexico*, cit. 4; y en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 16.

<sup>396</sup> *Ibid.*, p. 3 y Leco Tomás, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2003), “La Política Social en México, 1970-2013”, cit., p. 198.

<sup>397</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 30.

- El programa Progresas no fue el único programa dirigido al combate a la pobreza. Trabajaba coordinadamente con los demás programas e instituciones de desarrollo social tales como el INI, EIS, DIF, PAREB y Arraigo<sup>398</sup>.
- Contaba con aspectos más técnicos que políticos en su operación. Por lo que no se observaron casos significativos de clientelismo y de corrupción política durante la gestión del programa<sup>399</sup>.
- Por primera vez se incorpora el enfoque de género en un programa de desarrollo social, reconocimiento la importancia de la participación de la mujer como motor de desarrollo<sup>400</sup>.
- Fomenta la corresponsabilidad de los padres de familia en la participación de los mismos y sus hijos, en las actividades de salud, alimentación y educación requeridas por el programa<sup>401</sup>.

### **3.2.2. Deficiencias del Programa PROGRESA**

#### ***a) Proceso de selección de beneficiarios.***

- En cuanto al proceso de inclusión de los beneficiarios del Progresas se observan numerosas deficiencias. Ya que, por un lado, se incorporaron familias con recursos económicos superiores a los estipulados en el programa y, por otro, se excluyeron familias que se encontraban en situaciones precarias y con graves problemas económicos<sup>402</sup>. En parte, debido a que durante el proceso de levantamiento de la

---

<sup>398</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 20; y en Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 145.

<sup>399</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 16.

<sup>400</sup> González de la Rocha, Mercedes (2000), *Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la Política Social en México*, cit., p. 37.

<sup>401</sup> Para obtener mayor información sobre las dificultades para dar cumplimiento a las tareas requeridas como parte de la corresponsabilidad con el programa, ver en Anexo 2, Cuadro 20. Cfr. en DOF (1999), *Lineamientos Generales para la Operación del Programa para la Educación, la salud y alimentación*, cit., p. 30; y en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 5; y en SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 3.

<sup>402</sup> Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progresas y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, cit., p. 11.

---

información mediante la ENCEL sólo se tomaba en cuenta la información ofrecida por la madre de familia, sin llevar a cabo ningún tipo de comprobación para cotejar la información obtenida. Por otro lado, se observan casos en los que por falta de la madre o algún miembro de la familia en el momento de la visita del encuestador, la familia quedaba excluida automáticamente del programa, ya que no se hacían segundas visitas a las zonas seleccionadas<sup>403</sup>. Asimismo se observó que en las comunidades de difícil acceso no se procedía a la visita de dicha zona<sup>404</sup>. Lo que provocó que numerosas familias que habitaban las zonas más aisladas y que se encontraban en estado de pobreza extrema quedaran fuera del programa. Sin embargo en las posteriores evaluaciones realizadas al programa se fueron incluyendo algunas zonas de difícil acceso, sobre todo aquellas que cumplían con los requisitos descritos en el siguiente punto<sup>405</sup>.

- Las localidades marginadas seleccionadas por el gobierno solo podían ser aquellas que contaran con acceso vía carretera y que tuvieran escuelas y centros de salud cercanos<sup>406</sup>. Ya que sólo así se podía dar cumplimiento a los requisitos de asistencia escolar y médica por parte de los beneficiarios.
- Las evaluaciones reflejan múltiples errores en los procesos de selección. La Encuesta ENCASEH refleja un margen de error de entre el 10 y el 12 %<sup>407</sup>.

#### b) Salud

- En materia de Salud se otorgaron 19 millones de consultas médicas anuales. Sin embargo las consultas se daban de manera irregular, ya que al parecer no se tenía con ningún control sobre los horarios y días de apertura. En algunas localidades el centro de salud

---

<sup>403</sup> Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 14; SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 86; y SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 76.

<sup>404</sup> Según los datos disponibles en el momento del levantamiento de la encuesta, se encontró que en México el 43.1% de las 103 millones de localidades existentes no cuentan con acceso a una carretera pavimentada en un ratio de 5 kilómetros o menos. Para obtener mayor información sobre las localidades sin acceso vía carretera pavimentada en un ratio de 5 kilómetros o menos ver en Anexo 2, Cuadro 14. Cfr. en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 40.

<sup>405</sup> Para obtener mayor información sobre el número de localidades beneficiadas sin acceso vía carretera pavimentada en un ratio de 5 kilómetros o menos, ver en Anexo 2, Cuadro 15.

<sup>406</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 41.

<sup>407</sup> Cfr. en SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 87; Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progresá y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, cit., p. 10; y en SEDESOL (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa*, cit., p. 76.



---

abría de lunes a viernes con horario completo, mientras que, en otras abrían uno o dos días por semana y solo en horario matutino. Lo mismo sucedía con las citas, las cuales se daban según disponibilidad del médico y no por razones de salud, no había ningún criterio o protocolo a seguir<sup>408</sup>. En algunos centros evaluados, en el momento de la visita no se encontraba el médico designado, solo la enfermera, quien en ocasiones hacía las funciones del médico. Las instalaciones de los centros médicos de las distintas dependencias de salud tenían grandes deficiencias y diferencias entre sí<sup>409</sup>. En las instalaciones visitadas del IMSS se encontró que contaban con mejor mobiliario y equipo médico que las provistas por la Secretaría de Salud. Las instalaciones de los centros de salud pertenecientes a la Secretaría de salud además de ser deficientes contaba entre su personal médico con practicantes o pasantes de carrera, a los cuales se les había prometido una remuneración que nunca les fue otorgada, afectando con ello directamente la calidad de la atención y el trato médico. Por su parte los médicos titulados que tenían su plaza en otro centro de salud veían duplicado el trabajo al tener que cubrir también los servicios médicos en la localidad designada por Progresá, sin que ello repercutiera en un aumento de sus ingresos económicos. Lo que hacía imposible que dichos médicos pudieran estar en dos sitios a lo largo del día, sobre todo si los Centros de Salud designados por Progresá se encontraban en localidades de remotas alejadas a su zona de trabajo.

- Otro condicionante que encontraba la población beneficiaria al asistir a la consulta médica, era la resistencia del médico en prestar su servicio si la familia beneficiaria no había realizado sus faenas, a pesar de no ser un requisito expreso del Programa para recibir la atención médica. Asimismo se encontraron casos en los que el médico no derivaba a los pacientes a las clínicas de especialidades, cuando el caso lo requería, lo que ocasionaba que los pacientes tuvieran que asistir a los centros privados para atender su problema. Afectando directamente sus gastos, teniendo que recurrir a préstamos monetarios para cubrir tanto la atención médica como los medicamentos<sup>410</sup>.
- El abasto de medicamentos fue otro problema grave detectado en la mayoría de los centros de salud evaluados por el Programa. Ya que éstos eran escasos y limitados, lo

---

<sup>408</sup> Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progresá y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, cit., p. 16.

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>410</sup> *Ibid.*, p. 18.

---

que provocaba que los pacientes tuvieran que adquirirlos en las farmacias privadas sin ningún tipo de subsidio<sup>411</sup>. Provocando una gran descompensación en la economía familiar, en los casos de familias con ingresos medios, y en los casos de familias de escasos ingresos, llevándolos a tratar su enfermedad con productos naturales, los cuales en algunos casos terminaban repercutiendo de forma negativa en su salud.

- Por otro lado, las costumbres y los conceptos morales habituales en la población indígena imposibilitaban la realización de revisiones ginecológicas y la asistencia a charlas de planificación familiar de las madres de familia, sobre todo si se trataba de un médico varón quien las realizaba<sup>412</sup>. En los casos de médicos mujeres, la atención se dio relativamente mejor que en los casos anteriormente señalados.

### *c) Educación*

- Como hemos mencionado anteriormente, en lo que respecta a la matriculación en nivel primaria ésta no sufrió ningún incremento considerable, siendo similar a la que se tenía antes del Progreso. Lo que sí mejoró fue la asistencia a la escuela. A pesar de la mejora en la asistencia escolar, ésta no repercutió en el nivel de aprendizaje y mejora de los conocimientos de los alumnos<sup>413</sup>. Por lo que una de las críticas hechas al programa es precisamente que éste debe poner su acento en la mejora del nivel educativo más que los índices de asistencia de los alumnos.
- A nivel secundaria, y al igual que en nivel primaria, a pesar del aumento en la asistencia por parte de los alumnos, esto no impidió que los jóvenes dejaran de incorporarse de manera temprana al mercado laboral o que dejaran de emigrar hacia la ciudad o a Estados Unidos. En parte porque los montos de beca otorgados a nivel secundaria no eran equiparables con los gastos derivados del estudio en ese nivel, generando un gasto extra en la economía familiar<sup>414</sup>.
- En cuanto a las telesecundarias, se encontraron que los equipos y los programas informáticos utilizados eran obsoletos<sup>415</sup>. Esto no solo afectaba la calidad de la

---

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>412</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>413</sup> Para obtener mayor información sobre las características de los niños beneficiarios del programa según su asistencia a la escuela, ver en Anexo 2, Cuadro 23.

<sup>414</sup> Para obtener mayor información sobre los datos de la matrícula escolar de los jóvenes que cursaron el tercero de secundaria, ver en Anexo 2, Cuadro 25 y 25. Cfr. en Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progreso y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, cit., p. 23 y 26.

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 20.

---

enseñanza sino también los procesos de evaluación de los mismos, ya que no se facilita la evaluación por ese medio.

- En términos generales las condiciones de las escuelas eran deplorables, ya que el mobiliario era escaso y se encontraba en mal estado. Pero sobre todo no se adaptaban a las condiciones climatológicas de cada localidad (para zonas calurosas no contaban con ventiladores y en zonas frías y húmedas no contaban con sistemas de calefacción).
- Otro problema detectado en materia de educación fue que, al tomar en cuenta sólo los niveles de tercero de primaria hasta tercero de secundaria no se asegura la continuidad de los estudiantes para realización de la educación básica obligatoria ni mucho menos se fomenta la incorporación de los jóvenes a los estudios universitarios. El hecho de no incluir en el Programa los estudios de preparatoria o programas de formación profesional propicia que sólo puedan tener acceso a trabajos precarios que no requieren ningún tipo de formación, afectando sus condiciones de vida y perpetuando así su condición de pobreza<sup>416</sup>.
- En lo que respecta al personal docente, se puede concluir que los maestros no cuentan con la formación requerida para la impartición de los cursos en los distintos niveles de primaria y secundaria. Además de la formación, tampoco se les otorgó ningún tipo de remuneración económica por su participación en el Programa, y muchos de ellos, habían duplicado su trabajo, por lo que todo esto terminaba repercutiendo directamente en la calidad de la enseñanza.

#### d) Alimentación

- En lo relativo a la alimentación, Progesa otorgo suplementos alimenticios para combatir la desnutrición infantil. En los cuales se detectaron un gran número de quejas, al señalar que éstas se repartían tarde y de forma escasa. Algunas con fecha de caducidad al límite, haciendo casi imposible su utilización, ocasionando que en muchas ocasiones las familias lo tiraran a la basura<sup>417</sup>. Esto provocó que los médicos de los centros de salud

---

<sup>416</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>417</sup> Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progesa y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, cit., p. 23.

---

decidieran no entregar o limitar su entrega, al argumentar que éstos no estaban siendo aprovechados correctamente por parte de las familias.

- En otras localidades se encontró que las familias no tenían claro el proceso de preparación, dando en ocasiones mayores o menores cantidades a sus hijos. En otras ocasiones fueron utilizados para dar de comer a los animales, al justificar que el animal si podía ser vendido<sup>418</sup>.
- Otro factor que influyó en el consumo de las papillas para la desnutrición infantil, fue su elevado sabor dulce y la poca variedad en los sabores, que a pesar de contar con tres sabores distintos, en muchas ocasiones solo se entregaba de un solo sabor a la misma familia, lo que provocaba el hartazgo de su consumo por parte de los niños y mujeres embarazadas<sup>419</sup>.

*e) Otras limitaciones*

- Se trataba de un Programa muy focalizado hacia las localidades marginadas en pobreza extrema. No tomaba en consideración a las localidades en pobreza relativa o con algunas carencias sociales. Es decir solo atendía a los más pobres de entre los pobres<sup>420</sup>.
- Su nivel de eficiencia fue bajo ya que al proporcionar sólo aspectos como educación, salud y alimentación a las poblaciones más marginadas y no oportunidades reales de desarrollo mediante la provisión de trabajo en las localidades cercanas, provocaría que a mediano plazo la situación de las familias fuera similar que las condiciones previas al programa. Por lo que se considera necesario la generación de actividades productivas sustentables para los habitantes de dichas localidades, que permitan emplear los beneficios obtenidos del programa<sup>421</sup>.
- El excesivo enfoque hacia la política económica del país hizo que los resultados del Progresá se vieran afectados tanto por la reducción presupuestaria al final del sexenio como por el desinterés político para alcanzar los objetivos del programa<sup>422</sup>.

---

<sup>418</sup> *Ibidem*.

<sup>419</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>420</sup> Cfr. en Leco Tomás, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2003), "La Política Social en México, 1970-2013", cit., p. 198; Escobar Latapí, A. y González De La Rocha, M. (2000), *Progresá y el bienestar de las familias. Los hallazgos*, cit., p. 10; y en Uribe Gómez, Mónica (2011), "Enfoques contemporáneos de política social en México", cit., p. 57

<sup>421</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 149; y en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 32.

<sup>422</sup> Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 142.

- 
- Aunque se basó en muchos de los objetivos planteados por su antecesor el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), no tuvo continuidad ni en los aspectos presupuestarios ni en los operativos. Ya que el presupuesto asignado para Progresas fue poco mucho menor que el asignado a Pronasol y, en su proceso operativo, eliminó los Comités de Solidaridad que habían funcionado relativamente bien durante el período salinista<sup>423</sup>. Generando nuevos costes para su diseño y gestión.
  - Constituyó un programa social de “Estado” pese a la intención del Presidente de trabajar de forma descentralizada, mediante las acciones emprendidas desde la CONPROGRESA y las distintas dependencias gubernamentales de los tres niveles de gobierno; y con el apoyo de algunas comunidades en el desarrollo del mismo así como la inclusión de algunas ONG’s en las problemáticas sociales puntuales<sup>424</sup>.

Una vez analizados los avances y las limitaciones del Programa Progresas, podemos concluir que representaba una nueva generación de programas sociales, que combina elementos tanto del modelo tradicional como del modelo emergente, al considerarse como un programa de Estado al tiempo que desarrolla estrategias de focalización, participación y corresponsabilidad e incorpora el enfoque de género. El modelo del Progresas fue utilizado en algunas países de América Latina como una verdadera opción para contribuir a disminuir los índices de pobreza y desigualdad.

En términos generales los resultados se consideran positivos, en primer lugar porque contribuyó a reducir, en un 15% los niveles de pobreza; en segundo lugar porque generó la estabilidad económica necesaria; y en tercer lugar porque realizó cambios importantes en la mentalidad en la población más vulnerable en relación al cuidado de su salud, en la mejora de su alimentación y en dar la importancia a la educación como generador de oportunidades de desarrollo<sup>425</sup>.

---

<sup>423</sup> Leco Tomás, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2003), “La Política Social en México, 1970-2013”, cit., p. 198; y en Ruiz Velázquez, Norma (2000), *La Política Social en México hacia el fin de siglo*, cit., p. 149

<sup>424</sup> González de la Rocha, Mercedes (2000), *Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la Política Social en México*, cit., p. 34.

<sup>425</sup> Para obtener mayor información sobre los cambios percibidos por los beneficiarios del programa, ver en Anexo 2, Cuadro 18.



---

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

La llegada de Ernesto Zedillo a la Presidencia de México en 1994, requería la resolución de dos grandes problemas prioritarios de índole nacional. El primero, fue estabilizar la economía tras el estallido, al inicio de su mandato, de la grave crisis de 1994. El segundo, fue contener y mejorar la precarización de las condiciones de vida de la población, provocadas por dicha crisis económica. Para ello decidió, por presión de su propio equipo de trabajo y también del resto de fuerzas políticas y agentes sociales, crear un programa social que paliara los efectos provocados por la crisis en millones de mexicanos. La pobreza llegó a afectar a 63 millones de personas en 1995 (el 69% del total de la población mexicana). Por lo que la estrategia de combate a la pobreza, debía obedecer no sólo a las demandas económicas internas y externas, sino que debía trabajar en materia social para contener el aumento de la población en situación de pobreza en el país. Zedillo necesitaba un programa social que estuviera alejado de las estrategias clientelares y partidistas como el anterior Programa Nacional de solidaridad (PRONASOL) implementado por su antecesor, el Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Zedillo configuró el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) concentrándose en la población más marginada y en condición de pobreza extrema, proveyendo servicios de educación, salud y alimentación que ayudaran no sólo a mejorar sus condiciones de vida sino a crear nuevas oportunidades de desarrollo para los más pobres. El programa consistía en otorgar ayudas en especie y monetarias a las familias previamente seleccionadas mediante la Encuesta de Evaluación de Hogares (ENCEL).

El desarrollo PROGRESA **en materia de educación** promovió un cambio de mentalidad de los padres de familia sobre la importancia de la educación en el desarrollo social y económico de sus hijos y de todos los miembros de la familia, lo que facilitó la asistencia regular de los niños y jóvenes a las escuelas. Esto se tradujo en una significativa reducción del absentismo escolar, sobre todo en nivel secundaria, aumentando el porcentaje de permanencia en un 10 % de hombres y un 20% en mujeres.

---

No obstante, la mayoría de las familias beneficiarias manifestaron que el importe de las becas, para el nivel de secundaria, no fue proporcional a los gastos reales derivados de dichos estudios, por lo que la continuidad en ellos generaba un gasto excesivo en la economía familiar difícil de mantener. Teniendo que combinar, en la mayoría de los jóvenes matriculados, estudios con trabajo. La mejora en el nivel de primaria resultó excelente.

Sin embargo, la mejora producida en la asistencia no se vio reflejada en la mejora de los conocimientos adquiridos, ya que la calidad de la enseñanza estuvo condicionada por las pésimas infraestructuras de las escuelas y los bajos niveles de formación del profesorado. Se evidenció, pues, la necesidad de facilitar el equipo, las instalaciones adecuadas y un cuerpo de profesorado capacitado. También se evidenció la necesidad de dotar becas para incentivar los estudios de educación media superior o cursos de formación profesional, asegurando así la incorporación al mercado laboral en condiciones de mayor cualificación que redundara en mayores ingresos y por tanto en una mejora en la calidad de vida.

**En materia de salud**, se redujo la mortalidad infantil en un 12%, y se aumentó la ingesta calórica en un 10.6%, lo que repercutió en el aumento de la talla de los niños en un 16%, equivalente a un centímetro. El aumento en los gastos destinado al consumo de alimentos fue de un 13%, por lo que las familias pudieron incorporar productos cárnicos y derivados lácteos, así como frutas y verduras. Lo que se tradujo en una mayor nutrición y por tanto una reducción en las enfermedades en niños recién nacidos de un 25%; en niños de cero a dos años, de un 19% y en niños de tres a cinco años, de un 22%. Los problemas de anemia se redujeron un 19%, en niños de 24 a 48 meses. En adultos, se observó una reducción en los días de incapacidad por enfermedad en un 17% y los días de cama por enfermedad en un 22%. Debido también a que las familias beneficiadas realizaban más visitas médicas (un 8% más que antes de ingresar al programa), mejorando con ello su salud mediante los programas preventivos y de nutrición.

También aquí se observaron deficiencias relativas a la administración de los centros de salud, ya que los horarios y días de atención no eran homogéneos en todas las localidades. En algunas se abría todos los días con horario completo y en otras dos o tres días por semana en horario matutino. La ausencia de médicos en algunos de los centros de salud también afectó la calidad en la atención sanitaria, ya que de no encontrarse podían ser atendidos por la enfermera o solicitar una nueva cita para su atención, demorando el tiempo para recibir la atención médica. Otro aspecto que influyó



---

en la calidad del servicio fue que, en muchos de los casos, los médicos eran pasantes de carrera o estudiantes en prácticas, a los cuales se les había prometido una remuneración económica que nunca les fue concedida.

También se observaron numerosas deficiencias y desequilibrios en las instalaciones de los centros de salud, según el tipo de dependencia a la que pertenecieran (IMSS o SSA). En aquellos operados por el IMSS-SOLIDARIDAD, tanto las instalaciones como los médicos eran mejores que los coordinados por la Secretaría de Salud.

Quizá el problema más grave detectado en materia de salud, fue el abasto de los medicamentos, ya que la escasez de los mismos conllevaba a que los beneficiarios del programa tuvieran que recurrir a farmacias privadas para adquirir los medicamentos sin ningún tipo de subsidios y en la mayoría de los casos los precios eran abusivos. Lo que generaba un gasto extra bastante grande para las familias pobres.

Uno de los avances más importantes del Programa fue **la inclusión de la mujer como promotora de desarrollo en el seno familiar** y como la mejor administradora de los recursos económicos familiares. Las ayudas familiares se dirigieron hacia las madres de familia, las cuales fungían como titulares en el programa y algunas de ellas como promotoras del mismo. Su función era administrar eficientemente los recursos obtenidos tanto en especie como en metálico y cumplir con los requisitos del programa en cuanto a la asistencia escolar, las revisiones médicas y la asistencia a los programas de prevención reproductiva y salud. Sin embargo las actividades que algunas mujeres beneficiadas realizaban como promotoras del programa sólo representaban una carga extra de trabajo sin contar con remuneración económica alguna que las provistas por las ayudas del programa.

Otro aspecto importante a destacar del programa, fue el **enfoque de corresponsabilidad**, ya que se fomentó la reciprocidad en las acciones incidiendo en la asistencia y permanencia escolar; en el mejoramiento de las condiciones de salud, con la asistencia de las revisiones de salud y las pláticas de salud reproductiva; y en el mejoramiento nutricional de los niños menores de cinco años y mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, reduciendo, como hemos mencionado anteriormente, la tasa de mortalidad infantil y mejorando considerablemente la nutrición infantil. Sin embargo se encontraron algunos casos en los que, aun siendo consciente de la importancia de

---

asistir a las pláticas y programas de salud, a muchas mujeres no les fue posible asistir por no contar con permisos en el trabajo o cualquier otro factor ajeno a su voluntad, siendo por ello sacadas del programa de beneficiarios por incumplimiento de los requisitos. Por ello se considera la necesidad de que el programa podía ser un poco más flexible en ese sentido, al considerar dichas situaciones y dar un margen de inasistencia o considerar la posibilidad de que otra persona puede asistir en nombre de la titular.

Al final de su operativa, en 1999, PROGRESA había beneficiado a 2.6 millones de familias que representaban un 40% de las familias rurales. Operaba en cerca de 50 mil localidades, en más de 2.000 municipios en los 31 Estados de la República.

Los resultados fueron satisfactorios, logrando un descenso del 15% en los niveles de pobreza: se pasó de 63 millones de personas en situación de pobreza (69% total de la población) en 1996 a 57 millones de personas en la misma situación (53% del total de la población) en el año 2000.

Con todo, el resultado no deja de ser muy limitado: por una parte, solo benefició a las familias en situación de extrema pobreza de las zonas rurales, dejando fuera de cualquier apoyo a millones de mexicanos en esa misma situación de pobreza extrema o relativa de las zonas urbanas. Por otra parte, una vez finalizado, el índice de pobreza en el país continuaba siendo alarmante: más de la mitad de la población mexicana. Así pues, siendo loable el esfuerzo, quedó en evidencia la necesidad de acometer la lucha contra la pobreza como un objetivo prioritario de la política del Estado y hacerlo trascender desde el enfoque de programa al enfoque de derechos.

---

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ACOSTA DIAZ, Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: Política Social y persistencia de la pobreza en México”. BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, No. 11, pp. 231-246.
- BARBA, Carlos (2000), “Progresas. Paradojas de un programa de combate a la pobreza”. Guadalajara, México. Ps. 13.  
[http://www.academia.edu/2512640/Carlos\\_Barba\\_Introducci%C3%B3n](http://www.academia.edu/2512640/Carlos_Barba_Introducci%C3%B3n)
- BARCELATA CHAVEZ, Hilario (2008), “La economía Mexicana, crisis y reforma”, Universidad de Málaga, Grupo Eumed.net, Málaga, España Ps. 309.  
<http://www.uv.mx/ofp/files/2014/05/EconomiamexicanaCrisisyreforma-estructural.pdf>
- CALVA, José Luis (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Los fines, los medios y las alternativas”, Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 26, No 102, UNAM, México, D.F., pp. 29-55. <http://revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/29298/27233>
- COADY, David (2003), “Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of Progresas in Mexico”, Research Fellow, Food Consumption Nutrition Division, International Food Policy Research Institute.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010), “La pobreza por ingresos en México”, Primera Edición, México, D.F., ps. 106
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F. ps. 98.  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1997), “Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., ps. 4.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1999), “Lineamientos Generales de para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresas”. México, D.F. ps. 64 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4944430&fecha=26/02/1999](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944430&fecha=26/02/1999)
- ESCOBAR LATAPÍ, A. y GONZALEZ DE LA ROCHA, M. (2000), “Progresas y el bienestar de las familias. Los hallazgos”, en Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progresas en México en Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario), México, Secretaría de Desarrollo Social, CIESAS, Ps. 31

- 
- ESCOBAR LATAPÍ, A. y GONZALEZ DE LA ROCHA, M. (2001), “Resultados de la evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (ProgresA) semiurbano. CIESAS Centro-SEP-Conacyt. Ps. 45
- GONZALEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2000) “Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la Política Social en México” en ProgresA y el bienestar de las familias. Los hallazgos” Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario), Secretaria de Desarrollo Social, México, D.F. pp.30-38.
- LECO TOMÁS, Casimiro y BOLLAIN PARRA, Esteban (2003), “La Política Social en México, 1970-2013”. INCEPTUM, Vol. VIII, No. 15. Julio-Diciembre pp. 177-212. <http://inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/view/123>
- PEART BOYCE, Simone y GERTLER, Paul (2001) “An Experiment in incentive-Based Welfare: The impact of PROGRESA on Health in Mexico”, University of California, Berkeley CA. <https://www.povertyactionlab.org/es/evaluation/asistencia-social-basada-en-incentivos-el-impacto-de-progresA-en-la-salud-en-m%C3%A9xico>
- RUIZ VELÁZQUEZ, Norma (2000), “La Política Social en México hacia el fin de siglo”, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, A.C., México, D.F.  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1205>
- SEDESOL (1999), “Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación”. México, D.F. ps. 406. [http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999\\_libro\\_evaluacion.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999_libro_evaluacion.pdf)
- SEDESOL (2000), “Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos operativos del Programa”. México, D.F. ps. 370. [http://oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2000/ifpri\\_2000\\_aspectos\\_operativos.pdf](http://oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2000/ifpri_2000_aspectos_operativos.pdf)
- SCOTT, John (1999), “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO, Informe final, CIDE, México, D.F., ps. 38.
- URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”. Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XVIII, No. 52. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-75.
- W. PARKER, Susan y SCOTT, John (2001), “Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) A partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Seguimiento 1998-2001”. Encuestas de Evaluación 2000. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), México. Ps. 151.  
[http://oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2001/cide\\_2001\\_evaluacion\\_impacto.pdf](http://oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2001/cide_2001_evaluacion_impacto.pdf)

---

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto (1999), “Política Social. Un compromiso con los mexicanos”, Presidencia de la República, México, D.F.  
[http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/politicasocial\\_0499.pdf](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/politicasocial_0499.pdf)

**TESIS:**

▪ Doctorado:

CASAIS PADILLA, Enrique (2009) “Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007”. Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en el Departamento de Economía Aplicada I. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

▪ Licenciatura:

SILVA FERNÁNDEZ, Mónica Leticia (2002), “El nuevo patrón de acumulación en el sector manufacturero de México: crítica de un modelo fallido”, Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

SOTO REYES, Cesar Augusto (2013), “Análisis del Fracaso neoliberal en México, 1983-2012”, Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.



---

## CAPÍTULO III

### LA POLÍTICA SOCIAL DURANTE EL GOBIERNO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (2000-2006)

*"No puede existir Estado de Derecho sin justicia. En una sociedad donde gobierno y gobernados respetan las normas, las autoridades están obligadas a satisfacer la demanda social de justicia. De ahí que su procuración y administración sean funciones públicas esenciales."*

Vicente Fox Quesada<sup>426</sup>

El presente capítulo, al igual que el capítulo anterior, abordará el análisis de la política social durante la gestión del Presidente Vicente Fox Quesada, perteneciente al Partido Acción Nacional (PAN). Identificaremos sus características principales para realizar un estudio comparativo entre las ya analizadas del gobierno Zedillo y las que puso en marcha el nuevo ejecutivo de Vicente Fox. Dicho análisis permitirá constatar la hipótesis inicial de este trabajo y que ya hemos reiterado en diversas ocasiones: las políticas sociales en México estuvieron fuertemente condicionadas a las políticas económicas de corte neoliberal y no incluyeron en su diseño e implementación el enfoque basado en los derechos humanos.

Analizaremos el Plan Nacional de Desarrollo y el que fuera su programa social más importante: el Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES. Realizaremos un estudio comparativo de éste con el Programa PROGRESA, para constatar un hecho singular: la sustancial continuidad de la Política Social de Vicente Fox con la de Ernesto Zedillo, a pesar del cambio de

---

<sup>426</sup> Texto sacado de la página web: <http://fox.presidencia.gob.mx/documentos/>, en Presidencia de la Republica, documentos oficiales.

---

régimen que supuso el final del PRI tras 70 años de hegemonía política absoluta y el nuevo panorama creado con la victoria del PAN.

## 1. La política social del gobierno de Vicente Fox (2000-2006)

Tras 70 años en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió las elecciones del 21 de junio de 2000, frente a la Alianza por el Cambio<sup>427</sup> liderada por Vicente Fox Quesada, dirigente del Partido Acción Nacional<sup>428</sup>.

El nuevo presidente, Vicente Fox, toma posesión del cargo el 1 de diciembre del año 2000 y se mantiene en su cargo hasta el 30 de noviembre de 2006, representando una nueva etapa para la construcción de un país más democrático, concluyendo con casi un siglo de gobiernos autoritarios<sup>429</sup>.

Debemos recordar que Fox recibió una economía relativamente estable debido a las medidas de estabilidad y recuperación implementadas por Ernesto Zedillo. En consecuencia, el factor económico no fue un impedimento para que el gobierno de Vicente Fox pudiera implementar programas sociales. En el año 2000, los niveles de desempleo eran los más bajos desde 1985, afectando a un 2.21% de la población económicamente activa<sup>430</sup>. La inflación registrada durante el sexenio de Vicente Fox fue también de las más bajas en 30 años, alcanzando apenas un 3.3%, aunque un poco alta para el límite establecido por el Banco de México de no superar el 3%. El Producto Interno Bruto de país registró una subida del 4.8% al final del mandato de Fox. Dicha estabilidad económica hacía posible la inversión en los sectores más necesitados del país<sup>431</sup>.

---

<sup>427</sup> La Alianza por el Cambio fue una coalición política compuesta por el Partido Acción Nacional (PAN), liderado por Vicente Fox Quesada y por el Partido Verde Ecologista de México, liderado por Jorge González, y apoyada por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), liderado por Porfirio Muñoz Ledo (partido ahora extinto).

<sup>428</sup> Cfr. en Mariñez Navarro, Freddy (2002), *La Política Social en la transición mexicana*, cit., p. 10; y en Acosta Díaz, Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: Política Social y persistencia de la pobreza en México”, cit., p. 241.

<sup>429</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 59.

<sup>430</sup> Este valor no toma en cuenta el número de desempleados del sector informal.

<sup>431</sup> Cfr. En Casais Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007*, cit., p. 325.



---

Al principio de su mandato, Vicente Fox gozó de gran popularidad ya que representaba el “gobierno del cambio” y con ello la esperanza de millones de mexicanos de mejorar sus condiciones de vida. Dicha popularidad se fue perdiendo en los dos primeros años de su mandato debido a las medidas de ajuste que pretendía realizar, al intentar aumentar el IVA a los alimentos, las medicinas, los libros y revistas y los colegios privados; así como la apertura de un nuevo aeropuerto para la Ciudad de México, sobre el lago de Texcoco, ocupando las tierras de los ejidatarios de la zona. Ambas medidas acabaron siendo rechazadas, la primera por los diputados del congreso y la segunda por los mismos ejidatarios de San Salvador Atenco mediante constantes manifestaciones<sup>432</sup>.

En lo que respecta a su política interna, se sumaron las numerosas manifestaciones sociales a lo largo de todo el país, impulsadas por los diversos sectores de la población, así como las constantes críticas por parte de los analistas políticos y periodistas por las intervenciones constantes de la esposa del presidente, Marta Sahagún, en los asuntos políticos. Para el presidente Fox esas críticas, no expresadas durante el gobierno del PRI, representaban la libertad de expresión necesaria para la construcción de la democracia en México. Siendo éstos procesos de expresión y manifestación pública de opiniones, los avances más significativos en la política interna, ya que dieron paso al inicio de la construcción de un país más crítico y democrático.

A su vez, en materia de política exterior cabe aludir a los desencuentros que el Presidente Fox mantuvo con algunos mandatarios de Estados Unidos y América Latina. Los desencuentros con Estados Unidos se debieron a la negativa de México de apoyar la guerra contra Irak, lo que provocó un distanciamiento por parte del presidente George W. Bush para trabajar conjuntamente en la construcción de un acuerdo migratorio. Como parte de las estrategias para mejorar las relaciones con Estados Unidos, en la reunión celebrada en el 2004 con motivo de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, el Presidente de México, Vicente Fox, le pidió al Presidente cubano, Fidel Castro que acortará el tiempo de su visita en la Cumbre para evitar un conflicto diplomático entre Cuba y Estados Unidos, expresando su conocida frase “comes y te vas”. Provocando una indignación no

---

<sup>432</sup> *Ibid.*, p. 321. Para mayor información en: [http://www.economia.com.mx/vicente\\_fox\\_quesada.htm](http://www.economia.com.mx/vicente_fox_quesada.htm) y en <http://presidentes.mx/vicente-fox-quesada>.

---

solo al gobierno cubano sino en el resto de los países latinoamericanos cercanos al gobierno de Fidel Castro<sup>433</sup>.

A raíz de la celebración de la Cumbre de Copenhague en 1995, la pobreza se coloca en el centro de discurso internacional, enfatizando que solo su erradicación haría posible el desarrollo de los pueblos. Proponiendo incorporar el concepto de “desarrollo humano” en los planes y programas de combate a la pobreza en todos los países del mundo, para apoyar a los más necesitados, así como desarrollar políticas de distribución de ingresos más equitativas, disminuyendo con ello la desigualdad social.

Y, en efecto, el gobierno de Vicente Fox incorpora el concepto de *Desarrollo Humano* en su política social. Las acciones del ‘gobierno del cambio’ en el área de Desarrollo Social y Humano, estuvieron encaminadas a la construcción de un país más justo y humano<sup>434</sup>. Para ello se propuso construir *oportunidades de superación* de la pobreza a través de la educación, incorporando *criterios de equidad* en todas las esferas de desarrollo, con el objetivo de *reducir las desigualdades extremas y de género*, incrementando *la calidad de vida* de los mexicanos y por ende, su *satisfacción en las necesidades básicas*. Incorporando *la cohesión social* como elemento integrador en las colectividades y el cuidado del *medio ambiente* como un asunto de todos<sup>435</sup>.

Asimismo, y dada la importancia de trabajar en profundidad el concepto de pobreza, se creó en el 2002 el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) por mandato presidencial<sup>436</sup>. El objetivo de dicho Comité fue formular una metodología que permitiera medir la pobreza de manera oficial en el país. El Comité, formado por investigadores y académicos expertos en pobreza, formuló una metodología para calcular la satisfacción de las necesidades básicas basada en los ingresos monetarios y no monetarios así como la ingesta diaria de calorías y proteínas de la población marginada. Clasificando la pobreza en tres dimensiones: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades humanas y pobreza de patrimonio<sup>437</sup>.

---

<sup>433</sup> Casais Padilla, Enrique (2009), *Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007*, cit., p. 322. Para mayor información ir a: <http://presidentes.mx/vicente-fox-quesada>.

<sup>434</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 35.

<sup>435</sup> *Ibid.*, pp. 35-39.

<sup>436</sup> CONEVAL (s/f), *¿Cómo se logró construir la medición de Pobreza del Coneval?*, cit., p. 1.

<sup>437</sup> Descritas en el capítulo anterior. Más información consultar en el siguiente link: [http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf); en CONEVAL (s/f), *¿Cómo se logró construir la medición de Pobreza del Coneval?*, cit., p. 12; y en CONEVAL (2010), “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, cit., p. 15.

---

En México, las constantes crisis económicas sufridas a lo largo de casi 25 años afectaron directamente a la economía de millones de familias, disminuyendo su capacidad adquisitiva y su capacidad de ahorro principalmente por la pérdida de empleo y la precarización de los mismos así como del aumento considerable de los costos de vida. Lo que provocó el aumento de millones de mexicanos en situación de pobreza.

Los grupos marginados como siempre eran los más afectados. Y dentro de ellos los habitantes de zonas rurales, y especialmente los indígenas sufrían más los efectos macroeconómicos suscitados en el país.

A pesar de los esfuerzos realizados por el presidente Ernesto Zedillo para mejorar la calidad de vida de los mexicanos, en el año 2000 un 9.5% de la población era analfabeta, de los cual el 35.2% se concentraba en adultos mayores de 60 años. Si bien, la matrícula escolar había aumentado de 11.23 millones de estudiantes en 1970 a cerca de 29.79 millones en el 2000, todavía queda mucho que hacer en la materia, ya que alrededor de 36 millones de estudiantes habían abandonado la escuela antes de concluir la educación primaria<sup>438</sup>.

En materia de infraestructura, desde el gobierno Carlos Salinas de Gortari y del propio Ernesto Zedillo se dio un gran impulso en la construcción de carreteras, sin embargo en el año 2000 todavía existían cerca de 65.000 localidades de menos de 500 habitantes sin acceso por caminos o carreteras pavimentadas<sup>439</sup>.

Si hablamos en materia de salud, encontramos que, los centros de salud y hospitales así como el abastecimiento de medicamentos<sup>440</sup> en 1999 eran insuficientes, y los equipos médicos y la infraestructura de los hospitales eran inadecuados y obsoletos. Debido a que tanto el IMSS como el ISSSTE se encontraban con un grave déficit presupuestario que hacía imposible ofrecer eficientemente los servicios de salud para los derechohabientes. Requiriendo para ello una reforma sanitaria urgente<sup>441</sup>.

---

<sup>438</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 59.

<sup>439</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>440</sup> Según los resultados del Diagnóstico Basal de Calidad realizado entre 1997 y 1999. Ver DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 63.

<sup>441</sup> *Ibid.*, p. 64.

---

Por todo ello, el ‘gobierno del cambio’ decidió enfocar sus esfuerzos para consolidar el proceso de transición política, económica y social que tanto requería el país. Desarrollando una serie de estrategias de transición en materia demográfica, social, económica y política<sup>442</sup>.

En materia social, las estrategias iban enfocadas a reforzar *el papel de las organizaciones de la sociedad civil*, al ser consideradas de gran importancia en el desarrollo de los asuntos públicos, por su gran influencia en el logro de resultados concretos para la sociedad en áreas tan diversas como son la protección de los derechos humanos, la prevención del medio ambiente y sobre todo aquellos referidos con la protección y ayuda a los más necesitados<sup>443</sup>.

La misión del gobierno en este sentido, fue impulsar la acción de las organizaciones de la sociedad civil para mejorar las áreas más problemáticas del país, construyendo lazos de solidaridad y corresponsabilidad en todos los sectores de la sociedad<sup>444</sup>.

Otra estrategia, dentro de la transición social, fue apoyar y aumentar *el papel de la mujer* en los asuntos políticos, sociales y económicos, principalmente a través del empleo. Con el objetivo de crear una nueva cultura de equidad y corresponsabilidad en las tareas dentro del seno familiar, que después se vieran reflejadas en las acciones de toda la sociedad. Eliminando los obstáculos para que la mujer pudiera incorporarse en los diversos sectores laborales y con ello contribuir a reducir tanto la desigualdad laboral como la de ingresos. La cual, esta última era de alrededor del 35% inferior a los percibidos por los hombres, sin considerar a todas aquellas mujeres que trabajan en el sector rural, de las cuales el 75% no percibe ningún ingreso o remuneración por su trabajo<sup>445</sup>.

En cuanto a los *cambios en la composición y la participación social de la familia*, el gobierno del cambio consideraba importante hacer referencia a los distintos modelos familiares que, con el paso de los años, se habían ido conformando en la sociedad mexicana<sup>446</sup>. Clasificándolas en familias *de tipo nuclear* (de modelo tradicional), *de tipo extenso* y *de jefatura femenina*. Éstas

---

<sup>442</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>443</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>444</sup> *Ibidem.*

<sup>445</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 16.

<sup>446</sup> *Ibidem.*

---

últimas habían registrado un aumento considerable en los últimos 40 años, pasando de 13.7% en 1960 a 20.6% en 2000<sup>447</sup>.

Durante los años de crisis, el refugio de millones de mexicanos fue la familia, ya que sin esa red de ayuda hubiera sido imposible sobrevivir ante las adversidades económicas que se vieron obligados a enfrentar<sup>448</sup>. En parte porque los ingresos que tradicionalmente llevaba el padre de familia, se volvieron insuficientes y fue a partir de entonces cuando la participación de la mujer y de los varones jóvenes en el mercado laboral se volvió indispensable para contribuir en la ya precaria economía familiar.

La participación de otros miembros de la familia en el mercado laboral, ocasionó efectos negativos en los patrones de consumo, deteriorando la dieta familiar y los niveles educativos de sus hijos, ya que los niños que asistían a escuela tuvieron que dejarla para poder ser atendidos, en el mejor de los casos por algún familiar<sup>449</sup>.

En las familias donde la madre trabajadora no contaba con ningún apoyo familiar para el cuidado de los hijos, éstas tuvieron que recurrir a los servicios de guardería. Por lo que el gobierno tuvo que reorientar sus estrategias en materia social para ampliar la red de guarderías que facilitaran la incorporación de la mujer en el mercado laboral. Representando una nueva tarea a ser atendida por parte del Estado. Ya que del total de infantes derechohabientes en el 2000, los cuales ascendían a cerca de 289.059 niños, sólo el 22% era cubierto por las distintas instancias encargadas para ello: el IMSS atendía a cerca 103.300 niños y el ISSSTE a cerca de 34.270 niños<sup>450</sup>.

En cuanto a la estrategia sobre *la etnicidad en el México contemporáneo*, el gobierno se comprometió a reconocer la relación entre la cultura y la identidad indígena, así como la heterogeneidad cultural de la sociedad mexicana, dejando por manifiesto que la sociedad mexicana no solamente es multicultural sino también multiétnica, existiendo no una sola identidad mexicana sino muchas; y, sobre todo, el reconocer a los indígenas como actores políticos dentro de la

---

<sup>447</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

<sup>448</sup> *Ibidem.*

<sup>449</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>450</sup> *Ibid.*, p. 64.

---

sociedad mexicana, con derechos y obligaciones, fomentando en la sociedad mexicana valores cívicos y patrióticos a través de la educación en valores<sup>451</sup>.

Con todo ello, el ‘gobierno del cambio’ buscaba consolidar una Política Social incluyente y liberadora que buscara la emancipación individual y colectiva de los mexicanos promoviendo su capacidad, fuerza y voluntad para bastarse por sí mismos, basándose en la autosuficiencia individual y global, evitando los paternalismos. Asimismo requería del apoyo de la sociedad en su conjunto, a través de las Organizaciones de la Sociedad Civil, las cuales representaban una parte integral para alcanzar los objetivos sociales previstos por el Estado<sup>452</sup>. En ellas pretendía fomentar el interés y la corresponsabilidad en los asuntos sociales que aquejaban al país.

Considerando que, con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y fomentando la capacidad y la fuerza de voluntad de los más necesitados, se darían las condiciones para poder superar la pobreza y la marginación, alcanzando el bienestar, la seguridad y la justicia necesarias en el país<sup>453</sup>.

Con el objetivo de romper el círculo vicioso de la pobreza, el gobierno del cambio enfocó sus estrategias de desarrollo social en asegurar las oportunidades necesarias en materia de educación, capacitación y empleo, que permitieran a la población más necesitada participar activamente en la sociedad<sup>454</sup>.

Sin embargo, el gobierno de Vicente Fox no logró alcanzar el desarrollo democrático, económico y social que tanto deseaba y necesitaba el país. Dejando inconclusos diversos problemas tanto en lo político, como en lo económico y sobre todo en lo social. A pesar de que se consiguió reducir la pobreza en 11 puntos porcentuales<sup>455</sup>, según el método oficial, mediante la implementación de los distintos programas sociales, no se logró desarrollar un sistema de bienestar social para el conjunto de la población mexicana.

---

<sup>451</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>452</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>453</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>454</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>455</sup> Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 284.

---

Debido en parte, a que los programas sociales se destinaron hacia los más pobres con acciones asistencialistas y focalizadas<sup>456</sup>, que no generaron desarrollo local; ya que no se crearon acciones productivas de largo plazo; sino una dependencia hacia las transferencias monetarias que mejoró momentáneamente la vida de los beneficiarios, sobre todo en términos económicos. A pesar de que, como hemos mencionado anteriormente, no constituyó un sistema de bienestar social, si se registran cambios positivos durante la gestión del gobierno del cambio. En ellas podemos observar las relativas a la forma de pensar de los beneficiarios hacia el cuidado preventivo y la nutrición, dando mayor importancia a los mismos.

Continuando con los aspectos positivos identificados en el área social durante el gobierno del cambio, podemos señalar la incorporación del concepto del desarrollo humano y de los derechos sociales en la legislación mexicana y en los diversos planes gubernamentales, tales como la Ley General de Desarrollo Social, descrita en el capítulo I; y en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual describiremos con mayor detalle a continuación. Aunque dichos textos hacían referencia sobre la importancia de la política social en la consolidación de un sistema de bienestar basado en el disfrute de los derechos sociales, individuales y colectivos<sup>457</sup>, la incorporación de dichos conceptos no fue suficiente ya que quedaron carentes de los mecanismos jurídicos necesarios para hacerlos efectivos.

## **2. El Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)**

El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Vicente Fox Quesada fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.

Para su realización se llevó a cabo un proceso de participación ciudadana iniciado un año antes. En ella se llevaron a cabo reuniones con grupos de especialistas, consultas en todos los Estados de la República mediante correo directo e internet y, finalmente, se realizaron reuniones de participación ciudadana con los expertos claves en los temas de interés<sup>458</sup>.

---

<sup>456</sup> Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, cit. 208 y en Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., pp. 286-288.

<sup>457</sup> DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., p. 4.

<sup>458</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 4.

---

Las encuestas realizadas mediante correo directo fueron agrupadas bajo el “Programa Mande”, el cual tenía como objetivo recabar la información sobre 110 temas de las tres grandes comisiones arriba mencionadas<sup>459</sup>. Los cuestionarios fueron enviados mediante tres medios, que fueron el Sistema Postal Mexicano a través de sus 2000 oficinas de correos extendidas en todo el país; las oficinas de gobierno y mediante la Secretaría de Educación Pública<sup>460</sup>.

El total de encuestas recibidas mediante el correo directo ascendió a 153.367, de las cuales 1000 provenían del extranjero. Dichas encuestas fueron procesadas y capturadas por el Centro Nacional de Recepción de Propuestas adscrito al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI)<sup>461</sup>. Las encuestas recibidas mediante la página web ascendieron a 43.230, que igualmente fueron procesadas por el Centro Nacional de Recepción de Propuestas del INEGI<sup>462</sup>.

Las encuestas totales, recibidas tanto por correo directo como vía internet, ascendieron a 196.854. De las cuales el 26% procedían de personas menores de 20, el 34% de personas entre 21 y 40 y un 22% mayores de 40 años<sup>463</sup>.

El resto de propuestas fueron recibidas mediante los foros con ponencias, las reuniones temáticas y las sesiones de planeación.

El total de los *foros* organizados por las diferentes Secretarías fue de 549, de las cuales se recibieron 13.552 ponencias procedentes de 36.850 personas<sup>464</sup>.

Las *reuniones temáticas* realizadas por las diferentes instancias gubernamentales, en las principales ciudades del país, fueron de 517, con la participación de 8.789 personas<sup>465</sup>.

En cuanto a las *sesiones de planeación*, las cuales fueron de mayor duración debido a su alto nivel de complejidad al establecer como objetivo el diseño de un plan estratégico para cada tema,

---

<sup>459</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>460</sup> *Ibidem.*

<sup>461</sup> *Ibidem.*

<sup>462</sup> *Ibid.*, pp. 8-9.

<sup>463</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>464</sup> *Ibidem.*

<sup>465</sup> *Ibidem.*



---

se llevaron a cabo 75 con la participación de 1.275 personas de instituciones de investigación tanto públicas como privadas<sup>466</sup>.

El total de reuniones llevadas a cabo mediante estas tres modalidades (foros, reuniones temáticas y sesiones de planeación) fue de 1.141, contando con la participación de 46.914 personas<sup>467</sup>.

El total de propuestas recibidas tanto por encuestas como por reuniones de participación fueron de 379.525 procedentes de 174.865 personas<sup>468</sup>. Dichas propuestas junto con las estrategias y objetivos elaborados por el Sistema Nacional de Planeación Participativa fueron integradas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

La visión contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 fue la siguiente:

“México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de sus derechos humanos. Será una nación dinámica, con liderazgo en el entorno mundial, con un crecimiento estable y competitivo y con un desarrollo incluyente y en equilibrio con el medio ambiente. Será una nación orgullosamente sustentada en sus raíces, pluriétnica y multicultural, con un profundo sentido de unidad nacional<sup>469</sup>”.

La misión del Poder Ejecutivo Federal para el periodo de gobierno 2001-2006 fue:

“Conducir responsablemente, de manera democrática y participativa, el proceso de transición del país hacia una sociedad más justa y humana y una economía más competitiva e incluyente, consolidando el cambio en un nuevo marco institucional y estableciendo la plena vigencia del Estado de derecho<sup>470</sup>”.

Para dar cumplimiento a la misión arriba mencionada, el gobierno del cambio considero indispensable la realización de unas políticas públicas sólidas. Las políticas públicas elaboradas por el gobierno del cambio no solo están contenidas en los planes, programas y recursos

---

<sup>466</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., pp. 8-9.

<sup>467</sup> *Ibidem*.

<sup>468</sup> *Ibidem*.

<sup>469</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>470</sup> *Ibid.*, p. 25.

---

presupuestales, sino en las disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos y todas aquellas decisiones emanadas de las cortes<sup>471</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 establece como sus ejes principales para el logro de los objetivos comunes, los siguientes<sup>472</sup>:

**a) Desarrollo Social y Humano**

Para logro de los objetivos establecidos en el mismo, se creó la Comisión para el Desarrollo social y Humano. Dicha Comisión era la encargada de dar coherencia a las tareas del gobierno en materia social, llevando responsablemente las acciones de la política social y, sobre todo, haciendo de la política de desarrollo social y humano el eje de la política del gobierno central<sup>473</sup>.

La misión específica de la Comisión de Desarrollo Social y Humano era lograr la *emancipación individual y colectiva de los mexicanos*, comprometiéndose a “*incrementar la calidad de vida de los mexicanos mediante estrategias que aseguren la satisfacción de sus necesidades básicas, reduzcan las desigualdades extremas y las inequidades de género y de todo tipo, y desarrollen su capacidad e iniciativa. Promover la unidad y solidaridad de los mexicanos, al aumentar y reforzar el capital y la cohesión social e inculcar el respeto y cuidado del medio ambiente. Asegurar la capacidad de respuesta del gobierno y desarrollar la confianza de sus ciudadanos en sus instituciones*”<sup>474</sup>.

**b) Crecimiento con calidad**

La comisión para el Crecimiento con Calidad fue creada con el propósito de coordinar las acciones del gobierno para el logro de su misión central. Siendo su misión central el asegurar la conducción de la economía, incrementando y ampliando la competitividad del país y promoviendo un crecimiento estable, dinámico e incluyente. Adoptando cuatro premisas en su gestión como son: “*no puede haber justicia social sin una economía sólida; la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica; la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y*

---

<sup>471</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>472</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>473</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>474</sup> *Ibidem.*

---

*económicos son precondiciones del desarrollo económico; los derechos humanos son inseparables del crecimiento con calidad y del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto<sup>475</sup>”.*

**c) Orden y respeto**

Su misión era garantizar la coordinación interinstitucional, armonizando los criterios de planeación, colaboración y apoyo entre los tres órganos de gobierno y facilitando el proceso en la toma de decisiones tanto en el desempeño como en las acciones gubernamentales. Sus compromisos se enfocaron en: *“fortalecer la soberanía y velar por el interés y seguridad nacional, mediante la estrategia del conocimiento, la eficacia, la experiencia y la capacidad de coordinación entre las entidades públicas de la Administración Pública Federal. Garantizar y preservar el orden e interés público, la justicia, la protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas, en el marco de una nueva gobernabilidad democrática una nueva arquitectura de gobiernos federales, estatales y municipales que resulte en un auténtico federalismo, una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México<sup>476</sup>”.*

El desarrollo de dichos objetivos tenía como misión realizar los cambios que el nuevo gobierno consideraba prioritarios; aquellos que ayudaran a consolidar el avance democrático, a abatir la inseguridad y la pobreza, a cancelar la impunidad para con ello lograr una mayor igualdad social, cambios necesarios para garantizar el crecimiento económico con la estabilidad económica, que aseguraran la transparencia y la rendición de cuentas y que descentralizaran las funciones del estado, cambios en materia educativa a través de una verdadera reforma que garantice las oportunidades de una educación de calidad para todos. Considerando como palancas de cambio la educación, el empleo, la democratización de la economía y el federalismo y desarrollo regional, con la participación activa de los actores sociales, económicos y políticos del país<sup>477</sup>.

Como podemos observar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se utilizó un enfoque más empresarial, en el cual se fue desarrollaron aspectos como la misión, visión y los objetivos de largo plazo, hasta el 2025 se señala en el mencionado Plan, así como las

---

<sup>475</sup> *Ibidem.*

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>477</sup> *Ibid.*, p. 58.

---

estrategias diseñadas para el logro de dichos objetivos. Especificando los pasos como fue planeado, describiendo las acciones realizadas por el Sistema Nacional de Planeación Participativa así como el Proceso de participación ciudadana utilizado. Asimismo hace referencia al análisis del entorno, donde describe el proceso de transición política, social, económica y demográfica por el cual estaba pasando el país. En lo que respecta a la propuesta de gobierno a nivel federal se hace mención a la visión de México en el año 2025, la visión y los principios y políticas que sustentan el ejecutivo federal, tales como la política social, económica, interior y exterior. Describiendo las estrategias y objetivos diseñados para el logro de la propuesta nacional de gobierno, las cuales hemos descrito anteriormente. Para conseguir todo ello, según el gobierno del cambio, se requería de un buen gobierno, unas finanzas sanas, cambios necesarios en la estructura del Poder Ejecutivo Federal así como una revolución educativa para generar ese cambio tan esperado.

A pesar de incorporar aspectos nuevos en el diseño del PND 2001-2006, tales como la incorporación de una visión y misión de largo alcance, y de incorporar conceptos como el desarrollo humano y social; las políticas tanto sociales como económicas siguieron un enfoque continuista a las desarrolladas por los gobiernos anteriores.

Debido a que las acciones emprendidas bajo las directrices de la Política Económica no generaron los empleos formales necesarios socialmente, ni para generar desarrollo económico nacional ni para asegurar a los servicios básicos otorgados por la seguridad social. Asimismo es necesario señalar que los nuevos empleos generados no necesariamente incluyeron la incorporación de los trabajadores al sistema de seguridad social, lo que dio lugar a un gasto extra para cubrir las necesidades básicas de salud de toda esa población que aun siendo trabajadora no tenía derecho a los servicios de salud<sup>478</sup>.

En lo que respecta a la Política de Desarrollo Social del gobierno del cambio, se incorporan elementos claves para su constitución como una política de Estado, al desarrollar una Ley Federal<sup>479</sup> que daba la importancia que dicha política requería. Asimismo se identifican elementos

---

<sup>478</sup> Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 89.

<sup>479</sup> Con la creación de la Ley General de Desarrollo Social, la política social de México toma un rango más elevado de precepto legal para convertirse en una política social de Estado. Cfr. en Acosta Díaz, Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: Política Social y persistencia de la pobreza en México”, cit., p. 238; y en Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 281.

---

como la apertura de la política social con los requerimientos internacionales en materia de derechos humanos así como la ampliación de la población objetivo, incorporando a los pobres extremos de las zonas rurales, las personas con algún tipo de discapacidad y los indígenas. Los tres ejes fundamentales bajo los cuales se desarrollaría dicha política de desarrollo social eran los relativos a la salud, a la educación y a la emancipación, los cuales se describirán a continuación.

## **2.1. La Política Social del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

La Política Social, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo de gobierno del cambio se dividió en tres grandes líneas de acción, que fueron<sup>480</sup>:

1. *La emancipación, objetivo de la política social.* Con el propósito de conseguir en la sociedad mexicana, tanto a nivel individual como grupal, una autonomía a través de la capacitación y voluntad de todos para valerse por sí mismos, eliminando las dictaduras y paternalismos que impidan el desarrollo de los mismos. Ya que al hacer partícipe a la sociedad en su conjunto sobre las problemáticas que aquejan a la nación, el Estado, fomenta la corresponsabilidad, la creatividad y la solidaridad hacia los más necesitados<sup>481</sup>.

2. *La educación, estrategia central para el desarrollo nacional.* Considerada la primera y más alta prioridad del gobierno del cambio para producir el desarrollo necesario que requiere el país. Por ello se compromete a reformar el sistema educativo, datándolo de instalaciones dignas y profesionales de la enseñanza a la altura de los retos educativos actuales, y sobre todo, haciendo de la educación un servicio universal<sup>482</sup>.

3. *El reto de la salud.* Al igual que la educación, representa un elemento clave para el desarrollo de los mexicanos, por ello, el gobierno del cambio se compromete a reformar el sistema de salud para que se extienda a la totalidad de la población, optimizando los

---

<sup>480</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 37.

<sup>481</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>482</sup> *Ibidem.*

---

recursos invertidos y evitando duplicidades dentro de las diversas instituciones de salud existentes<sup>483</sup>.

Consciente del reto, el ‘gobierno del cambio’, propone una serie de ejes que sustentan la política de desarrollo social y humano, que facilitan el logro de sus objetivos<sup>484</sup>:

- Mejorar los niveles de *bienestar* de los mexicanos y evitar que existan grupos de la población mexicana que vivan por debajo del umbral de pobreza<sup>485</sup>.
- Promover la *equidad* en los programas y la igualdad en las oportunidades, con el fin de reducir las desigualdades que afectan a la sociedad mexicana<sup>486</sup>.
- Fomentar la *capacidad e iniciativa* bajo una actitud emprendedora e independiente de los ciudadanos, a través de una educación de vanguardia y preparación avanzada que conduzcan al desarrollo de habilidades y destrezas que fomenten la innovación y el avance tecnológico<sup>487</sup>.
- Propiciar, conservar y alentar la riqueza social de México a través de la *Cohesión Social*, con el objetivo de aumentar la solidaridad y el bien común entre todos los mexicanos<sup>488</sup>.
- Fomentar la concepción de *desarrollo en armonía con la naturaleza* con el objetivo de crear conciencia entre bienestar y medio ambiente mediante prácticas productivas y de resultado basados en el cuidado del medio ambiente<sup>489</sup>.
- Dar *confianza* en la capacidad del gobierno y en las instituciones del país, a través de los mecanismos y estrategias de respuesta ante situaciones de orden social, elevando la credibilidad de las instituciones de gobierno<sup>490</sup>.

La población objetivo de la política social de Vicente Fox se centró en las personas pobres de zonas urbanas y rurales así como en los *otros grupos más vulnerables* que se encontraban en mayor

---

<sup>483</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>484</sup> *Ibid.*, pp. 37-39.

<sup>485</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>486</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>487</sup> *Ibidem*.

<sup>488</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>489</sup> *Ibidem*.

<sup>490</sup> *Ibidem*.

---

desventaja que el resto de la población. Siendo éstos las personas con algún tipo de *discapacidad* y los *indígenas*, representados por 2.2 y 10 millones de habitantes, respectivamente<sup>491</sup>.

A pesar de que los mexicanos ponen sus esperanzas de superación de la pobreza y de desarrollo en las políticas sociales del país, son conscientes de que éstas han sido a lo largo de los últimos 60 años, de corte clientelar, de baja calidad tanto en los servicios como en las infraestructuras otorgadas y sobre todo, que han fomentado la inequidad en el acceso<sup>492</sup>.

El hecho de que la población mexicana, sea consciente de que las ayudas sociales provienen en gran medida de sus bolsillos, a través del pago de sus impuestos, ha hecho que el uso de los mismos sea cuestionado en mayor medida y por tanto eleven dichas exigencias a las autoridades correspondientes. Por lo que, en este sentido, el gobierno del cambio, se comprometió a desarrollar programas de forma honesta y equitativa, mejorando sus niveles de eficiencia y los términos de calidad exigidos por los “usuarios<sup>493</sup>”.

Para generar políticas más justas y equitativas, el gobierno de Vicente Fox, desarrolló una serie de objetivos rectores en el área de desarrollo social y humano, las cuales se ven plasmadas en las siguientes estrategias empleadas para conseguir dichos objetivos, las cuales se enlistan a continuación<sup>494</sup>:

- Mejorar los niveles de educación y de bienestar de los mexicanos.

*Estrategias*<sup>495</sup>:

- a) Con ello se pretendía proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
- b) Formular, implantar y coordinar una nueva política de desarrollo social y humano para la prosperidad, con un enfoque a largo plazo.
- c) Diseñar y ampliar programas para disminuir la pobreza y eliminar los factores que provocan su transmisión generacional, que amplíen el acceso a la infraestructura básica y

---

<sup>491</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>492</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>493</sup> *Ibid.*, pp. 61-62.

<sup>494</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 62.

<sup>495</sup> *Ibid.*, pp. 65-66.

---

brinden a los miembros más desprotegidos de la sociedad oportunidades para tener acceso al desarrollo y la prosperidad.

- d) Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.
- e) Contribuir al desarrollo integral de las familias mexicanas mediante el otorgamiento de prestaciones y servicios de seguridad social.
- f) Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.
- g) Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil, buscando consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo.
- h) Capacitar y organizar a la población rural para promover su integración al desarrollo productivo del país, y propiciar que sus derechos de propiedad de la tierra se traduzcan en un mejor nivel de vida.
- i) Impulsar la integración productiva de los sujetos agrarios para crear nuevas y mejores posibilidades de ingreso y bienestar acordes con las potencialidades regionales.
- j) Promover que las actividades científicas y tecnológicas se orienten en mayor medida a atender las necesidades básicas de la sociedad.

- Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades.

*Estrategias*<sup>496</sup>:

- a) Para ello se propuso avanzar hacia la equidad en la educación.
- b) Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.
- c) Incorporar integralmente a los jóvenes al desarrollo del país, por medio de una política nacional de juventud que permita promover las oportunidades de este grupo.
- d) Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.
- e) Desarrollar políticas incluyentes para la atención a los ciudadanos de edad avanzada.

---

<sup>496</sup> *Ibid.*, pp. 68-69.



- 
- f) Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equipar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.
  - g) Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

- Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.

*Estrategias*<sup>497</sup>.

- a) Para ello se propuso ofrecer a los jóvenes y adultos que no tuvieron o no culminaron la educación básica, la posibilidad de capacitación y educación para la vida y el trabajo que les permita aprovechar las oportunidades de desarrollo.
- b) Diversificar y flexibilizar las ofertas de educación media superior y superior a fin de lograr una mayor adecuación de los aprendizajes respecto de las necesidades individuales y los requerimientos laborales.
- c) Fortalecer la investigación científica y la innovación tecnológica para apoyar el desarrollo de los recursos humanos de alta calificación.
- d) Incrementar la apropiación de conocimientos facilitando el acceso a las nuevas tecnologías, en particular en el área de la agroindustria.
- e) Apoyar la creación de empresas sociales en las cuales participen grupos de escasos recursos en áreas rurales y urbanas.
- f) Fomentar en la población el creciente conocimiento de las culturas y estilos de vida existentes en las diferentes regiones de México y en otros países.

- Fortalecer la cohesión y el capital social.

*Estrategias*<sup>498</sup>:

- a) Se consideró necesario fortalecer los ámbitos familiares para que sean el motor de la convivencia y la solidaridad social.
- b) Aprovechar la acción educativa cotidiana a fin de impulsar una nueva ciudadanía.

---

<sup>497</sup> *Ibid.*, pp. 70-71.

<sup>498</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., pp. 72-73.

- 
- c) Fomentar la participación de las organizaciones sociales y civiles en el desarrollo de las políticas públicas.
  - d) Promover y desarrollar una política general de fortalecimiento e integración de las personas y las familias más vulnerables, mediante el desarrollo integral e incluyente, con la participación de la sociedad civil.
  - e) Impulsar la vocación social de la cultura abriendo cauces a la participación organizada y diversa de la sociedad; promover la vinculación entre los sectores de educación y cultura, fortalecer y ampliar la infraestructura y la oferta cultural en todo el país.
  - f) Establecer un modelo nacional de desarrollo de la cultura física y del deporte que promueva entre la población el acceso masivo a la práctica sistemática de actividades físicas, recreativas y deportivas, y a su participación organizada en ellas.
  - g) Promover la modernización sindical, garantizando el respeto a la autonomía y la democracia sindicales.

- Lograr un desarrollo social y humano en armonía con la naturaleza.

*Estrategias*<sup>499</sup>:

- a) Para ello fue necesario armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y de la sociedad civil.
- b) Crear una cultura ecológica que considere el cuidado del entorno y del medio ambiente en la toma de decisiones en todos los niveles y sectores.
- c) Fortalecer la investigación científica y tecnológica que nos permita comprender mejor los procesos ecológicos.
- d) Propiciar condiciones socioculturales que permitan contar con conocimientos ambientales y desarrollar aptitudes, habilidades y valores para comprender los efectos de la acción transformadora del hombre en el medio natural. Crear nuevas formas de relación con el ambiente y fomentar procesos productivos y de consumo sustentables.

---

<sup>499</sup> *Ibid.*, pp. 74-75.

- 
- Ampliar la capacidad de respuesta gubernamental para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones<sup>500</sup>.

*Estrategias*<sup>501</sup>:

- a) El gobierno federal se propuso para ello impulsar el federalismo educativo, la gestión institucional y la participación social en la educación.
- b) Fortalecer la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, garantizando el derecho a la información.
- c) Construir la confianza y credibilidad de la ciudadanía en las acciones gubernamentales; para ello se propone crear y coordinar un sistema de información que permita evaluar y dar seguimiento a estas acciones.
- d) Disminuir los riesgos de deserción escolar mediante sistemas de becas diseñados para proteger a los estudiantes provenientes de familias con apremios económicos.
- e) Promover sistemas de seguro para proteger financieramente a las familias ante eventuales gastos extraordinarios de salud.
- f) Ordenar y regularizar la propiedad rural, otorgando seguridad jurídica y certidumbre documental en la tenencia de la tierra a los agentes y sujetos del sector rural, dando vigencia al Estado de Derecho en México.
- g) Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expedita, privilegiando la conciliación de intereses en la solución de conflictos.
- h) Promover sistemas eficaces para apoyar a los individuos que pierden su empleo.

Para poder llevar a cabo las acciones anteriormente descrita, el gobierno del cambio formuló su propia estrategia de combate a la pobreza denominada “Contigo”, como la política social integral que regiría su gobierno. Contigo se caracterizaba por ser una estrategia integradora de acciones para la superación de la pobreza, donde las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) fungían como colaboradores e intermediadoras claves en las acciones de numerosos programas

---

<sup>500</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>501</sup> *Ibid.*, pp. 77-78.

---

implementados, en colaboración con los gobiernos locales para la ejecución de proyectos conjuntos<sup>502</sup>.

La estrategia Contigo se dividía en cuatro grandes vertientes<sup>503</sup>:

1. La ampliación de las capacidades para las familias.
2. La generación de oportunidades equitativas.
3. La formación de patrimonio.
4. La provisión de protección contra el riesgo.

Para el desarrollo de las cuatro vertientes, la estrategia Contigo estaba integrada por dieciséis programas<sup>504</sup> de superación de la pobreza, las cuales se describiremos más adelante.

Para poder alcanzar los objetivos establecidos en las cuatro vertientes anteriormente señaladas, la política social desarrollada del gobierno de Vicente Fox, intentó incluir a aquellos sectores de la población que en los anteriores gobiernos habían sido excluidos de cualquier ayuda social. Tales como los pobres extremos de las zonas rurales, las personas con algún tipo de discapacidad así como los jóvenes inscritos en la educación media superior o con posibilidad de hacerlo y las personas de la tercera edad. Sin embargo las ayudas fueron focalizadas y asistencialistas, y el porcentaje de la población<sup>505</sup> beneficiada fue bajo en comparación con el número de personas que requerían de la ayuda urgente del gobierno federal.

---

<sup>502</sup> Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 59; y en Leco Tomás, Casimiro y Bollain Parra, Esteban (2003), “La Política Social en México, 1970-2013”, cit., p. 198; SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 199.

<sup>503</sup> Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 89.

<sup>504</sup> Cogco Calderón et al (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, cit., p.15. Para obtener mayor información sobre los programas federales implementados para la superación de la pobreza en el período 2000-2006, ver en Anexo 2, Cuadro 32.

<sup>505</sup> Bajo el Programa Oportunidades no se superó la cifra de 5 millones de personas beneficiadas, aunque el número de personas que cubría los requisitos para ser beneficiada superaba con creces la cifra total de beneficiados. Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 94; y en Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 281.

---

Como hemos mencionado anteriormente, pese a la incorporación de conceptos nuevos en la política social, tales como “derecho”, “ciudadanía” o “desarrollo humano”; las políticas sociales del gobierno del cambio sin generar un sistema de protección social para todos los mexicanos. Razón de ello fue quizá la falta de mecanismos jurídico-legales que garantizaran las ayudas sociales como un derecho de todo mexicano y no como una acción por la buena voluntad del gobierno. Asimismo podemos añadir como otro de los motivos sobre la consolidación de un sistema de protección temporal, en lugar de uno formal y perenne, la utilización de estrategias basadas en el modelo híbrido que se terminó de conformar durante el gobierno del cambio, y que inició en el gobierno anterior; el cual era una mezcla entre el régimen corporativo conservador y el residual<sup>506</sup>.

Dentro de la Política Social del gobierno del cambio se implementaron diversos programas de ayudas sociales<sup>507</sup>, entre ellos, destacamos por su importancia tanto por razones presupuestarias como de cobertura y apoyo gubernamental, al Programa Nacional de Oportunidades, el cual describiremos a continuación.

### **3. El Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES**

El presidente Vicente Fox decidió continuar, durante los dos primeros años de su mandato, con el programa estrella de la política de desarrollo social de su antecesor Ernesto Zedillo, el Programa PROGRESA<sup>508</sup>. Posteriormente diseñó, como ya hemos visto, la estrategia CONTIGO, integrada por dieciséis programas de superación de la pobreza que se describen a continuación<sup>509</sup>:

- 1. Hábitat.** Diseñado para combatir la pobreza urbana, mejorando el hábitat popular, haciendo más seguras y habitables las ciudades y sus barrios.

---

<sup>506</sup> Según la clasificación de Esping-Andersen, Gösta (1999), descrita en el capítulo I de la presente tesis. Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 95.

<sup>507</sup> Para obtener mayor información sobre la inversión pública real destinada a los programas sociales durante el gobierno de Vicente Fox, ver en Anexo 2, Cuadro 34.

<sup>508</sup> Cfr. en Acosta Díaz, Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: Política Social y persistencia de la pobreza en México”, cit., p. 236.

<sup>509</sup> Cogco Calderón et al (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, cit., p.15. Para obtener mayor información sobre los programas federales implementados para la superación de la pobreza en el período 2000-2006, ver en Anexo 2, Cuadro 32.

- 
2. **Para el desarrollo local (microrregiones).** Concebida para promover el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales con mayor índice de marginación, promoviendo el desarrollo económico, social y humano de la población mediante un proceso de planeación participativa. Se dividía en microrregiones y zonas de alta marginación e identidad jurídica.
  3. **Identidad Jurídica.** Creada para proporcionar documentación oficial que acredite la personalidad jurídica a la población rural en pobreza extrema con el objetivo de que cuenten con elementos que den seguridad sobre su patrimonio. La población objetivo deberá vivir en el área de influencia de un Centro Estratégico Comunitario y no contar con más de 3.5 salarios mínimos familiares.
  4. **Opciones productivas.** Consistía en proporcionar apoyos para impulsar el desarrollo a través de opciones productivas para la consolidación de organizaciones de productores y la formación de Agencias de Desarrollo Social. Dirigido a los habitantes de microrregiones y de zonas de alta concentración de pobreza urbana.
  5. **Programa de empleo temporal.** Se trataba de una ayuda transitoria para los habitantes, mayores de 16 años, de localidades marginadas del medio rural de hasta 2,500 habitantes, cuando su actividad productiva haya disminuido significativamente o concluido.
  6. **Para el desarrollo de las comunidades indígenas**<sup>510</sup>. Programa diseñado para generar proyectos de infraestructura y productivos en los pueblos y comunidades indígenas para impulsar el desarrollo social y económico respetando sus recursos naturales, su cultura y sus derechos. Los pueblos o comunidades indígenas debían tener como mínimo un 40% o más de la población que hablaran alguna lengua indígena.
  7. **Zonas de alta marginación e indígenas.** Proyecto dirigido principalmente a las personas con alta marginación y pobreza de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, para realizar proyectos estratégicos sustentables, con la participación del gobierno estatal y municipal y de la sociedad para generar procesos de desarrollo regional integral.
  8. **Atención a jornaleros agrícolas.** Iniciativa propuesta para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población jornalera agrícola, a través de apoyos para el saneamiento y acondicionamiento de la vivienda; para la educación, la cultura y la

---

<sup>510</sup> Para obtener mayor información sobre el presupuesto destinado para el desarrollo de los pueblos indígenas, ver en Anexo 2, Cuadro 37. Cfr. en Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006), *8 grandes logros para la democracia*, México, D.F., p. 27.

- 
- recreación, así como la construcción de clínicas que presten servicios de salud; la instalación de plantas potabilizadoras para el suministro de agua, y la impartición de cursos de capacitación y formación para acceder a mejores empleos.
9. **Ahorro, subsidios y créditos para la vivienda “Tu casa”<sup>511</sup>**. Programa dirigido a los hogares en pobreza extrema que no tengan ingresos superiores a tres salarios mínimos, para la adquisición de una vivienda propia con servicios básicos.
  10. **Oportunidades (antes Progresá)**. Dirigido a las familias en condición de pobreza extrema, de zonas rurales y urbanas, para potenciar las capacidades de los integrantes de la familia, proporcionando alternativas para mejorar sus niveles de bienestar a través de la educación, la salud y la alimentación.
  11. **Coinversión social**. Se dirigía a apoyar proyectos de alto impacto en el ámbito del desarrollo social por medio de organizaciones de la sociedad civil e instituciones legalmente constituidas, sin fines de lucro. Los proyectos debían girar en torno a las vertientes económicas, sociales y de fortalecimiento institucional bajo programas de asistencia, promoción y desarrollo social. El monto máximo para las localidades era de 175,000 pesos y para las microrregiones de 250,000 pesos.
  12. **Iniciativa ciudadana 3x1<sup>512</sup>**. Dirigido a las personas que habitan las localidades más marginadas, esta iniciativa tenía como objetivo apoyar proyectos de infraestructura básica, servicios y generación de fuentes de empleo, con las aportaciones del gobierno federal (25%), estatal, municipal (50%) y de las organizaciones de ciudadanos radicados en el extranjero (25%).
  13. **Jóvenes por México**. Consistía en dar un apoyo económico a los jóvenes estudiantes en nivel medio superior y superior para que realizaran su servicio social en las poblaciones y localidades más pobres y marginadas.
  14. **Expertos en acción**. Consistía en otorgar un apoyo económico a las personas jubiladas o pensionistas para que realizaran proyectos en beneficio social y productivo de las localidades más pobres y marginadas. La aportación era de 1000 pesos mensuales por la prestación de 15 horas semanales.

---

<sup>511</sup> Para obtener mayor información sobre los créditos otorgados para la adquisición de viviendas durante el período 1995 y 2006, ver en Anexo 2, Cuadro 36. Cfr. en Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006), *8 grandes logros para la democracia*, cit., p. 18.

<sup>512</sup> Para obtener mayor información sobre las inversiones impulsadas para la generación de proyectos derivados de programas sociales, ver en Anexo 2, Cuadro 35. Ver en Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006), *8 grandes logros para la democracia*, cit., p. 11.

- 
15. **Capacitación y fortalecimiento institucional.** Dirigido a la población en condiciones de pobreza extrema para elevar la calidad y el impacto de las acciones de desarrollo, vulnerabilidad y exclusión social, mediante la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Consistía en ayudas federales para hacer más eficiente la gestión pública de las OSC y de instancias gubernamentales en materia de desarrollo social.
16. **Incentivos estatales.** Consistía en apoyar proyectos estatales de superación a la pobreza congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo, incentivando el buen desempeño y la innovación para el desarrollo social. Se dividía en dos grandes modalidades: apoyos por corresponsabilidad y rendición de cuentas y apoyos para la innovación a través de concurso abierto.

El programa social estrella, de los dieciséis descrito anteriormente, fue el Programa de Desarrollo Social y Humano, creado bajo el decreto nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2002. El nuevo programa de Desarrollo Social se tituló “Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES” y estuvo dirigido por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social<sup>513</sup>. Por lo que como podemos observar, el programa Oportunidades formaba parte de la estrategia CONTIGO del gobierno federal junto con otros 15 programas más para reducir los niveles de pobreza a través del desarrollo las capacidades en los individuos<sup>514</sup>.

A pesar de querer dar un enfoque nuevo al diseño e implementación de las políticas sociales, el gobierno del cambio continuó con el esquema de los llamados Programas de Transferencias Condicionadas en Efectivo (PTCE)<sup>515</sup>, las cuales tiene como característica principal, la provisión de ayudas sociales asistencialistas bajo esquemas de focalización y corresponsabilidad.

---

<sup>513</sup> Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. p. 7; y en DOF (2002), *Decreto de creación de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F.

<sup>514</sup> Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 89; y en Cogco Calderón et al (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, cit., p.15.

<sup>515</sup> Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 289



---

Dicho enfoque no permitió general el desarrollo que la población más pobre de México requería, debido a que, según nos indica Félix Acosta, los programas focalizados y asistencialistas “*alcanzan rápidamente sus límites si las capacidades de los sujetos no son convertidas en oportunidades de desarrollo individual y colectivo y si las estructuras sociales y normativas en las que se sustenta la desigualdad social no son modificadas*”<sup>516</sup>, con es el caso de México.

Para ello es necesario, según el autor anteriormente mencionado, establecer una estrategia conjunta que involucre a los diversos actores de la sociedad tanto a nivel nacional como internacional<sup>517</sup>. Así como fortalecer las estructuras financieras y fiscales del país que permitan generar la inversión necesaria en desarrollo social y humano de su población.

### **3.1. Principales características del programa OPORTUNIDADES**

El programa de Desarrollo Humano Oportunidades se constituyó como una de las principales acciones del gobierno del cambio para combatir la pobreza, enfocando sus esfuerzos en la población en situación de pobreza extrema de las zonas rurales y urbanas. Proporcionando ayudas condicionadas a la corresponsabilidad de ciertas tareas por parte de las familias beneficiadas, que a la vez que mejorara sus condiciones de vida ampliara sus capacidades individuales y colectivas para su desarrollo en el plano laboral.

Los principales objetivos establecidos para el óptimo desarrollo del programa Oportunidades fueron<sup>518</sup>:

1. Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza extrema mediante la tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órganos de gobierno.

---

<sup>516</sup> Cfr. en Acosta Díaz, Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: Política Social y persistencia de la pobreza en México”, cit., p. 244.

<sup>517</sup> *Ibidem*.

<sup>518</sup> Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, cit., p. 7.

---

2. Ampliar el acceso de las familias en pobreza extrema a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.

Para el logro de dichos objetivos se articularon cinco acciones<sup>519</sup>:

- a) Apoyos educativos para facilitar que las niñas, niños y jóvenes cursen la educación básica y media superior; fomentar su matriculación y asistencia regular a la escuela, así como la participación de los padres de familia para incentivar el aprovechamiento escolar; y, la vinculación con programas y acciones de fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.
- b) Atención básica a la salud familiar para fomentar la utilización de los servicios de salud, con la participación activa de las familias y un enfoque preventivo en la provisión de servicios de salud, la educación para el cuidado de la salud, nutrición e higiene; y, mediante la vinculación con programas y acciones para el fortalecimiento de la oferta y mejoramiento de la calidad de los servicios de salud.
- c) Apoyos para propiciar la mejora en el consumo alimentario y el estado nutricional de las familias, privilegiando principalmente a los niños y las niñas, así como a las mujeres, al ser ellas quienes enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad asociadas a la maternidad, el parto y la lactancia.
- d) Incentivos para que los jóvenes concluyan la educación media superior a través del componente patrimonial Jóvenes con Oportunidades; un esquema que permite a los egresados de ese nivel educativo iniciar su vida adulta en condiciones más equitativas y con mayores opciones para desarrollarse e insertarse en la vida productiva y social del país
- e) Apoyos a cada uno de los adultos mayores integrantes de las familias beneficiarias, con una edad de 70 años o más, para mejorar sus condiciones de vida.

---

<sup>519</sup> Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, cit., pp. 7-8.

---

Los principios y las estrategias bajo los cuales se basó el Programa OPORTUNIDADES fueron los siguientes<sup>520</sup>:

- *Focalización.* La estrategia de focalización fue utilizada en el Programa OPORTUNIDADES para asegurar que la ayuda llegará a quienes más lo necesitaban, en este caso a la población en condición de pobreza extrema. Con dicha estrategia además de asegurar la ayuda a quienes más lo requerían se aseguraba la duplicidad de las acciones optimizando de esta forma los recursos financieros, mediante acciones basadas en la eficiencia y la equidad.
- *Transparencia.* La utilización de la estrategia de transparencia en el Programa OPORTUNIDADES se aplicó en el método de identificación y selección de la población beneficiaria, aplicando procedimientos rigurosos, imparciales y objetivos, verificables y auditables. Dicha estrategia de transparencia fue utilizada también en la entrega de las ayudas, las cuales se dieron de directamente a las familias, de forma individual y sin intermediarios.
- *Familia como ámbito y unidad de acción.* El programa OPORTUNIDADES reconoce al núcleo familiar como el lugar donde se pueden sacar adelante las adversidades tanto sociales como económicas, pero también reconoce que es el lugar donde se pueden perpetuar condiciones como la pobreza, al ser transmitidas de generación en generación. Por ello pone énfasis en trabajar con el núcleo familiar, a través de la madre de familia como la mejor administradora de los recursos y el mejor motor generador de desarrollo a nivel familiar.
- *Enfoque de Género.* El programa OPORTUNIDADES reconoce las desigualdades sociales existentes entre hombres y mujeres y para ello propone la incorporación de la mujer en las actividades de administración de los recursos monetarios y en especie recibidos por dicho programa. Reconociendo la importancia de la mujer en el desarrollo familiar y su compromiso por mejorar las condiciones de vida de su familia. Para contrarrestar la deserción escolar de las niñas, las cuales suelen ser mayores a las registradas en los niños, el programa oportunidades decidió continuar, al igual que Progresá, proporcionando becas un poco más elevadas a las niñas que las otorgadas a los

---

<sup>520</sup> DOF (2001), *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA*, cit., pp. 7-10.

---

niños, para estimular la asistencia escolar y con ello disminuir el abandono escolar de las niñas.

- *Corresponsabilidad.* El programa OPORTUNIDADES reconoce a la familia como “*el sujeto activo de su propio desarrollo*<sup>521</sup>”, y es por ello que considera imprescindible la participación activa de todos los miembros de la familia. Dicha participación deberá ser realizada como condición necesaria para recibir la ayuda que dicho programa otorga. Siendo una ayuda de carácter temporal para no sustituir ni reemplazar los esfuerzos que los padres deberán realizar para el logro de la superación de la pobreza de todo el conjunto familiar. Evitando cualquier tipo de dependencia sobre las ayudas gubernamentales recibidas.
- *Ayuda estructural más que asistencial.* Para evitar que los beneficios de las ayudas recibidas terminen cuando se dejan de recibir dichas ayudas, convirtiendo la ayuda en asistencial; el programa oportunidades al igual que el programa PROGRESA, trabaja en generar y aumentar las capacidades básicas de las personas, proporcionando educación, salud y alimentación. Elementos necesarios para “*productividad de las acciones desempeñadas por las familias*<sup>522</sup>”
- *Apoyo comunitario y de autoridades locales.* Además del compromiso y corresponsabilidad de cada uno de los beneficiarios del programa, se requiere de la participación de toda la comunidad en su conjunto, para hacer más eficaces las ayudas recibidas. Asimismo es imprescindible la participación de los gobiernos locales para realizar tareas como la identificación de los posibles beneficiarios, la impartición de charlas mediante las asambleas comunitarias y la provisión de módulos de atención ciudadana para hacer la entrega de las ayudas y ofrecer la información necesaria a los beneficiarios del programa.
- *Enfoque integral.* La importancia de incorporar elementos como la salud, la educación y la alimentación, constituyen para el Programa, “*una triada estrategia de acciones para el combate a la pobreza*<sup>523</sup>”. Debido a que cada

---

<sup>521</sup> DOF (2001), *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA*, cit., p. 8

<sup>522</sup> *Ibidem.*

<sup>523</sup> DOF (2001), *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA*, cit., p. 9.

---

área provee beneficios necesarios para aumentar las capacidades de los beneficiarios y con ello les ayude a mejorar sus condiciones de vida.

- *Complementariedad con otros programas.* Desde el programa Oportunidades se tiene la concepción clara de que la pobreza no puede ser combatida sólo con la provisión de recursos básicos que eleven sus capacidades individuales, sino que requiere de elementos más amplios como la incorporación de los mismos en actividades productivas que permitan su integración en la esfera social. Para ello, el programa OPORTUNIDADES se coordina con otras instituciones dependientes de la Secretaría de Desarrollo Social para trabajar coordinadamente en la provisión de las ayudas necesarias para combatir la pobreza desde su origen.
- *Coordinación.* Para llevar a cabo las tareas de coordinación, supervisión y evaluación entre las acciones derivadas del programa OPORTUNIDADES, se creó la *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Dicha Coordinación actuaba como un órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. Asimismo se requirió del establecimiento de acuerdos entre los gobiernos estatales y locales para mejorar la coordinación de las acciones.
- *Seguimiento y evaluación de impactos del Programa.* Para dar cumplimiento a los objetivos establecidos por el Programa, es necesario la realización de acciones de seguimiento y evaluación para medir el impacto de las ayudas en la población beneficiada. Para ello se plantea la utilización de evaluaciones internas y externas que contengan diversos métodos de evaluación que incluyan elementos tanto cuantitativos como cualitativos. Dando cumplimiento, con ello, a lo establecido en el Artículo 86 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio fiscal 2001, el cual señala que CONPROGRESA y su posterior cambio a la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, difundirá los resultados trimestrales de cobertura y evaluación a través de su página web.

---

### 3.2. Avances y deficiencias del programa OPORTUNIDADES

El programa OPORTUNIDADES mantuvo la misma estructura que el Programa Progres, salvo por la incorporación de pequeños cambios en su diseño, obtenidos a partir de las evaluaciones realizadas al Progres final del mandato presidencial del Presidente Ernesto Zedillo. Las tres grandes áreas de acción del Progres: educación, salud y alimentación así como el sistema de reparto de ayudas, tanto monetarias como en especie, para las familias que cumplieran con los requisitos de asistencia a la escuela y a los programas de salud se mantuvieron igual que con Progres. Los cambios se dieron de forma estructural con la incorporación del área Patrimonial que incluía el programa Jóvenes con Oportunidades, el seguro de protección social así como las ayudas a las personas jubiladas<sup>524</sup>. Asimismo se observó una participación más activa de las Organizaciones de la Sociedad Civil en los diversos proyectos emprendidos por OPORTUNIDADES. En cuanto a los cambios observados en la gestión del programa se identifican la incorporación de los pobres extremos de las zonas urbanas, el cambio de titular en caso de que la madre de familia tuviera alguna enfermedad mental o incapacidad física, o bien por el fallecimiento de la misma.

Al igual que el PROGRESA, en el ámbito de la **educación**<sup>525</sup> OPORTUNIDADES proporcionaba becas escolares y útiles escolares. Las becas estaban dirigidas a los integrantes de la familia menores de 18 años que estuvieran inscritos entre tercero de primaria y tercero de secundaria. Añadiendo un componente extra que fueron las becas en nivel medio superior para los jóvenes de entre 14 y 21 años. Dichas becas tenían un monto de entre 105 y 385 pesos que variaban según el grado de estudio y el sexo del becario, y se entregaban durante los 10 meses del período escolar. Las becas, al igual que con Progres, seguían condicionadas a la asistencia regular de los alumnos a la escuela.

---

<sup>524</sup> Cfr. en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, Hernández Ávila, Mauricio, Hernández Prado, Bernardo y Urquieta Salomón, José E., Tomo I, Salud y Educación, México, D.F. p. 11.

<sup>525</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 33; y en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, cit., p. 26.

---

Las ayudas proporcionadas en el ámbito de **salud**<sup>526</sup> estaban integradas en un paquete básico de servicios de salud que se otorgaba de manera gratuita, pero condicionadas a la asistencia de las pláticas sobre salud preventiva<sup>527</sup>. Asimismo se daba una vigilancia de la nutrición de los niños menores de 5 años y a las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, proporcionando suplementos alimenticios y educación sobre la importancia una correcta alimentación y nutrición.

Cabe señalar que todas estas actividades estaban integradas en el Programa PROGRESA y que solo se realizaron cambios en el aumento en suministros de médicos y cambios en los contenidos de los complementos alimenticios.

En el ámbito de la **alimentación**<sup>528</sup> se proporcionaron apoyos monetarios directos para la adquisición de alimentos, siendo el monto promedio de 155 pesos mensuales por familia.

El nuevo elemento incorporado por OPORTUNIDADES, titulado **patrimonial**<sup>529</sup>, consistía en ofrecer ayudas monetarias a los alumnos becados a partir de tercero de secundaria para cursar los niveles de educación superior así como ayudas monetarias a los adultos mayores como complemento a sus ingresos por jubilación.

En cuanto a la selección de los beneficiarios el programa OPORTUNIDADES diseñó una nueva metodología que toma en cuenta como medida de bienestar los ingresos de la persona y los compara con los tres nuevos tipos de pobreza: la pobreza alimentaria, la pobreza de capacidades y la pobreza de patrimonio. Estos tres nuevos tipos de pobreza<sup>530</sup> fueron creados para clasificar y

---

<sup>526</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 43; y en Sánchez López, Gabriela (2008), *Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*, en Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo II, El Reto de la Calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición, SEDESOL, México, D.F., p. 3

<sup>527</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 12;

<sup>528</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>529</sup> SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., p. 140; y en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. p. 135.

<sup>530</sup> Cfr. en Comité Técnico de Medición de la Pobreza (2002), *Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, SEDESOL, México, D.F., p. 9.

---

diferenciar los grados de pobreza dentro de la sociedad y con ello diseñar nuevas estrategias para su erradicación. Ya que, como hemos explicado en el capítulo anterior, para la *pobreza alimentaria* se toma en cuenta solo aquellos hogares que no pueden cubrir sus necesidades alimentarias y cuyos ingresos oscilan entre 1.7 y 2.2 dólares diarios por persona; mientras que la *pobreza de capacidades* ubica a aquellos hogares, que además de no poder cubrir sus necesidades básicas de alimentación, tampoco tienen ingresos suficientes para cubrir los de salud y educación, y cuyos ingresos se encuentran entre los 2.0 y 2.7 dólares diarios por persona; en cuanto a la pobreza de patrimonio encontramos a las familias que no pueden cubrir sus necesidades básicas de alimentación, salud, educación, transporte y vivienda, teniendo como ingresos por persona entre los 3.0 y 4.5 dólares diarios.

Los sectores de la sociedad no incorporados en el PROGRESA, tuvieron cabida en el Programa OPORTUNIDADES, dando atención a jóvenes para continuar sus estudios de nivel medio superior, a ancianos que con sus ingresos no cubrían sus gastos básicos de alimentación y salud así como a las familias en situación de pobreza de zonas semiurbanas, incorporadas en el 2001 bajo el programa ProgresA dirigido por el gobierno de Vicente Fox y de zonas urbanas incorporadas en el 2002 ya bajo el programa Oportunidades.

En el 2003, el Programa OPORTUNIDADES incorporó un subprograma titulado *Jóvenes con Oportunidades* (JOP), dentro del área patrimonial explicada anteriormente, el cual otorgaba incentivos a los estudiantes que terminaban la educación media superior antes de los 22 años<sup>531</sup>. El programa JOP se trataba de un fondo de ahorro que consistía en proporcionar una cuenta bancaria que desde tercer grado de secundaria hasta finalizar la educación media superior, iba acumulando puntos que podían utilizarse para la continuación de los estudios superiores, para la adquisición de una vivienda, para la adquisición del Seguro de Salud para las familias del IMSS o al Seguro Popular de Salud o para conservar el patrimonio familiar. En cuanto al programa destino a apoyar a los adultos de la tercera edad, el presidente Vicente Fox al final del sexenio, desarrolló un programa para adultos mayores de 70 años, proporcionado 250 pesos más de pensión<sup>532</sup>.

---

<sup>531</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 25; en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, cit., pp. 135-141; y en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, cit., p. 60.

<sup>532</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 23; SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas*



---

En cuanto a la ampliación en la cobertura de los servicios de salud se incorporaron, a los programas de atención sanitaria, a aquellas personas que no estaban inscritos en el mercado laboral formal. Bajo el programa creado en el 2001 titulado “*Seguro Popular*”<sup>533</sup>. Alcanzando una cifra de cobertura, en las distintas instituciones de la Seguridad social, de 50 millones de mexicanos afiliados<sup>534</sup>. 25 millones de estos fueron cubiertos por el Programa OPORTUNIDADES, 3 millones por el Programa Seguro Popular y 25 millones atendidos por la asistencia social y la medicina privada. Sin embargo es importante señalar que todavía quedan exentos de este servicio tan básico y necesario cerca de la mitad de la población mexicana. Por lo que, se valora positivamente los apoyos realizados por el gobierno del cambio en materia de salud, sobre todo por su programa de Seguro Popular, pero consideramos que todavía hay mucho que hacer en la materia, por lo que se requiere una reforma integral del sistema sanitario mexicano que incluya no solo aspectos de mejora de infraestructura y capacitación del personal médico, sino que se aumente considerablemente los recursos humanos y financieros que hagan posible la realización de un sistema de sanidad integral, de calidad y sobre todo de cobertura universal para todos los mexicanos. Recordemos que los recursos financieros destinados por el gobierno mexicano al sector salud son menores al 3% del presupuesto general, siendo una de las cifras más bajas en toda América Latina.

El paquete básico de salud del programa OPORTUNIDADES contenía los siguientes servicios:

---

*rurales a diez años de intervención*, cit., p. 4; y en Sariago Rodríguez, Juan Luis (2008), *Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas*, en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)”, Tomo IV, Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, p. 204.

<sup>533</sup> Seguro popular fue creado en el 2001 para incluir a las familias sin seguridad social al sistema de protección de salud. Representaba un seguro público y gratuito para las familias de los dos deciles con ingresos más bajos, y para el resto de las familias con deciles más altos representaba una ayuda al acceso de salud, ya que pedía una cuota que iba en aumento según los ingresos familiares. Entre los derechos que tenían los incorporados a dicho programa era la atención en 154 servicios de salud, entre los cuales se incluía los servicios de hospitalización. Cfr. en Valencia Lomelí, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, cit., p. 90; Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 281; y en Uribe Gómez, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”, cit., p. 59.

<sup>534</sup> Para obtener mayor información sobre el número de familias afiliadas en el Seguro Popular de Salud durante el período 2002-2006, ver Anexo 2, Cuadro 41. Cfr. en Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006), *8 grandes logros para la democracia*, cit., p. 32.

---

**Tabla 5. Paquete básico de salud del programa Oportunidades**

1. Saneamiento básico a nivel familiar
2. Planificación familiar
3. Atención prenatal, del parto, puerperio y del recién nacido
4. Vigilancia de la nutrición y el crecimiento infantil
5. Inmunizaciones
6. Manejo de casos de diarrea en el hogar
7. Tratamiento antiparasitario a las familias
8. Manejo de las infecciones respiratorias agudas
9. Prevención y control de la tuberculosis pulmonar
10. Prevención y control de la hipertensión arterial y la diabetes mellitus
11. Prevención de accidentes y manejo inicial de lesiones
12. Capacitación comunitaria para el autocuidado a la salud
13. Prevención, detección y control del cáncer cervicouterino

Fuente: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Reglas de Operación 2006

Fuente: Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), "Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006". Instituto Nacional de Salud Pública, México, D.F. p. 43.

Otra característica importante a señalar del Programa Oportunidades, fue la creación de los Comités Técnicos Estatales, que a su vez se divide en Subcomités Técnicos Regionales, Grupos de Trabajo y Comisiones, bajo los cuales se hacían llegar la ayuda y permitían evaluar los resultados parciales de los distintos subprogramas<sup>535</sup>.

El presupuesto destinado al Programa OPORTUNIDADES superó con creces los destinados a su antecesor, Progresá. Destinando, en los 4 años de su gestión, 146,376 millones de pesos, representando un 75% más que los destinados en PROGRESA. Lo que hizo posible beneficiar a el doble de familias incorporadas en el PROGRESA, alcanzando la cifra de 5 millones de familias, representando a 25 millones de personas<sup>536</sup>.

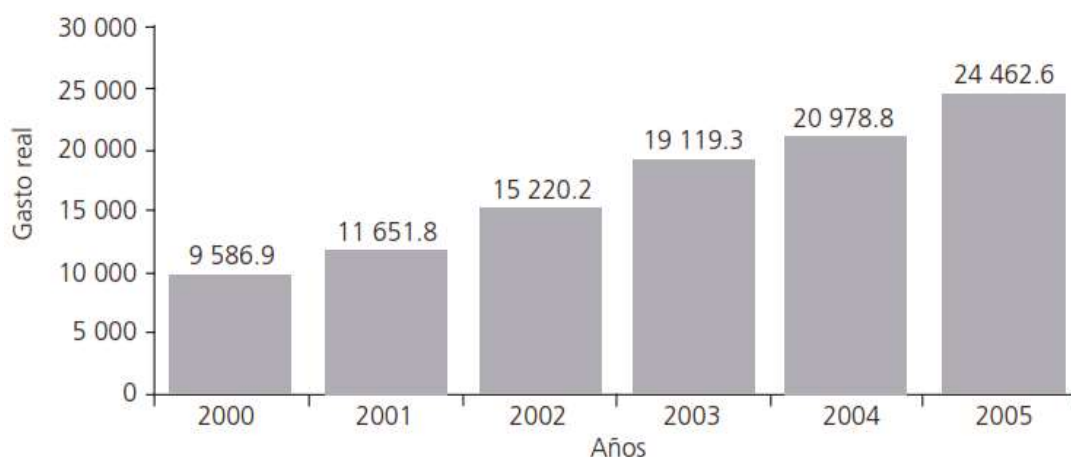
---

<sup>535</sup> SEDESOL (2010), *Reglamento interno para el Funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., p. 48.

<sup>536</sup> Barba Solano, Carlos (2007), "Claroscuros de la reforma social en México y América Latina". cit., p. 55; en Valencia Lomelí, Enrique (2006), "La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance", cit., p. 92; y en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 25.; Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006), *8 grandes logros para la democracia*, cit., p. 26. Para mayor información sobre el número de familias beneficiadas por el programa Oportunidades, ver en Anexo 2, Cuadro 33.

---

**Tabla 6. Gasto Federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (millones de pesos)**



Fuente: Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), "Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006". Instituto Nacional de Salud Pública, México, D.F. p. 25.

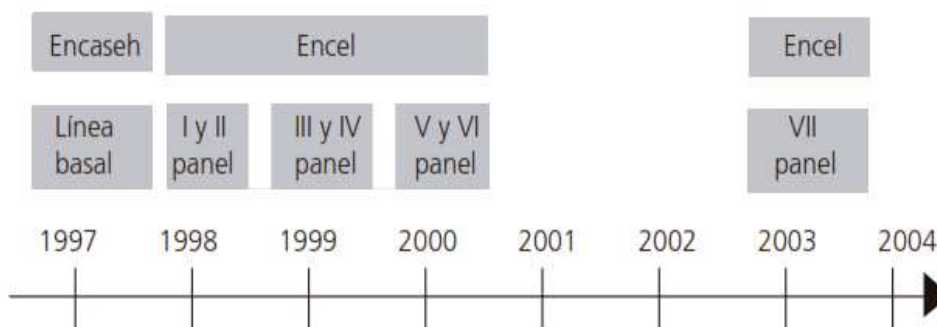
Al igual que PROGRESA, el programa OPORTUNIDADES continuó con la estrategia de evaluación del programa incorporando a nuevas instituciones nacionales e internacionales<sup>537</sup>. Por lo que además del *International Food Research Institute* (IFRI) se ampliaron las evaluaciones tanto cualitativas y cuantitativas, incorporando las evaluaciones realizadas tanto por el Instituto Nacional de Salud Pública como por las instituciones académicas como el Colegio de México, el CIESAS, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad de Guadalajara, la Universidad de California en Berkeley, la Universidad Iberoamericana, el Colegio de Sonora, la Universidad de Pennsylvania, la University College en Londres y la Universidad de Texas en Austin<sup>538</sup>.

---

<sup>537</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 9; Agudo Sanchíz, Alejandro (2008), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación. Secretaría de Desarrollo Social, México, D.F., p. 12; y en Sariago Rodríguez, Juan Luis (2008), *Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas*, cit., pp. 5-6.

<sup>538</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 27.

**Tabla 7. Fuentes de Información de las zonas rurales de los Programas Progresas - Oportunidades**



Fuente: Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), “Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006”. Instituto Nacional de Salud Pública, México, D.F. p. 29.

Para evaluar las localidades recién incorporadas por el Programa OPORTUNIDADES se creó la *Encuesta de Evaluación de Hogares Urbanos* (Encelurb)<sup>539</sup>. Teniendo un primer contacto con los habitantes de dichas localidades en el 2002, recabando la información de las familias incorporadas y no incorporadas a Oportunidades. En los años 2003 y 2004 se aplicó nuevamente la encuesta para realizar las primeras evaluaciones del programa, haciendo el análisis comparativo con la información recogida en el año 2002<sup>540</sup>.

La información obtenida a través de la encuesta para familias de zonas urbanas (Encelurb) es similar a la información recogida por la Encuesta para familias de zonas rurales (Encel)<sup>541</sup>, añadiendo unas pequeñas variantes en la recogida de información y muestras médicas para adultos con problemas de diabetes y niños con anemia. Asimismo se llevaron a cabo visitas trimestrales para la recolección de la información sobre peso y talla, en niños de entre seis y veintitrés meses, para evaluar los datos sobre el patrón de consumo alimenticio y nutrición<sup>542</sup>.

<sup>539</sup> *Ibid.*, p. 30; y en Hernández Prado, Bernardo y Hernández Ávila, Mauricio (2005), “Evaluación Externa del Impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos Económicos y Sociales”, cit., p. 12

<sup>540</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 29.

<sup>541</sup> SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, cit., p. 4; y en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 29.

<sup>542</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 33.

---

Los errores que se registraron en los métodos de selección de los beneficiarios, producto de la estrategia de focalización, fueron de *inclusión y exclusión*. Los errores de inclusión se refieren al porcentaje total de hogares beneficiados por el programa que no eran pobres, mientras que el error de exclusión hace referencia al porcentaje de familias pobres que no fueron incluidas en el programa OPORTUNIDADES<sup>543</sup>.

En el 2002 existían cerca de 24,4 millones de hogares en México, de los cuales 13.3 millones se encontraban fuera de umbrales de pobreza y 11.1 millones padecían algún tipo de pobreza<sup>544</sup>. Los errores de inclusión y exclusión del Programa OPORTUNIDADES, también presentes en el programa PROGRESA, representaron a 1.94% de hogares no pobres incluidos y de 24.72% de hogares pobres no incluidos<sup>545</sup>. En el análisis de Joaquín Bracamontes<sup>546</sup> sobre las evaluaciones hechas al programa OPORTUNIDADES durante el 2002 y el 2008, nos indica que las tasas de exclusión registradas durante ese periodo se encontraban por encima del 95 por ciento.

En la evaluación de resultados al programa OPORTUNIDADES realizada por Hernández y del Razo<sup>547</sup> se llegó a la conclusión de que: la percepción del conjunto de individuos que recibe ayudas sociales es mejor que la del conjunto de individuos no beneficiarios permanentes al mismo nivel económico y social; que el conjunto de individuos que no percibe dichas ayudas sociales tiene que realizar un esfuerzo laboral adicional; y que de entre el conjunto de individuos receptores de ayuda se percibe más dependiente de las ayudas del gobierno que el resto de individuos que no recibe ayudas, los cuales tienen que buscar solución a sus propios problemas.

Continuando con las conclusiones hechas por Joaquín Bracamontes resulta importante señalar su diagnóstico sobre la relación entre la eficacia y la eficiencia del programa OPORTUNIDADES. Donde resalta que la eficacia del programa, en cuanto a la cobertura de las familias pobres, es en general buena, no siendo así en cuanto a la eficiencia para eliminar la situación de pobreza de

---

<sup>543</sup> Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, cit., p. 212.

<sup>544</sup> *Ibidem*.

<sup>545</sup> *Ibidem*; y en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, cit., p. 223.

<sup>546</sup> Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, cit., p. 213.

<sup>547</sup> Hernández y del Razo (2004), "Lo que dicen los pobres". Ver en Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, cit., p. 208.

---

millones las familias. Otro aspecto que señala el autor es la importancia de analizar, más que el número de familias beneficiadas, la mejora en la calidad de vida de dichas personas a largo plazo, considerando las ayudas asistencialistas y de corto plazo. Lo que demuestra el fracaso en generar desarrollo y bienestar en las familias pobres<sup>548</sup>.

### **3.2.1. Avances del Programa OPORTUNIDADES**

#### **a) Educación:**

En cuanto a las evaluaciones realizadas en nivel primaria, en las zonas rurales, no se observan diferencias significativas en cuanto a la matriculación, ya que durante los últimos años del Progres a se alcanzó una cobertura del 90% de niños matriculados en escuelas primarias. Sin embargo si se observan cambios considerables en cuanto a la asistencia y porcentaje de reprobación de los alumnos inscritos, afectando con ello directamente la calidad de la educación. Se registró una disminución de 3.8% en los índices de reprobación en los alumnos de tercer año y de un 8.4% de niñas del mismo año escolar. Representando una tasa global de disminución de la reprobación de 6.4%, en los tres últimos años de estudio de primaria evaluados. En cuanto a los indicadores de abandono escolar, se registró una disminución del 10,29% durante el ciclo escolar 2001-2002<sup>549</sup>.

A nivel secundaria sí que se percibe un ligero incremento en la matriculación obteniendo un 24% más que el grupo de jóvenes no beneficiarios del programa. Haciendo una comparativa entre los alumnos matriculados en Progres a y, posteriormente, en Oportunidades, encontramos que el último incremento registrado en 1998-1999 con Progres a fue de 8.9 alumnos más por escuela, mientras que los registrados en el ciclo escolar 2002-2003, bajo el programa Oportunidades, el incremento fue de 17.8%<sup>550</sup>.

---

<sup>548</sup> Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, p. 208.

<sup>549</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 36.

<sup>550</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 199; Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, cit., p. 208; Leco, Casimiro y Bollain Esteban (2013), "La Política Social en México, 1970-2013", cit. 190. Para obtener mayor información sobre el número de becas otorgadas durante el período comprendido entre 2000 y el 2006 en educación básica y media superior, ver en Anexo 2, Cuadros 38.

---

Asimismo, en educación media superior, se observa también un aumento del 37.8% en la inscripción de jóvenes en el primer año de estudios<sup>551</sup>. Sin embargo, la pronta inserción en el mercado laboral sigue siendo un factor clave en el abandono escolar. A pesar de que las jóvenes no han retrasado su edad para quedar embarazadas, se registró un incremento de madres jóvenes inscritas en las escuelas de educación media superior.

Se mantiene, por parte de los padres de familia, la idea de que los estudios son la esperanza para una vida mejor, por lo que existe una mayor disposición de las familias para invertir en la educación de sus hijos<sup>552</sup>.

En cuanto a los resultados obtenidos en educación en las zonas urbanas encontramos que en los casos de matriculación, al igual que en las zonas rurales, a nivel de primaria no presentan un incremento significativo, ya que éstas casi alcanzaban el 100%. Lo mismo ocurre a nivel secundaria, el cual no muestra incrementos significativos, en el año escolar 2001-2002, debido a que la matrícula ya era alta antes de OPORTUNIDADES y al reducido tamaño de la muestra de beneficiarios inscritos en este año. Sin embargo en el segundo año de incorporación al programa, se registra un aumento en nivel secundaria del 6.5%, representado un mayor incremento en mujeres (8%) y menor en hombres (5%)<sup>553</sup>.

Según las evaluaciones de Cruz y colaboradores, el primer año de secundaria registraba los mayores incrementos en matriculación, siendo menores en el segundo y tercer año debido, al igual que en las zonas rurales, a la pronta inserción laboral de los jóvenes y a la certidumbre en la continuidad de sus estudios<sup>554</sup>.

Según información de Parker y Scott, los niveles de reprobación de nivel primaria en las zonas urbana disminuyó en un 10% y la deserción escolar un 4.5%<sup>555</sup>. Para Cruz y colaboradores en el

---

<sup>551</sup> Según evaluación de Parker citado en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 35.

<sup>552</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 76.

<sup>553</sup> *Ibid.*, pp. 39 y 40.

<sup>554</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>555</sup> *Ibid.*, p. 34.

---

período 2004-2005 las becas en nivel primaria aumentaron un 9.15%, en el nivel secundaria un 7.75%<sup>556</sup> y en educación media superior un 15.88%<sup>557</sup>.

Por lo que podemos resumir que los avances obtenidos con el programa Oportunidades tienen que ver con la participación activa de los padres de familia sobre los asuntos escolares de sus hijos, tanto con la permanencia de los niños en nivel primaria como por el incremento en la transición escolar de primaria a secundaria. Las razones, según concluye Cruz y colaboradores, están relacionadas con las ayudas obtenidas para los uniformes y útiles escolares, los desayunos que se otorgan en las escuelas y sobre todo al cumplimiento de los requisitos para continuar inscrito en el programa Oportunidades<sup>558</sup>.

En cuanto al subprograma incorporado por OPORTUNIDADES, titulado “*Jóvenes con Oportunidades*”, representaba una esperanza para los alumnos que deseaban continuar con los estudios universitarios, al otorgar un apoyo económico extra diseñado en forma de fondo de ahorro para la continuación de los estudios a nivel superior<sup>559</sup>.

*b) Salud:*

En materia de salud, recordemos que al igual que Progresá, el programa Oportunidades pretendía contribuir en la mejora de la calidad de los servicios de salud y de alimentación, atendiendo los aspectos claves de la nutrición infantil y de gestantes, así como la vigilancia médica para la fomentar la prevención y autocuidado de la población beneficiada<sup>560</sup>.

En términos generales los servicios de salud prestados beneficiaron a las familias inscritas en Oportunidades<sup>561</sup>. Ampliando el servicio de especialidades, dando acceso a los beneficiarios a los hospitales de segundo o tercer nivel sin costo.

---

<sup>556</sup> Para obtener mayor información sobre el número de becas otorgadas a los estudiantes beneficiarios del programa que cursaban sus estudios en nivel primaria, ver en Anexo 2, Cuadro 38.

<sup>557</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 16.

<sup>558</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>559</sup> *Ibid.*, pp. 25 y 74.

<sup>560</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>561</sup> Para obtener mayor información sobre las acciones de salud implementadas por el Programa Oportunidades, así como la frecuencia de atención a los beneficiarios del programa, ver en Anexo 2, Cuadro 43.



---

Los programas de planificación familiar y de revisión de cáncer cervicouterino tuvieron un mayor impacto, alcanzando las metas propuestas por las clínicas de salud. En el año 2000 el porcentaje de mujeres de entre los 20 y los 49 años que utilizaban algún método anticonceptivo alcanzaba el 45.4%<sup>562</sup>. La utilización de dichos métodos anticonceptivos se ha traducido en que un 73.7% de las mujeres entre los 15 y 25 años aún no tengan niños, retraso en los índices de fecundidad entre las mujeres beneficiadas en esa franja de edad<sup>563</sup>.

Las tasas de mortalidad materna e infantil, en las zonas rurales, disminuyeron un 11% y 2% respectivamente en comparación con la población de los municipios no beneficiados por Oportunidades<sup>564</sup>. Debido en gran parte al aumento en la utilización de los servicios públicos de salud, ya que en los servicios de salud ambulatorios se registró un aumento del 57%, mientras que las consultas en nutrición aumentaron un 45%, y las consultas de atención prenatal un 21%. Las consultas preventivas y curativas también registraron un aumento del 35%<sup>565</sup>.

La atención sanitaria en las zonas rurales se tradujo en la reducción de las enfermedades, registrando una disminución en los días por enfermedad de un 30% en los niños menores de 6 años y del 24% en la población entre los 6 y los 49 años<sup>566</sup>.

El número de personas embarazadas que recibieron atención prenatal, en las zonas rurales, se mantuvo por encima del 88%<sup>567</sup>.

En el 2005 la cobertura en el control médico familiar alcanzó el 97.27%, en prenatal del 98.56% y la de nutrición un 97.83%. Alcanzando los objetivos del programa en materia de cobertura en salud<sup>568</sup>.

---

<sup>562</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 13.

<sup>563</sup> SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, cit., p. 171. Para obtener mayor sobre el porcentaje de reducción de fecundidad en las mujeres de entre 15 y 25 años, ir a Anexo 2, Cuadro 42.

<sup>564</sup> Sánchez López, Gabriela (2008), *Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*, cit., p. 74.

<sup>565</sup> *Ibidem*.

<sup>566</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 84.

<sup>567</sup> *Ibidem*.

<sup>568</sup> *Ibid.*, p. 45; y en SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, cit., p. 50.

---

Siguiendo con las evaluaciones realizadas por Cruz y colaboradores, se aumentó en un 61% la realización de la prueba del Papanicolaou en las mujeres inscritas al programa de zonas rurales. Rompiendo con algunas barreras culturales que se detectaron, sobre todo entre las mujeres indígenas a la hora de realizar dicha prueba médica<sup>569</sup>.

En cuanto a la población de las zonas urbanas se registró un aumento en la asistencia a las consultas médicas de más de un 30% en la población de 6 a 18 años, de 26% en la población de entre 19 y 49 años y de más del 25% en la población mayor de 50 años. Representado una disminución en los días por enfermedad del 20%<sup>570</sup>.

En términos generales los resultados en materia de salud han sido satisfactorios, sobre todo porque se ha logrado generar entre la población marginada una cultura de salud preventiva y cuidados médicos<sup>571</sup>.

En la atención preventiva se destacan tres aspectos claves en los que el programa OPORTUNIDADES ha desarrollado un papel fundamental en la vida de la población beneficiada. Los cuales fueron la pronta respuesta que se dio ante la detección de un problema proporcionando el tratamiento en tiempo y forma, la reducción de los días de hospitalización de la población beneficiada con respecto a los de la población de control y finalmente la reducción significativa de los gastos familiares destinados a la atención médica<sup>572</sup>.

### c) Alimentación:

Los ingresos otorgados para la adquisición de los alimentos en las familias inscritas en el Programa OPORTUNIDADES han mejorado su ingesta diaria de calorías y proteínas<sup>573</sup>. Se está

---

<sup>569</sup> SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, cit., p. 12; y en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 13.

<sup>570</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 14.

<sup>571</sup> Cfr. en Sánchez López, Gabriela (2008), *Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*, cit., p. 10; y en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 84.

<sup>572</sup> Cfr. en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, cit., p. 31; y en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 84.

<sup>573</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 85.

---

generando un cambio en la mentalidad de la madre para la adquisición de más y mejores alimentos, mejorando considerablemente la salud de todos los miembros de la familia, especialmente en los niños. Al respecto, se registró un aumento considerable en los jóvenes y niños que desayunan en sus casas.

Las mejoras en la alimentación se vieron traducidas en el aumento de la talla en los niños en las zonas rurales de 0.65cm y en los niños en las zonas urbanas de 1 cm. Los casos de anemia en los niños de 2 a 3 años disminuyeron 7.2pp en las zonas rurales. Las habilidades motoras de los niños entre los 3 y los 6 años registraron una mejoría del 10% y el 15% respectivamente. Las mujeres beneficiarias del programa aumentaron un 0.7kg/m<sup>2</sup> su índice de masa corporal<sup>574</sup>.

En los niños menores de 5 años que consumieron el complemento Nutrisano<sup>575</sup> se registró un aumento en los niveles de hierro y vitamina A, que contribuyeron considerablemente a la mejora en su desarrollo motor y cognitivo<sup>576</sup>.

La percepción que la población beneficiada tenía sobre los complementos alimenticios Nutrisano y Nutrivida<sup>577</sup> era buena, ya que no solo consideraban que contribuía positivamente a la economía familiar sino que, principalmente, ayudaba a mejorar la salud de sus hijos.

d) otros avances:

Se mejoraron las condiciones de vida de la población en zonas rurales con la instalación de electricidad, agua potable, la instalación techos de loza y piso firme, mientras que en las zonas

---

<sup>574</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>575</sup> Nutrisano fue el complemento nutricional que sustituyó al complemento alimenticio otorgado desde el programa Progresa a los niños menos de cinco años. Nutrisano, fue elaborado por expertos mexicanos en salud y nutrición e incorporado en 2005, aportaba las cantidades necesarias de hierro que no eran absorbidas correctamente con el suplemento alimenticio anterior. Para obtener mayor información sobre el promedio de sobres otorgados a niños de entre 2 y 4 años, ver en Anexo 2, Cuadro 44. Cfr. Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., pp. 31, 59 y 63; y en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, cit., p. 66

<sup>576</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 85.

<sup>577</sup> Nutrivida eran unos complementos alimenticios elaborados por expertos mexicanos destinado a mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como a niños en estado de nutrición. Los cuales contenían los componentes nutrimentales para proveer de las calorías diarias necesarias. Cfr. en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., pp. 31, 59 y 63; y en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, cit., p. 26. Para obtener mayor información sobre el promedio de sobres otorgados a las mujeres embarazadas y en período de lactancia, ver en Anexo 2, Cuadro 45.

---

urbanas se registraron mejoras en las viviendas actuales tanto para su ampliación como renovación<sup>578</sup>.

Los ingresos que perciben las familias beneficiadas de las zonas rurales les permitieron aumentar su consumo en el mercado en un 22%, mientras que la población de las zonas urbanas ha aumentado su participación en el mercado de consumo en un 18%<sup>579</sup>.

Dichos ingresos permiten no solo tener acceso a más productos básicos que se ofertan el mercado, sino que también permite a las familias emprender proyectos empresariales, registrando una tendencia del 33% en la apertura de actividades empresariales<sup>580</sup>.

En cuanto a la incorporación temprana de los jóvenes al mercado laboral, podemos observar una disminución en la participación de los jóvenes de entre 16 y 20 años, de zonas rurales, principalmente en el trabajo agrícola de entre el 35 y el 29%<sup>581</sup>. En las zonas urbanas también se observa una tendencia hacia el retraso de los jóvenes a la incorporación al mercado laboral de 48.6pp en hombres de 19 a 20 años y de mujeres de 15 a 18 años un 36.7 %<sup>582</sup>.

En términos generales el programa OPORTUNIDADES consiguió que una cuarta parte de la población, entre 15 y 25 años, inscritos al programa, tuvieran como ocupación principal los estudios<sup>583</sup>.

Se inculcó en el beneficiario del programa una cultura de prevención y de corresponsabilidad en los ámbitos de salud, educación y alimentación<sup>584</sup>. Lo que ayudó a generar una dinámica diferente en las estructuras familiares en beneficio de todos los integrantes de la misma.

---

<sup>578</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 15.

<sup>579</sup> *Ibidem*.

<sup>580</sup> *Ibidem*.

<sup>581</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>582</sup> Cfr. en Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006*, cit., p. 138.

<sup>583</sup> Cfr. en SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, cit., p. 173. Para mayor información sobre el porcentaje de jóvenes de 15 a 25 años que declaran como su trabajo principal el estudio, ir a Anexo 2, Cuadro 40.

<sup>584</sup> Para obtener mayor información sobre la corresponsabilidad de los beneficiarios del programa en las áreas de salud y educación, ver en Anexo 2, Cuadros 46 y 47, respectivamente.

---

Los gastos dedicados a la operación del programa ascendieron al 6.19% del presupuesto total en el 2004. Mientras que los gastos administrativos fueron de 2.5% del total del presupuesto en el 2005<sup>585</sup>.

En términos generales la percepción hacia las acciones del programa OPORTUNIDADES fueron buenas, ya que el 93.6% de las familias beneficiadas entrevistadas calificaron la atención recibida como buena, solo un 4.9% la calificó como regular y un 0.2% como mala. Según el informe de Cruz y colaboradores el 99% de la población atendida con Oportunidades manifestó no haber recibido ningún mal trato. En materia de salud la satisfacción de la población entrevistada fue del 92% que consideraba la atención sanitaria como buena mientras que un 5.9% manifestó haber recibido un mal trato por parte del personal médico o de enfermeras.

### ***3.2.2. Deficiencias del Programa OPORTUNIDADES***

#### ***a) Educación:***

El paso de educación secundaria a educación media superior sigue siendo un proceso complicado y reducido. Debido a los gastos extras que se generan ya sea para la adquisición de material escolar o bien para el desplazamiento a las escuelas más cercanas. Hay que recordar que los factores que más influyen en el abandono escolar, siguen siendo, la migración, el embarazo precoz y sobre todo la necesidad de contribuir económicamente a sus hogares<sup>586</sup>. A pesar de las ayudas que se recibieron para continuar los estudios, éstas no cubrían las necesidades básicas que dichos estudios requieren<sup>587</sup>.

A pesar del aumento en la cobertura a nivel primaria y secundaria, subsistieron problemas relacionados tanto con las instalaciones, que continuaron siendo precarias y los materiales insuficientes, como con la calidad de la enseñanza, que siguió siendo baja debido a la falta de

---

<sup>585</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 86.

<sup>586</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>587</sup> Agudo Sanchíz, Alejandro (2008), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, cit., p. 75.

---

formación de los maestros y a la falta de personal docente para poder cubrir a la población estudiantil recientemente incorporada<sup>588</sup>.

Las telesecundarias tampoco contaron con material audiovisual adecuado ni actualizado, así como tampoco se cuenta con instalaciones bien ventiladas ni adecuadas para las situaciones climatológicas de cada región<sup>589</sup>. Todo ello contribuye al abandono escolar.

En cuanto a la educación en las zonas indígenas, se detectaron numerosas deficiencias tanto en las instalaciones como en el programa de enseñanza, ya que no se promovió una enseñanza bilingüe que respetara las lenguas locales. La mayoría de los maestros impartían las clases solo en castellano, por lo que además de dificultar el aprendizaje de los niños no se promovía el respeto por las culturas indígenas. Agudizando los rezagos educativos en los estudiantes indígenas<sup>590</sup>.

En cuanto al subprograma *Jóvenes con Oportunidades* se registraron serios problemas, ya que los requisitos para acceder al fondo de ahorro eran bastante complicados, por lo que muy pocos jóvenes pudieron tener acceso a dicho apoyo. El paso de la educación media superior a la educación superior es bastante más complicada que la que se da entre la educación secundaria a la educación media superior. Ya que la mayoría de las universidades se encuentran en las grandes localidades o ciudades importantes, por lo que para poder asistir los jóvenes tienen que dejar sus localidades y desplazarse a la ciudad, lo que genera gastos en desplazamiento y alojamiento que no son cubiertos por el programa sino directamente por las familias<sup>591</sup>.

En las encuestas de opinión se detectó que la percepción en la inscripción de los niños y jóvenes becarios a las escuelas fue calificada como buena por un 68% de la población entrevistada. La queja más frecuente de los padres acerca de la educación recibida por sus hijos estaba relacionada con la calidad de la misma. Por lo que los padres de familia sugieren se establezca un

---

<sup>588</sup> Para obtener mayor información sobre las aulas de 5 y 6 de primaria en operación, ver en Anexo 2, Cuadro 39. Cfr. en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., pp. 38 y 83; y en Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006), *8 grandes logros para la democracia*, cit., p. 30.

<sup>589</sup> *Ibid.*, pp. 39-40.

<sup>590</sup> Agudo Sanchíz, Alejandro (2008), *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, cit., p. 5.

<sup>591</sup> SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, cit., p. 18.

---

mecanismo de evaluación a los profesores tanto por el alumnado como por los padres de los mismos.

*b) Salud:*

Al igual que en el programa PROGRESA, se siguen suscitando problemas relativos a la asistencia del personal médico a las clínicas de salud. Asimismo se observan las mismas deficiencias en cuanto a infraestructura y dotación de equipo y material médico. El número de clínicas de salud no se corresponde con el número de familias beneficiadas a ser atendidas lo que afecta directamente en la atención y calidad en el servicio de salud otorgado. Y el abasto de medicamento, además de seguir siendo insuficiente, no se otorga de manera gratuita, teniendo que cubrir por parte de la población beneficiada un porcentaje, aunque sea pequeño, del costo de los mismos.

Si tomamos en cuenta que las enfermedades dentro del seno familiar afectan directamente la economía de la misma; ya sea por los gastos generados para la recuperación o por impedirles la asistencia al trabajo o bien a la escuela, provocando despidos, reducciones salariales o bajas del programa Oportunidades por no cumplir con los requisitos de asistencia escolar; debería considerarse como un factor prioritario a ser atendido dentro de las acciones de emprendidas por los programas sociales implementados<sup>592</sup>.

Los talleres que se imparten sobre salud reproductiva no cuentan con personal capacitado y en numerosas ocasiones dicho personal se ausentan durante los talleres, dejando a los jóvenes el material disponible para que se “autocapaciten” sin dar opción a contestar las dudas de los asistentes a los talleres<sup>593</sup>. Lo que genera que los adolescentes no usen los anticonceptivos y por tanto no baje la edad para empezar a tener hijos. Sin embargo, si se ha registrado una disminución en el número de hijos que se quiere tener y el espacio entre uno y otro. Reduciendo el número de integrantes en la familia.

Otro aspecto a mejorar en materia de salud, es la duplicidad de trabajo y falta de coordinación entre las acciones emprendidas por el Programa Oportunidades en materia de salud y las llevadas

---

<sup>592</sup> Sánchez López, Gabriela (2008), *Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*, cit., p. 50.

<sup>593</sup> SEDESOL (2008), *Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención*, cit., p. 64.

---

a cabo por los gobiernos estatales<sup>594</sup>. La creación de programas como el Programa de Arranque parejo en la vida o el Seguro Popular de Salud fuera de las acciones emprendidas en el programa Oportunidades, hace que las acciones en materia de salud no generen la sinergia necesaria para apoyar a los millones de mexicanos que carecen de servicios médicos, aumentando los costos de gestión y operación para cubrir las necesidades de los diferentes tipos de población objetivo.

Las principales quejas que se detectaron, según el informe de Cruz y colaboradores, en materia de salud fueron las relacionadas con el tiempo de espera y el cambio de los horarios de consulta en los centros de salud, la falta de amabilidad y de interés en las consultas médicas por parte del personal médico, la falta de capacitación del personal sanitario y sobre todo se registraron algunos casos de discriminación en la población beneficiada por estar inscrita en el programa Oportunidades<sup>595</sup>.

*c) Alimentación:*

La entrega de los suplementos alimenticios sigue siendo irregular, ya que se entregan a personas no beneficiadas por el programa. El sabor de los suplementos alimenticios seguía siendo un problema para su consumo, por su excesivo sabor dulce.

Se aumentó el consumo de desayunos en casa de jóvenes y niños debido a que las diferentes organizaciones que otorgaban desayunos escolares tenían esquemas muy diferenciados que no siempre beneficiaban a los más pobres.

Los principales problemas relacionados con la alimentación en los niños menores de cinco años según la Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) en 1999 fueron: la anemia (27.2%), la baja talla (17.8%) y las alteraciones en el peso, las deficiencias de hierro (52%) y las deficiencias de zinc (22%). Las deficiencias de alguno de estos micronutrientes (hierro, zinc,..) pueden tener efectos negativos en el crecimiento y en el desarrollo motor y cognitivo de los niños<sup>596</sup>.

---

<sup>594</sup> Sánchez López, Gabriela (2008), *Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*, cit., p. 51.

<sup>595</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 16 y 23; y en Sánchez López, Gabriela (2008), *Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades*, cit., p. 51.

<sup>596</sup> *Ibid.*, p. 59.



---

En las mujeres en edad reproductiva, los principales problemas detectados por la ENN en 1999 fueron las alteraciones en el peso, registrando casos en un 35.2%) de sobrepeso y de 24.4% de obesidad, de deficiencias de hierro se detectaron un 40.5%, de prevalencia de anemia en mujeres no embarazadas un 20% y durante el embarazo (27.8%), así como deficiencias de vitamina C (39.3%), de hierro (40.5%) y de zinc (25.3%)<sup>597</sup>.

Sobre esos indicadores se trabajó durante el período de vigencia del programa Oportunidades. Alcanzando mejorar algunos de ellos, pero sin poder cubrir al cien por cien todas las deficiencias relacionadas con la alimentación.

Según la encuesta de 2003 la prevalencia de anemia en los niños de 24 a 35 meses fue de 42.5% y en los niños de 36 a 47 meses del 30%<sup>598</sup>.

En cuanto al desarrollo cognitivo, producto de una buena alimentación, se encontraron niveles muy bajos de desarrollo cognitivo en los beneficiarios del programa en comparación con la población de control. Las pruebas ubicaban en el percentil 15 de memoria a largo plazo, en el percentil 22 en la memoria a corto plazo, en el percentil 7 en integración audiovisual y en el percentil 17 en cuanto al vocabulario<sup>599</sup>.

En cuanto a la promoción de la lactancia materna, se encontró que la duración promedio de lactancia materna exclusiva fue de 2.5 meses, bastante más baja que la propuesta por la OMS de 6 meses<sup>600</sup>. Según Cruz y Colaboradores este indicador puede resultar tan bajo debido, en parte, por la entrega del complemento alimenticio Nutrisano que pueda estar influyendo debido a que en el programa Progresá se recomendaba su consumo a partir de los cuatro meses. A partir del 2006 se empezó a recomendar el consumo de Nutrisano en niños a partir de 6 meses de edad hasta los 23. Llevando a cabo la recomendación propuesta por la OMS<sup>601</sup>.

---

<sup>597</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>598</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit. p. 29.

<sup>599</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>600</sup> Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, cit., p. 40.

<sup>601</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 64.

---

Para que los complementos alimenticios surtan efectos, además de acompañarse de una dieta rica en vitaminas y proteínas, deben prepararse siguiendo las indicaciones para su correcto consumo. A pesar de que el programa Oportunidades daba indicaciones de cómo debía prepararse el complemento alimenticio, solo el 57% de las familias lo preparaba correctamente mientras que el 43% restante lo preparaba como consideraba más conveniente, agregando azúcar, leche o ambos<sup>602</sup>. De las mujeres en periodo de lactancia se registró que solo el 60% preparaba el complemento alimenticio Nutrivida correctamente y solo el 50% de los niños de entre 6 y 23 meses consumía el complemento alimenticio por lo menos una vez por semana<sup>603</sup>.

La cantidad consumida también fue un factor clave en la eficacia sobre el consumo del complemento alimenticio, ya que la media de consumo diario en la población objetivo fue de 20 gramos, cuando la recomendación era de 44 gramos para poder alcanzar los efectos deseados<sup>604</sup>.

Al contrario que el Programa PROGRESA, que tuvo problemas en cuanto a la entrega y repartición del complemento alimenticio, al hacerlo de forma tardía e incompleta, en el programa Oportunidades los mayores problemas derivados del complemento alimenticio fueron el consumo y la preparación, ya que como indicamos anteriormente, en la preparación no se respetaba ni la cantidad ni la forma de hacerlo. En cuanto al consumo de este se daba cada dos o tres días por semana, debido a que se ingería a lo largo de todo el día y a que se repartía entre todos los integrantes de la familia<sup>605</sup>.

d) *Otras deficiencias:*

Según el informe de Cruz y colaboradores, se detectaron problemas relacionados con la comunicación entre la población beneficiada y los coordinadores del programa Oportunidades. Ya que si algunas familias tenían dudas sobre el funcionamiento de alguna acción en concreto del programa no contaban con alguna línea telefónica para poder aclarar sus dudas, y en las

---

<sup>602</sup> *Ibid.*, p. 63.

<sup>603</sup> Instituto Nacional de Salud Pública (2006), *Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006*, cit., p. 7; y en DOF (2002), *Decreto de creación de la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, cit., p. 56; y en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 66.

<sup>604</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 64.

<sup>605</sup> *Ibid.*, p. 66.

---

poblaciones en las que si la había la queja era porque siempre está ocupada<sup>606</sup>. El 81.5% de la población entrevistada dijo no conocer las mesas de atención de quejas y el 90% los centros de atención y registro. El resto de la población que si conocía dichas mesas de atención y centros de registro, el 81% dijo nunca haber hecho uso de los mismos<sup>607</sup>.

Otra de las grandes limitaciones fue que, a pesar de la utilización de diversos métodos para evaluar los resultados del programa y de esta contemplada la con las reglas de operación del programa la utilización de una metodología que analizara los aspectos tanto cualitativos como cuantitativos; en la práctica los aspectos cuantitativos no fueron introducidos en las acciones del programa. Ya que el objetivo a alcanzar en el área de educación, por ejemplo, fue el reducir los índices de deserción y abandono escolar y aumentar tanto la matrícula como los años de escolarización, sin embargo, no se incluyó la evaluación por parte del personal docente del grado de conocimientos adquiridos por parte de los alumnos becados. Por lo que se recomienda que no sólo se evalué el número de personas beneficiadas en las distintas áreas de acción, sino aspectos como la calidad de la enseñanza y los conocimientos adquiridos por los estudiantes, entre otros aspectos. Haciendo una verdadera evaluación del impacto a largo plazo de las familias beneficiadas por el programa OPORTUNIDADES incluyendo las mejoras en términos tanto cuantitativos como cualitativos, tal como se señalaba en las reglas de operación del mencionado programa.

A manera de conclusión podemos decir que el Programa OPORTUNIDADES, a pesar de utilizar el mismo esquema de gestión que el de su antecesor el Programa PROGRESA, incorporó elementos nuevos que le permitieron mejorar las acciones impulsadas desde PROGRESA. Tales como la ampliación de la población objetivo, incorporando a los pobres de zonas urbanas, personas con discapacidad y personas de la tercera edad. Asimismo incorporó un programa dirigido a los jóvenes para fomentar la educación media superior y superior, así como un seguro social dirigido a las personas sin empleo y de escasos recursos. Se observaron cambios también en el diseño de la gestión al considerar a otra persona como titular de las ayudas en los casos en los que la madre de familia falleciera, padeciera de alguna enfermedad mental o incapacidad física, teniendo como opción poder de titular a la persona que se hiciera cargo del cuidado de los niños<sup>608</sup>.

---

<sup>606</sup> *Ibid.*, p. 80.

<sup>607</sup> *Ibidem.*

<sup>608</sup> DOF (2001), *Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA*, cit., p. 17

---

A pesar de que el programa OPORTUNIDADES ayudó a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza extrema, la ayuda proporcionada fue ineficiente y de corto plazo. Ya que al dejar de recibir dichas ayudas, las familias volvían a encontrarse en estado de vulnerabilidad económica debido a que no se generaron fuentes de trabajo en sus localidades<sup>609</sup>. La creación de empleo estable sigue siendo uno de los grandes retos del gobierno federal para generar desarrollo en las zonas más necesitadas.

Autores como Julio Boltvinik señalan que el Programa OPORTUNIDADES generó más desigualdad con las distintas estrategias implementadas por dicho programa, ya que en el área de alimentación se otorgaban suplementos alimenticios sólo a la totalidad de los niños de 4 meses a dos años mientras que en los niños de 2 a 5 años solo se otorgaban dichos suplementos a los que presentaran un estado de desnutrición. De los 5 años hasta ingresar a tercero de primaria, alrededor de los 9 años, los niños quedaban sin ningún tipo de protección, ni alimentaria ni escolar. Ya que como podemos recordar las becas escolares iniciaban a partir de tercero de primaria sin conocer muy bien los motivos por los cuales el programa decidió otorgar esas ayudas educativas a partir de dicho grado escolar<sup>610</sup>.

En materia de salud, las desigualdades que el mencionado autor considera que se derivaron del programa oportunidades son las relativas a la exclusión del programa a todas aquellas comunidades que no tuvieran acceso a los servicios de salud y educación en un radio de 5 kilómetros a la redonda, cuestionando la condicionalidad de las ayudas a la gente más necesitada y sobre todo denunciando la falta de estrategias para generar la infraestructura educativa y de sanidad necesaria<sup>611</sup>. En lo que respecta a la desigualdad generada en el área de educación, el autor antes mencionado enfatiza que el programa no señala los motivos por los cuales no se inicia con la provisión de becas escolares a partir del primer año de primaria, que es el año cuando se da inicio a la educación obligatoria. Por otro lado también señala la periodicidad con la que se otorgan

---

<sup>609</sup> A pesar de que esto fue uno de los objetivos estipulados en las reglas de operación del programa relativas al fomento de la corresponsabilidad, el no convertir las ayudas sociales en una dependencia permanente por parte de los beneficiados. Se debe considerar que la población en situación de extrema pobreza necesita de una ayuda constante que le permita adquirir un nivel básico de supervivencia, para a partir de entonces iniciar con acciones que le permitan generar desarrollo. Pero si las ayudas se dan en un período de 6 años y condicionadas al cumplimiento de los requisitos, es decir que pueden ser suspendidas en cualquier momento, hace pensar que el poco desarrollo que se pueda generar durante el período de ayuda se pueda perder con facilidad al concluir con la vigencia del programa.

<sup>610</sup> Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 286.

<sup>611</sup> *Ibid.*, p. 287

---

dichas becas, ya que al ser un pago bimestral, las madres de familia gastan casi la totalidad en la adquisición de los alimentos, los cuales la mayoría de las veces no llegan a fin de mes, además al considerar que son hogares de escasos recursos se encuentra el inconveniente que los recursos que se ingresan se destinan a las acciones más urgente las cuales no siempre van relacionadas con la educación o una buena alimentación. Asimismo señala el mencionado autor que en los períodos vacacionales las becas escolares son suspendidas sin motivo alguno, agudizando con ello el carácter estacional del hambre<sup>612</sup>.

A pesar de que el Programa OPORTUNIDADES pudiera haber generado mayor desigualdad en las acciones entre los beneficiados y los no beneficiados, la cuestión innegable es que la pobreza se redujo en 11 puntos porcentuales, según el método oficial<sup>613</sup>. Teniendo un impacto, aunque reducido en los tres tipos de pobreza: 4.3% en la pobreza alimenticia, -1.9% en la pobreza de capacidades y un -0.7% en la pobreza patrimonial<sup>614</sup>. A pesar de dicha reducción de pobreza, la cual según datos de la Coneval, pasó de 52.7 millones<sup>615</sup> de personas en el año 2000 a 45.5 millones<sup>616</sup> de personas en el año 2006; dicha reducción no propicio que se generara una estructura sólida de bienestar entre la población más marginada ni en el resto de la población<sup>617</sup>.

---

<sup>612</sup> *Ibid.*, pp. 287-288.

<sup>613</sup> *Ibid.*, p. 284.

<sup>614</sup> Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, cit., p. 214.

<sup>615</sup> Representando un 53% de la población total.

<sup>616</sup> Representando un 42% de la población total.

<sup>617</sup> Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 284.



---

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El principal reto que debió afrontar el presidente Vicente Fox fue, sin duda, el de dar legitimidad al reconocimiento universal de los derechos económicos, sociales y culturales, para consolidar en México la implantación de un auténtico Estado de Bienestar. No obstante, pese a los innegables y significativos avances en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, conseguidos por los programas implementados al efecto y pese a la introducción en el discurso oficial y en esos programas de conceptos como ‘desarrollo humano’, ‘equidad’ y ‘justicia social’; las aspiraciones de la población mexicana con relación a la titularidad universal de los derechos económicos, sociales y culturales quedó en una mera expectativa, sin que se hubieran desarrollado en acciones legislativas eficaces y materializado en instrumentos jurisdiccionales aptos para garantizar su exigibilidad.

Tres son los factores de mayor incidencia en la debilidad de estas acciones, muy especialmente de su programa estrella, el *Programa OPORTUNIDADES*: En primer lugar, hubo una evidente desconexión entre la política social y la política general, que impidió la sinergia necesaria para generar un cambio real en las condiciones de vida de la población mexicana más marginada. Por ejemplo, se introdujeron instituciones como el *seguro popular*, que proporcionaba atención médica a aquellas personas sin trabajo formalizado y que no hubieran sido beneficiados por ningún programa de desarrollo social. Pero dicho seguro no facilitaba su incorporación al mercado laboral formal, por lo que la situación real del beneficiario continuaba siendo la misma o empeoraba.

En segundo lugar, hubo también una excesiva temporalidad en las acciones y en las coberturas que apenas propiciaron cambios provisionales de circunstancias, pero que impidieron consolidar las nuevas situaciones, provocando un veloz retroceso a la situación inicial de pobreza, una vez finalizados los programas. En tercer lugar, hubo una excesiva focalización de los programas en las situaciones de pobreza extrema en el ámbito rural, olvidando a enormes capas de población no rural, cuya situación era igual o peor que las de aquellas, y que continuó creciendo. Todo ello desembocó, al final de este periodo, conjugando evidentes avances en pequeños sectores, con el incremento de la desigualdad y la exclusión social en el país.

---

En definitiva, la política social del Presidente Fox, a pesar de que su partido representaba un cambio de régimen político en el país, acabó asumiendo la herencia de los antiguos programas llevados a cabo por la administración Zedillo. De manera que sus expectativas de cambio en la gestión de las políticas públicas (avanzar hacia la garantía de los derechos sociales), quedó en el nivel de los compromisos pero no se tradujo al nivel de las realizaciones.

En materia educativa, la mayor afluencia a las aulas de niños y jóvenes becados no tuvo como efecto un incremento de sus conocimientos académicos, debido a los problemas de formación y capacitación del personal docente y a las deficientes infraestructuras escolares. De igual modo, el fomento del acceso a los estudios universitarios chocó con las barreras administrativas, que impidieron a la mayoría de estudiantes acceder a las becas, provocando un mínimo acceso al nivel de enseñanza superior.

En materia de salud se produjo una evidente mejoría en los niveles de anemia y desnutrición infantil, en el tratamiento de hipertensión y diabetes en adultos y en la atención preventiva del cáncer cervicouterino en mujeres. Sin embargo, las infraestructuras de los centros de salud continuaron siendo muy precarias y no se incrementaron, a pesar del aumento considerable de los inscritos en el programa. Y esto mismo sucedió con el acceso a medicamentos, absolutamente insuficientes para cubrir la demanda de la población beneficiaria.

Las evaluaciones realizadas al Programa OPORTUNIDADES dieron cuenta de una realidad fundamental: la importancia de la educación como generador de desarrollo no solo entre los niños y jóvenes sino en toda la unidad familia en su conjunto. Es decir, además de mejorar la infraestructura y calidad de los servicios básicos en salud y educación, resulta fundamental concienciar a la población sobre sus derechos fundamentales, promoviendo la formación de una cultura ciudadana.

En efecto, una de las más importantes aportaciones del Programa OPORTUNIDADES radica, precisamente, en esto: la necesidad de incorporar a sus acciones la formación de la población más marginada sobre los derechos fundamentales. Pero en ello radicó también su debilidad. En efecto, pese a los esfuerzos realizados para reducir los niveles de pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población, no se logró crear una política social integradora y liberadora, por la absoluta



---

falta de una cultura de los derechos en la población marginada, único medio de asumir la condición de ciudadano de un Estado social capaz de exigir el acceso a esos derechos.

Consciente de la necesidad de promover una cultura de los derechos en la población mexicana, el presidente Fox propuso la creación de la *Ley de Desarrollo Social* en el 2004, que daba por primera vez la necesaria legitimidad y relevancia a los temas de desarrollo social. La *Ley de Desarrollo Social*, reconoció como derechos sociales de todos los mexicanos la educación, la salud, la vivienda, la alimentación, un medio ambiente sano, trabajo y seguridad social, así como todo lo relativo a la no discriminación contenida en la Constitución Política Mexicana.

A pesar de que dicha Ley incluye un apartado sobre la exigibilidad de los derechos sociales y enumera las sanciones para los funcionarios públicos que incumplan con su labor sobre la prestación de servicios de calidad, la realidad es que los derechos económicos, sociales y culturales en México siguieron a expensas de los programas y acciones gubernamentales, sin ningún instrumento eficaz para su exigibilidad. No obstante, resulta muy relevante contar con una Ley que marque las directrices de la elaboración de las políticas de desarrollo social en el país, con el objetivo fundamental de alcanzar el bienestar de la población mexicana. Y, sobre todo, que asegure la asignación presupuestaria para la continuidad de los programas sociales emprendidos, con independencia del color del partido político en turno.

A pesar de esta configuración legal, Vicente Fox no consiguió poner en marcha un sistema de seguridad social universal, que cubriera las necesidades básicas de salud, de desempleo, de jubilación y de protección a toda su población. Y este es el primer paso (quizá el más trascendental) para el establecimiento de un modelo de Estado de bienestar, con el que México no cuenta hoy día. En el país sólo se ha logrado la universalización de los servicios de educación, aunque ello no signifique necesariamente que se proporcione una educación de calidad. El resto de los servicios sociales básicos continúan a expensas de las condiciones económicas de la población, quedando muy lejana la expectativa real de su universalización.

Finalmente, debemos hacer constar que el gobierno de Vicente Fox consiguió reducir el índice de pobreza en un 11%, según el método oficial, pasando de representar a un 53.6% de la población en pobreza patrimonial en el 2000, a representar un 42.6% de la población en pobreza patrimonial en el 2006.



---

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ACOSTA DIAZ, Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: Política Social y persistencia de la pobreza en México”. BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, No. 11, pp. 231-246.
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro (2008), “Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)”. Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación. Secretaria de Desarrollo Social, México, D.F. ps. 99.
- BARBA, Carlos (2000), “Progesa. Paradojas de un programa de combate a la pobreza”. Guadalajara, México. Ps. 13.  
[http://www.academia.edu/2512640/Carlos\\_Barba\\_Introducci%C3%B3n](http://www.academia.edu/2512640/Carlos_Barba_Introducci%C3%B3n)
- BARQUERA, Luis Alberto (2006) “Oportunidades y la superación del rezago educativo”, en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 479-511
- BOLTVINIK KALINKA, Julio (2013), “Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa”, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, pp. 279-308.
- BRACAMONTES NEVÁRES, Joaquín (2013), “Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008”, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, ps. 389.
- COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA (2002) “Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar”, SEDESOL, México, D.F., ps. 116.  
<http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu01.pdf>
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010), “La pobreza por ingresos en México”. CONEVAL, México, D.F., ps. 106.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (s/f), “¿Cómo se logró construir la medición de Pobreza del Coneval?”, CONEVAL, México, D.F., ps. 13.
- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010), “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, CONEVAL, México, D.F., ps. 129.

- 
- CRUZ, Carlos, DE LA TORRE, Rodolfo, VELÁZQUEZ, César (2006), “Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006”. Instituto Nacional de Salud Pública, México, D.F. ps. 92  
[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp\\_2001\\_2006\\_compilatorio.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp_2001_2006_compilatorio.pdf)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DOF (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. Vicente Fox Quesada. Congreso de la Unión, México, D.F., ps. 128.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DOF (2001), “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., p. 97.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2002), “Decreto de creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación”, México, D.F., ps. 6
- ESCOBAR LATAPÍ, Agustín y GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2006) “Vulnerabilidad y activos de los hogares: el programa Progres-Oportunidades en pequeñas ciudades”, en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 249-295
- HERNANDEZ PRADO, Bernardo y HERNANDEZ ÁVILA, Mauricio (2005), “Evaluación Externa del Impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos Económicos y Sociales”. Tomo IV. Instituto Nacional de Salud Pública. México D.F., ps. 152.  
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2004/escobar.pdf>
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (2006), “Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006”. Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. ps. 260  
[http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp\\_2006\\_metas\\_costos\\_reglas.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp_2006_metas_costos_reglas.pdf)
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (2006), “Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006”, Hernández Ávila, Mauricio, Hernández Prado, Bernardo y Urquieta Salomón, José E., Tomo I, Salud y Educación, México, D.F. ps. 152
- LECO TOMÁS, Casimiro y BOLLAIN PARRA, Esteban (2013), “La Política Social en México, 1970-2013”. INCEPTUM, Vol. VIII, No. 15. Julio-Diciembre pp. 177-212.  
<http://inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/view/123>
- MARIÑEZ NAVARRO, Freddy (2002), “La Política Social en la transición mexicana”, Ponencia presentada en el XVth ISA World Congress of Sociology “Issues in pro-poor policies in Non-OECD countries”, Brisbane, Australia. Ps. 13.
- MOTA DÍAZ, Laura (2002), “La Política Social del gobierno del cambio”. Revista Reflexión Política, Año 4, No. 8. UNAB Colombia /Convergencia Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

- 
- OFICINA DE LA PRESIDENCIA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (2006), “8 grandes logros para la democracia”, México, D.F., ps. 42. <http://ocho.presidencia.gob.mx/>
- ORDOÑEZ BARBA, Gerardo y ORTEGA VILLA, Guadalupe (2006), "Lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", en *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 159-192.
- PALMA, Esperanza (2008), “Problemas para la construcción de ciudadanía: un análisis de los beneficiarios del programa Oportunidades”, Serie ENAPP, Documento de trabajo No 3, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. México, D.F. ps. 34
- SANCHÉZ LÓPEZ, Gabriela (2008), “Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades”, en *Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo II. Reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición. Sedesol, México, D.F., ps. 110.
- SARIEGO RODRÍGUEZ, Juan Luis (2008), “Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas. En: *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*”, Tomo IV, Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, ps. 91.
- SEDESOL (2010), “Reglamento interno para el Funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., ps. 48.
- SEDESOL (2008), “Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención”, en *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*, Tomo I, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., ps. 77
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, México: transiciones múltiples y reformas pendientes. *Asian Journal of Latin American studies*, Vol. 19 Número 1, pp. 81-99. <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no104.pdf>.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2006), “Las evaluaciones de Progres-Oportunidades y otros actores locales. El caso de las organizaciones de la Sociedad Civil”, en *Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México*, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 427-462.

---

**TESIS:**

- *Doctoral:*  
CASAS PADILLA, Enrique (2009) “Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007”.  
Departamento de Economía Aplicada I. Universidad Complutense de Madrid, Madrid,  
España

---

## CAPÍTULO IV

### ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES

*“La pobreza es carecer de derechos elementales ante la sociedad en que se vive. Las personas no sólo pueden reclamar protección ante las agresiones de otros, también es exigible el derecho a contar con oportunidades para educarse, estar saludable y poder alimentarse ante desventajas fuera de su control. Los derechos a la educación, la salud y la alimentación que también incorporen la necesaria responsabilidad individual, son fundamento de una sociedad equitativa”*

Carlos Cruz y colaboradores<sup>618</sup>

El presente capítulo abordará de tres temas fundamentales: *una aproximación al Enfoque basado en los Derechos Humanos (EBDH)*; la aplicación del EBDH en la elaboración de las *Políticas Públicas* y, finalmente, el tema que más nos concierne, *la incidencia del EBDH en las políticas sociales implementadas en México* durante el periodo que estamos analizando. En este último punto confirmaremos nuestra premisa inicial relativa a que las políticas sociales en México, con independencia del signo político del gobierno en turno, fueron diseñadas para paliar los nocivos efectos ocasionados en la población mexicana por la implementación de políticas económicas de corte neoliberal, excluyendo el enfoque basado en los derechos humanos tanto en su diseño como en su implementación.

Partiremos describiendo los acontecimientos políticos y sociales que dieron paso a la construcción del Enfoque basado en los Derechos Humanos, y su introducción en las agendas políticas internacionales. Posteriormente expondremos las principales estrategias diseñadas para

---

<sup>618</sup> Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 19.

---

introducir el EBDH en la elaboración de las políticas públicas y las diversas metodologías de actuación existentes.

Para analizar la incidencia del EBDH en las políticas sociales implementadas en México, abordaremos cómo se han plasmado constitucionalmente los derechos sociales en México, qué organismos y/o instrumentos jurídicos se han implementado para promover el acceso a esos derechos en el país y, a partir de aquí, realizaremos un análisis comparativo de las políticas públicas implementadas durante los períodos presidenciales de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, a través de sus programas sociales más emblemáticos, como fueron PROGRESA y OPORTUNIDADES.

A partir de aquí iremos constatando la exclusión del enfoque de derechos humanos en las políticas sociales mexicanas de este periodo (que ha marcado la senda de la política social mexicana hasta la actualidad), acreditado por una parte que no se ha producido una auténtica titularidad de derechos fundamentales en el ámbito social, a pesar de su reconocimiento formal en la constitución; y por otra parte, que tampoco se han implementado los mecanismos jurisdiccionales y administrativos que posibiliten el acceso real y la reivindicación efectiva de tales derechos. De ahí las profundas deficiencias de la política social mexicana, tanto en su elaboración como en su aplicación.

## **1. El Enfoque basado en los Derechos Humanos**

Enfoque basado en los Derechos Humanos (EBDH) se fundamenta, como es bien sabido, en un consenso moral y jurídico relativo a la titularidad universal de los derechos humanos, en la existencia de mecanismos internacionales y sistemas de protección de ámbito global y regional encaminados a su protección y en la centralidad que deben ocupar los derechos humanos en todas las acciones y políticas públicas que sean llevadas a cabo por parte de los Estados y de los organismos internacionales. En definitiva, el presupuesto del EBDH radica en asumir la noción y el reconocimiento de los derechos humanos como base del desarrollo personal y social de todos los seres humanos.



---

## 1.1. Los derechos humanos como presupuesto del EBDH

No pretendemos realizar aquí una disertación sobre el estatus filosófico jurídico de los derechos humanos, cuya amplitud y complejidad exigiría un estudio monográfico que excedería del propósito de este trabajo de investigación. Las definiciones y características de los derechos humanos constituyen una discusión inconclusa pero que ha alcanzado ciertos niveles de acuerdo. Asumimos aquí, en términos generales, la reflexión realizada al respecto por autores tan reconocidos como Ballesteros, Pérez Luño o Peces-Barba<sup>619</sup>.

No obstante, es preciso señalar—como ya lo hiciera Bobbio<sup>620</sup>— que el verdadero tema de debate remite hoy, lejos de lo que podría esperarse, a la consolidación de un sistema internacional de derechos humanos, que sigue siendo una tarea pendiente que impulsa la ONU (a través de sus distintas agencias), con especial énfasis a partir de su *Programa de Reforma* de 1997. Esta propuesta contempla, precisamente, la incorporación del *enfoque de derechos* en todas las actividades y programas de la organización, así como la exhortación a los Estados miembros a respetar la legislación internacional sobre la materia y la paulatina adopción de políticas públicas orientadas por los derechos humanos<sup>621</sup>.

Así pues, podemos caracterizar provisionalmente los derechos humanos, como unos derechos fundamentales y básicos del ser humano: *fundamentales*, porque se trata de un grupo de derechos de especial importancia, destinados a proteger los fundamentos esenciales de la condición humana: la propia “humanidad” del ser humano; *básicos*, porque están destinados a satisfacer las exigencias básicas del ser humano derivadas de su dignidad: tanto las referidas a la libertad y la igualdad, inherentes a su condición de persona, como las relativas a la solidaridad, inherentes a su condición de sujeto social. Con los derechos humanos se trata, pues, de tutelar los bienes esenciales de todo ser humano: en cuanto a la posibilidad misma de su existencia (protección de la corporeidad), a su libre y original desarrollo (protección de la libertad) y a las exigencias de su convivir social (protección de la igualdad y la solidaridad). Todas estas exigencias se encuentran radicalmente

---

<sup>619</sup> Vid. Ballesteros, Jesús (1997), *Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos; Pérez Luño, A. Enrique (2010), *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos (10ª ed.); Peces-Barba, Gregorio (1995), *Curso de Derechos fundamentales*, Madrid, BOE.

<sup>620</sup> Bobbio, Norberto (1991), *El tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, p. 34.

<sup>621</sup> Ferrer, Marcela (2007), “La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población: oportunidades y desafíos”, *Revista Latinoamericana de Población*, año 1, nº 1, Río de Janeiro, junio-diciembre, pp. 115-142.

---

vinculadas al elenco de las necesidades humanas más esenciales<sup>622</sup>.

Precisamente por eso, hoy día resulta indiscutible que los derechos humanos abarcan el contenido sustancial de lo que nuestra sociedad entiende por *justicia* ya que en ellos se refleja la expresión más unánimemente aceptada de las exigencias de libertad, igualdad y solidaridad de los seres humanos. En otras palabras, hoy día puede afirmarse que el contenido de la justicia consiste en el reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos, en cuanto que exigencias fundamentales del ser humano. Por otra parte, la relevancia que ha adquirido la noción de derechos humanos tiene mucho que ver también con el logro histórico alcanzado en diciembre de 1948 con la proclamación de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH).

Cabría realizar aquí una precisión terminológica, importante para este trabajo, relativa a la utilización del concepto *derechos humanos* frente al de *derechos fundamentales*. Cuando utilizamos el término *derechos humanos* nos referimos básicamente a esos derechos en un sentido pre-normativo; es decir, considerando su existencia y su formulación desde un punto de vista genérico, carente todavía de una positivación legal concreta; de ahí que también se aplique a aquellos derechos que han sido recogidos en algún texto o documento de carácter internacional. En cambio, cuando hablamos de *derechos fundamentales*, estamos aludiendo a derechos intra-estatales; esto es, a derechos expresamente recogidos en una norma del Derecho interno de un Estado y protegidos en su ejercicio por el aparato estatal. Con esta acepción solemos designar a los derechos que se sitúan en el escalón más alto de la jerarquía normativa: aquellos que están incorporados al texto constitucional<sup>623</sup>.

Esto no significa que el concepto *derechos humanos* aluda solamente a elaboraciones o especulaciones de tipo filosófico; hablamos de derechos con una connotación prescriptiva o deontológica ya que afectan a bienes y necesidades humanas básicas que deben ser garantizadas, de ahí que pugnen por ser positivados; sin embargo, a diferencia de los derechos fundamentales, no están todavía protegidos con garantías jurisdiccionales específicas para su ejercicio. Por ello,

---

<sup>622</sup> Vid. Rodríguez-Tobues, Joaquín (1995), *La razón de los derechos*, Tecnos, Madrid, p. 62. Conviene apuntar que la expresión “fundamentales” tiene también otra connotación cuando se aplica a los derechos humanos, refiriéndose a aquellos que están positivados en el Derecho interno de los Estados.

<sup>623</sup> Martínez de Vallejo, Blanca, “Los derechos humanos como derechos fundamentales. Del análisis del carácter fundamental de los derechos humanos a la distinción conceptual”, en Ballesteros Jesús, *Derechos humanos*, cit., pp. 58-60.

---

algunos los consideran declaraciones de principios, derechos morales o derechos “no justiciables”. La realidad es que permanecen a la espera de su formulación en el Derecho positivo, pero para ello haría falta una jurisdicción internacional, capaz de tutelarlos y garantizarlos con eficacia<sup>624</sup>. Los *derechos fundamentales*, por el contrario, poseen un sentido más preciso y estricto, limitándose a describir el conjunto de derechos y libertades jurídicas institucionalmente reconocidos y garantizados por el Derecho positivo de un Estado. Se trata siempre, por tanto, de derechos delimitados espacial y temporalmente.

Desde el punto de vista conceptual no existe una diferencia esencial: en ambos casos estamos hablando de exigencias de la dignidad humana que deben ser positivadas. Desde el punto de vista jurídico sí existe diferencia, en tanto que cabe encontrar algunos derechos reconocidos en declaraciones y convenios internacionales que, aun constituyendo una exigencia de la dignidad humana, pueden no haber sido positivados, careciendo de garantías jurídicas para su ejercicio. En ese sentido, estaríamos hablando de un derecho humano que no ha adquirido su carácter de derecho fundamental en un Estado concreto. Desde este mismo punto de vista, los derechos humanos no están sometidos, ni en su formulación ni en su contenido, a las decisiones de la soberanía estatal, precisamente porque se plantean como límite al ejercicio de esa soberanía frente a los individuos<sup>625</sup>. Por el contrario, el modo en que un derecho humano adquiere su condición de derecho fundamental, mediante su plasmación en un texto legal, depende en último extremo de la soberanía estatal. Esta dicotomía, desde el punto de vista jurídico, provoca la paradoja de que ciertos derechos fundamentales puedan ser reconocidos en unos Estados y no en otros; que tengan un contenido diferente en uno y otro Estado; o incluso que dentro del propio Estado, algunos derechos sean reconocidos a unos (los ciudadanos) y no a otros (los extranjeros)<sup>626</sup>.

---

<sup>624</sup> Peces-Barba, Gregorio (1995), *Curso de derechos fundamentales*, cit., pp. 176-177.

<sup>625</sup> Ferrajoli, Luigi (1995), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, p. 152 ss.

<sup>626</sup> Para algunos autores importantes en el campo de los derechos humanos, la distinción entre derechos humanos y derechos fundamentales no resulta relevante. Para L. Ferrajoli, los derechos humanos pueden considerarse también fundamentales porque están incluidos en un documento jurídicamente vinculante para todos los estados del mundo. En ese sentido, también los extranjeros gozan de derechos fundamentales que ningún legislador puede restringir sólo a los ciudadanos. De este modo, la noción de derechos humanos podría identificarse, en cuanto que categoría jurídica, a la noción de derechos fundamentales (vid. *Derechos y garantías. La ley del más débil*, cit., pp. 46-52). Por su parte, G. Peces-Barba, prefiere utilizar en exclusiva la denominación *derechos fundamentales* porque, a su juicio, es la más precisa ya que abarcaría las dos dimensiones de los derechos humanos: la moralidad básica y la juridicidad básica, sin caer en reduccionismos iusnaturalistas o positivistas. El término *derecho fundamental* abarcaría, pues, los presupuestos éticos, esto es, la relevancia moral de una idea que compromete la dignidad humana y que, por ello, adquiere relevancia jurídica que convierte a los derechos en norma básica material del ordenamiento jurídico (vid. *Curso de Derechos fundamentales*, cit., pp. 36-38). Sin embargo, Pérez Luño, prefiere reservar el término *derechos humanos* para la moralidad y el término *derechos fundamentales* para la juridicidad (vid. *Los Derechos Fundamentales*, cit., pp. 44-51).

---

En todo caso, la diferenciación conceptual entre derechos humanos y fundamentales no debería ser caprichosa para el legislador; por el contrario, si éste considera que tales derechos traducen una serie de bienes y necesidades esenciales del ser humano, que son exigencias irrenunciables de su dignidad y su desarrollo como persona, entonces cuando hablamos de derechos fundamentales deberíamos contemplar a aquellos derechos que han recibido el más alto reconocimiento y protección por parte del ordenamiento jurídico.

En definitiva, encerrar en una definición un concepto que requiere de tantos perfiles y matices resulta siempre imperfecto, limitado y arriesgado; sobre todo, teniendo en cuenta que importantes estudiosos de la materia ya han planteado muchas y diversas y ninguna ha resultado definitiva. Con todo, cualquier definición debe contar siempre con las dos componentes ineludibles, señaladas por Pérez Luño, que integran la noción de derechos humanos: las exigencias de la dignidad (como fundamento) y las exigencias de positivación como garantía de su protección y ejercicio<sup>627</sup>. Partiendo de esas coordenadas, y aprovechando la trama que este mismo autor elaboró con tanto acierto, cabría definir los derechos humanos como *el conjunto de facultades e instituciones que en cada momento histórico concretan las exigencias propias de la dignidad humana, relativas a la vida, libertad, igualdad y solidaridad de los seres humanos, que deben ser positivamente reconocidas y plasmadas en los ordenamientos jurídicos de orden nacional e internacional*.

Desde una óptica más depurada, la definición que ofrece la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), es la siguiente: “*las garantías jurídicas universales que protegen a los individuos y a los grupos contra las acciones y omisiones que interfieren con las libertades y los derechos fundamentales y con la dignidad humana*”<sup>628</sup>.

Por otra parte, consideramos igualmente acreditada la reflexión fundamental sobre su naturaleza y sus notas esenciales: universalidad, inalienabilidad, indivisibilidad e inviolabilidad; así como su carácter interdependiente y participativo<sup>629</sup>.

---

<sup>627</sup> Pérez Luño, A. Enrique (2010), *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, cit., p. 51

<sup>628</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, Nueva York y Ginebra, p. 1.

<sup>629</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, Análisis comparado con especial atención al caso español. Madrid, España, p. 3; y en ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 1.

---

La *universalidad* como nota característica de los derechos humanos hace referencia, primordialmente, a la *titularidad (universal) de tales derechos*: todos los seres humanos son igualmente titulares de todos los derechos humanos. La vocación de universalidad es un rasgo esencial e inherente a la idea misma de derechos humanos desde sus orígenes. Es esta vocación de universalidad la que otorga a la idea de derechos humanos su particular significación como instrumento de progreso, de liberación, de emancipación humana, y también de defensa, protección y tutela de los seres humanos más débiles. Resulta difícil, en efecto, concebir la idea de derechos humanos prescindiendo de su carácter universal. Por otra parte, una visión no simplista de la universalidad significa que la tutela de los derechos humanos básicos no debe interpretarse de un modo restrictivo, sino con toda la plenitud de sus implicaciones. Es decir, la defensa los bienes esenciales (vida e integridad física, salud y libertades personales) debe especificarse a través de una pluralidad de derechos que son como las concreciones particulares de esos derechos humanos básicos (todos los derechos están interrelacionados: no se pueden garantizar las libertades civiles sin los derechos sociales: educación, trabajo, seguridad social, etc.)<sup>630</sup>.

La *inviolabilidad* de los derechos humanos indica, como se deduce de la propia terminología, que los bienes protegidos por esos derechos no pueden ser vulnerados; es decir, que exigen un respeto total e incondicionado por parte de cualquier sujeto y por parte de los poderes públicos. Esto tiene como consecuencia la exigencia de una tutela positiva por parte de los poderes públicos para proteger esos bienes y evitar que puedan ser dañados, sea por terceros, sea por la actividad de propio Estado, sea derivada de acciones o de omisiones<sup>631</sup>.

La *inalienabilidad*, en relación con los derechos humanos, impide a sus titulares realizar sobre ellos ningún tipo de actos de disposición (física o jurídica, parcial o total, temporal o definitiva) que haga imposible su pleno ejercicio y disfrute. Un derecho humano es inalienable porque su titular nunca lo puede perder, independientemente de lo que haga<sup>632</sup>. Puesto que la dignidad del hombre es inalienable: nadie puede renunciar ni desprenderse de ella, tampoco nadie puede pretender no manifestarse o no ser tratado de acuerdo a su condición de ser humano. Así pues, los derechos humanos son *indisponibles, irrenunciables e imprescriptibles*. De ahí la

---

<sup>630</sup> Sobre la nota de universalidad, vid. Fernández, Encarnación (2003), *Igualdad y derechos humanos*, Tecnos, Madrid, pp. 25 y ss. y bibliografía allí citada.

<sup>631</sup> Rodríguez Paniagua, José M. (2003), *Moralidad, derechos, valores*, Civitas, Madrid, pp. 22-24.

<sup>632</sup> Meyeres, Diane (1985), *Inalienable Rights.*, Columbia University Press, Nueva York, p. 4.

---

necesidad de defenderlos tanto frente al Estado (inviolabilidad), como frente a la propia voluntad del sujeto titular de los mismos (inalienabilidad)<sup>633</sup>.

La *indivisibilidad* de los derechos humanos subraya la *interdependencia* y la *complementariedad* de los diferentes derechos humanos. No cabe establecer una separación entre las diversas categorías de derechos humanos. Todos son indispensables para la realización del ser humano en su entorno social. La indivisibilidad excluye la existencia de una jerarquía entre los derechos, en particular, en lo que respecta a la relación entre derechos civiles y políticos y los derechos sociales, ni en beneficio de los primeros, ni en beneficio de los segundos. Estaríamos ante “dos prioridades distintas y paralelas<sup>634</sup>”. Una categoría de derechos mostraría “el camino económico y cuantitativo que hay que seguir”; la otra indicaría “el principio político necesario para progresar<sup>635</sup>”. Los derechos humanos sólo *conjuntamente* pueden realizarse de forma adecuada. Los distintos derechos se hallarían en una situación de vasos comunicantes. El descenso en el nivel de cualquiera de ellos implica el descenso de nivel de todos y viceversa.

Tampoco realizaremos aquí una exposición sobre los diversos sistemas de protección internacional de los derechos humanos, o sobre los instrumentos propios del derecho internacional humanitario<sup>636</sup>. También asumimos en este ámbito la doctrina general sobre los mecanismos diseñados, a nivel nacional, regional e internacional, de cara a la exigibilidad de tales derechos y las responsabilidades de sus garantes, sea tanto el Estado como la sociedad en general<sup>637</sup>.

Basta señalar al respecto que, del control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos, como sabemos, se encarga un grupo de especialistas integrados en los Comités de Expertos Independientes, coordinados por el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que además de vigilar al cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de derechos humanos, ayudan a aclarar las dudas generadas sobre las implementación de los distintos derechos. En el ámbito regional encontramos al *Sistema europeo*-Tribunal europeo de Derechos Humanos, el *Sistema Interamericano*-Corte Interamericana de los

---

<sup>633</sup> Laporta, Francisco (1987), “Sobre el concepto de derechos humanos”, en *Doxa* n.4, p. 32 ss.

<sup>634</sup> Meyer-Bisch, Pierre (1992), *Le corps des droits de l' homme*, Suiza, Univ., Fribourg, p. 35.

<sup>635</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>636</sup> Fernández, Carlos (2011), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Dilex, Madrid.

<sup>637</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 3.

---

Derechos Humanos y el *Sistema Africano*-Corte Africana de Derechos Humanos. Y en el ámbito nacional interno de los Estados, estas funciones suelen asumirse por parte de los *Defensores del Pueblo* en los sistemas parlamentarios o bien directamente por parte del poder Judicial<sup>638</sup>.

La oficina del Alto Comisionado, ACNUDH, señala como derechos que, en todo caso, deben garantizarse a toda la población, sin discriminación alguna, a nivel internacional los siguientes<sup>639</sup>:

- El derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona.
- La libertad de asociación, expresión, reunión y circulación.
- El derecho al más alto grado posible de salud.
- El derecho a no ser sometido a arresto o detención arbitrarios.
- El derecho a un juicio imparcial.
- El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias.
- El derecho a alimentos en cantidad suficiente, vivienda y seguridad social.
- El derecho a la educación.
- El derecho a la igual protección de la ley.
- El derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias en la vida privada, la familia, el domicilio o la correspondencia.
- El derecho a no ser sometido a tortura ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- El derecho a no ser sometido a esclavitud.
- El derecho a la nacionalidad.
- La libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
- El derecho a votar y a participar en la dirección de los asuntos públicos.
- El derecho a participar en la vida cultural.

Reconociendo que la falta de recursos puede ser un impedimento para dar cumplimiento con las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos, se han clasificado los derechos

---

<sup>638</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y Universidad Politécnica de Madrid (UPM), p. 11.

<sup>639</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 1-2.

---

humanos, en aquellos que tienen un *carácter progresivo* (deben ir implementándose progresivamente en la medida en que evolucionan las condiciones de vida de los Estados) y aquellos que tienen un *carácter inmediato* (no admiten dilaciones en función de ninguna circunstancia). Así pues, en el caso de que un Estado no pueda satisfacer los derechos básicos, de carácter inmediato, tales como la salud, la alimentación, la vivienda o la educación, queda obligado a demostrar que no cuenta con los recursos mínimos necesarios para proveer dichos derechos y a solicitar la asistencia internacional que requiera dicha satisfacción<sup>640</sup>.

## 1.2. Derechos humanos y desarrollo humano

Precisamente en la reflexión sobre la nota de *indivisibilidad* es donde se ha hecho más patente la intrínseca relación entre la garantía de los derechos humanos y el la realidad del desarrollo humano, encaminado a promover el bienestar de las personas. Y de ahí también que la pobreza haya sido considerada como una auténtica violación de los derechos humanos<sup>641</sup>. En ese sentido, la meta prioritaria de las políticas de desarrollo está en la reducción de la pobreza y ello como exigencia ineludible de la satisfacción de un conjunto de derechos humanos básicos.

Cuando se formulan las estrategias de reducción de la pobreza, a nivel interno o internacional, quedan siempre en evidencia las estrechas relaciones entre garantía de derechos básicos y políticas sociales. Véase un ejemplo de ‘planificación social’ planteado por la Oficina del alto Comisionado en el que se evidencia la interrelación entre garantía de derechos económicos y sociales y la de derechos civiles:

- Definir y dar prioridad a las medidas para mejorar la situación de los más pobres entre los pobres;
- Analizar las relaciones de poder subyacentes y las causas fundamentales de la discriminación;
- Garantizar que tanto el proceso como las metas concretas de reducción de la pobreza sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos;

---

<sup>640</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 12.

<sup>641</sup> *Ibid.*, p. 9.



- 
- Velar por que haya estrechos vínculos entre el diseño macroeconómico, las iniciativas sectoriales y componentes y principios de gobernanza tales como la transparencia y la rendición de cuentas;
  - Garantizar un nivel básico de garantías de derechos civiles y políticos para una participación activa, libre y significativa, incluidas la libertad de información y la libertad de asociación, y
  - Determinar indicadores y establecer parámetros de referencia para poder seguir con claridad el logro progresivo de los derechos económicos y sociales<sup>642</sup>.

La promoción de los derechos humanos como elemento central de la cooperación internacional y del desarrollo económico y social de todos los pueblos, presupuesto indispensable para lograr la paz mundial, quedó reflejado de manera relevante en la Carta de Naciones Unidas en 1945 y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948<sup>643</sup>.

La Carta de las Naciones Unidas, en su Artículo 1 señala la necesidad de *“reafirmar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”*<sup>644</sup>.

Por su parte la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala, en su Artículo 25 que *“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; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*<sup>645</sup>.

---

<sup>642</sup> *Ibidem*.

<sup>643</sup> Bustelo, Eduardo (1996), “Planificación Social: Del rompecabezas al “abrecabezas”, *Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 92, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Programa Costa Rica, p. 6.

<sup>644</sup> Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I, Artículo I. [www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html](http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html).

<sup>645</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 25.

---

Con la celebración sobre el derecho de los tratados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena en 1993, se vuelve a reforzar la importancia de lo contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Carta de Naciones Unidas en materia de derechos humanos<sup>646</sup>. La Declaración de Viena ratifica la integración de los derechos humanos en todas las acciones, manifestando que “*Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso*”<sup>647</sup> y sobre todo reafirmando “*el compromiso de todos los Estados de cumplir con las obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional*”<sup>648</sup>.

A finales de los años noventa se propicia y consolida un cambio dentro de la ONU, liderada por su Secretario General Kofi Annan, el cual con su trabajo y compromiso inicia un proceso de reforma en la Organización, situando los derechos humanos como una prioridad en todos los programas de las Naciones Unidas<sup>649</sup>. Iniciando con ello una nueva etapa para la incorporación de los derechos humanos en todos los elementos del sistema de Naciones Unidas. Elaborando instrumentos prácticos para hacer realidad lo contenido tanto en la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos como en la Declaración de Viena<sup>650</sup>.

Tras las reformas llevadas a cabo al interior de la ONU, se promueve un cambio en los Estados miembros, creando una nueva mentalidad orientada hacia la promoción de los derechos humanos y la ayuda al desarrollo. A raíz del cambio en la percepción sobre la importancia de la promoción de los derechos humanos, los Estados miembros solicitan al Secretario General de Naciones Unidas

---

<sup>646</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 14-17

<sup>647</sup> Naciones Unidas (1993), *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Documento A/CONF. 157/23, Nueva York., Artículo 5, p. 18, [www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA\\_booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf).

<sup>648</sup> Naciones Unidas (1993), *Declaración y Programa de Acción de Viena*, cit., p. 19. Véase en Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 16.

<sup>649</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 16.

<sup>650</sup> *Ibidem*.

---

su apoyo para que les proporcione la asistencia necesaria que les permita incorporar los derechos humanos en los planes y programas nacionales<sup>651</sup>.

Desde ese momento, se iniciaron una serie de acciones, encuentros, programas y trabajos por parte de los fondos y programas de Naciones Unidas para fortalecer los sistemas de protección y promoción de los derechos humanos en los Estados miembros que así lo requieran, tales como:

- El Informe del Consejo de Derechos Humanos de Australia titulado “Los derechos humanos, vía de desarrollo” presentada en 1995<sup>652</sup>.
- La creación de los Programas de Fortalecimiento de los Derechos Humanos (HURIST) bajo el patrocinio del PNUD y de la Oficina del Alto Comisionado<sup>653</sup>.
- Convención de UNICEF sobre los derechos del niño, incorporando la no discriminación de las mujeres en 1996<sup>654</sup>.
- El Informe del PNUD del año 2000 dedicado a los Derechos Humanos<sup>655</sup>.
- El primer Taller Inter-agencial, celebrado en la Universidad de Princeton, Estados Unidos en enero de 2000, con la asistencia de 10 agencias de Naciones Unidas que trabajaron conjuntamente para establecer un plan de acción que ofreciera asistencia técnica en la integración de los temas de derechos humanos a los marcos analíticos y programas de los países miembro. Bajo la dirección del staff de Naciones Unidas, se trabajó en la Implementación de un Enfoque basado en los Derechos Humanos en el contexto de la reforma de las Naciones Unidas, manifestando su decisión de integrar los derechos humanos en los programas de asistencia al desarrollo y en las evaluaciones de los países<sup>656</sup>.
- La Declaración del Milenio en el año 2000, hizo más evidente la necesidad de trabajar con los Estados miembros para incorporar en las agendas, planes y programas políticos

---

<sup>651</sup> Para obtener mayor información sobre los indicadores creados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos en los Estados parte, ver ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2008), *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, 20ª reunión de los Presidentes de órganos de tratados de derechos humanos, Ginebra, Suiza, HRI/MC/2008/3. P. 3

<sup>652</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 17.

<sup>653</sup> *Ibidem*.

<sup>654</sup> *Ibidem*.

<sup>655</sup> *Ibidem*.

<sup>656</sup> *Ibidem*.

---

los contenidos esenciales de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos sobre la promoción de los derechos humanos. Por su parte los Estados miembros, conscientes de su responsabilidad sobre el respeto y la promoción de los derechos humanos, se comprometieron en reforzar la eficacia de los órganos nacionales encargados de la promoción y respeto de los derechos humanos para dar un mayor cumplimiento de los mismo, cumpliendo puntualmente con la elaboración y entrega de los informes y adoptando en la mayoría de lo posible las recomendaciones recibidas.

- En el segundo taller inter-agencial llevado a cabo en Stamford, Estados Unidos, en mayo de 2003 se puso de manifestó la necesidad de incluir los derechos humanos en los planes y programas de las políticas públicas de todos los países miembros. Con la asistencia de más de 15 agencias de desarrollo de las Naciones Unidas se propuso la creación de un “entendimiento común” que se ha convertido en la esencia del Enfoque basado en los Derechos Humanos (EBDH)<sup>657</sup>.

A pesar de todos estos esfuerzos, tanto en el diseño como en la aplicación de las normas internacionales sobre derechos humanos, existe una brecha entre las obligaciones jurídico-legales adquiridas por parte de los Estados y su aplicación en las actividades cotidianas de sus ciudadanos. Por lo que, desde los diferentes Comités o relatorías de los distintos tratados emitidos desde Naciones Unidas se elaboran informes sobre las acciones que los Estados miembros deben realizar para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas en los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

### **1.3. Desarrollo humano y Enfoque de derechos**

En el ámbito internacional se han planteado muchas propuestas sobre cómo revertir un panorama social desalentador en muchas regiones del mundo, fomentando el desarrollo humano sin obviar su estrecha relación con la garantía de derechos. A pesar de las diferencias en torno a las concepciones de Estado, mercado o modelo social, implícitos en cada paradigma, existe un

---

<sup>657</sup> *Ibidem.*

---

consenso en torno a la necesidad de olvidar los modelos burocráticos y asistencialistas de organización de las políticas públicas<sup>658</sup>.

Los paradigmas clásicos nunca lograron la consolidación de una política pública garante del reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos, incluso dentro de sistemas democráticos. Los retos actuales para construir un Estado que se defina como «social de derecho» pasan por la creación de mecanismos eficaces para garantizar el ejercicio de los derechos humanos a todos los sectores de la sociedad<sup>659</sup>. En este contexto, la propuesta más coherente la que contempla la igualdad social (o cultural), la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientaciones fundamentales de las políticas públicas<sup>660</sup>. Y este es el contenido esencial de lo que se denomina enfoque basado en los derechos humanos (o enfoque de derechos). En efecto, cuando se verifica una auténtica voluntad política para traducir las normas internacionales de derechos humanos en acciones de política institucional y de desarrollo social, como fruto de obligaciones jurídica voluntariamente contraídas por el Estado, a través de distintos instrumentos, estamos en presencia del enfoque de derechos<sup>661</sup>.

Así pues, el principal objetivo de este enfoque es coadyuvar en la elaboración de políticas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, a diferencia de los enfoques tradicionales fundamentados en las *necesidades*<sup>662</sup>, porque éstas, a diferencia de los derechos, sólo exigen ser satisfechas por programas sociales, pero no son universales, pueden priorizarse y no conllevan necesariamente la asunción de obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía. Veamos en un cuadro comparativo las diferencias entre ambos enfoques.

---

<sup>658</sup> Guendel, Ludwing (2002), “Políticas públicas y derechos humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, nº 97, San José, Costa Rica, pp. 105-125.

<sup>659</sup> Guendel, Ludwing (2000), “La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía”, en Sergio Reuben, *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*, San José, Costa Rica, UCR, pp. 169-218.

<sup>660</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, nº 88, Santiago, abril, pp. 35-50.

<sup>661</sup> Guendel, Ludwing (2003), *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, disponible en [www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108).

<sup>662</sup> En torno a las «necesidades sociales» es importante resaltar que el enfoque de derechos no niega su existencia en tanto sean consideradas como privaciones de derechos y no como carencias.

**Tabla 8. Diferencias de los enfoques basados en necesidades y en derechos**

Enfoques tradicionales	Enfoque de derechos
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas.	Visión integral e intersectorial del desarrollo.
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas.	Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos).
Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas.	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones.
Las necesidades no son necesariamente universales.	Los derechos humanos siempre son universales.
Las necesidades pueden ser priorizadas.	Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia.
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales.	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos.
La sostenibilidad es deseable.	La sostenibilidad es necesaria.
La participación es una estrategia.	La participación es un objetivo, una meta y una estrategia.
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad.	Centrados en las causas estructurales básicas así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en el empoderamiento.
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos.

Fuente: Barahona, 2006<sup>663</sup>.

En la actualidad, el *enfoque de derechos* constituye un marco conceptual que incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El primero indica que se rige por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana. El segundo indica que se fundamenta en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos<sup>664</sup>. Las obligaciones generales derivadas este enfoque supone asumir los deberes de:

1. *Respetar*: exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho.
2. *Proteger*: requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el [ejercicio pleno del] derecho.

<sup>663</sup> Barahona, Manuel (2006), *Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas*, disponible en: [http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb\\_2006.ppt](http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt).

<sup>664</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, Ginebra y Nueva York.

---

3. *Cumplir*: exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, [presupuestarias, judiciales] y de otra índole adecuadas para [facilitar, proporcionar y promover] la plena realización del derecho<sup>665</sup>.

Un aspecto innovador del *enfoque de derechos* es que apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas lo cual significa avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer. Este elemento cobra importancia ya que los derechos sociales implican básicamente (aunque no solamente<sup>666</sup>) obligaciones de hacer, por eso se les denomina comúnmente «derechos-prestación» en contraposición a los «derechos-autonomía» como generadores de obligaciones negativas (de abstención) por parte de los poderes públicos. Desde esta perspectiva, los derechos humanos aparecen como guía para las políticas públicas, facilitando el proceso de materialización de los derechos y fortaleciendo el funcionamiento de las instituciones del Estado mediante la participación activa de la ciudadanía<sup>667</sup>.

### ***1.3.1. Tipología de incorporación de los derechos humanos en el desarrollo***

Para el enfoque de derechos humanos los tratados internacionales sobre la materia y su interpretación por organismos supranacionales han generado “un marco [normativo, imperativo] explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de fuerte legitimidad social y política<sup>668</sup>”, que ha facilitado su incorporación en el debate público. En tal sentido, existen dos argumentos que fundamentan la aplicación del *enfoque de derechos* en las políticas públicas: uno de naturaleza intrínseca y otro de índole instrumental. El primero indica que es lo correcto desde el punto de vista ético y moral; y el segundo reivindica el hecho de que conduce a mejores y más sostenibles resultados<sup>669</sup>.

---

<sup>665</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>666</sup> Sobre las libertades positivas y negativas, hoy se entiende que todos los derechos implican ambos tipos de obligaciones, vid: Abramovich, Víctor (2006), “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, en *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, pp. 13-51.

<sup>667</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, cit., p. 39.

<sup>668</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>669</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, cit., p. 43.

---

Así pues, se hace necesario el establecimiento de mecanismos que hagan posible la aplicación del enfoque de derechos humanos en las acciones diarias de la sociedad en general<sup>670</sup>. Para ello la *Overseas Development Institute* (ODI) diseñó una tipología para la integración de los derechos humanos en el desarrollo<sup>671</sup>.

- a) Trabajo implícito sobre derechos humanos. Si una mención expresa de trabajo de derechos humanos se basa en conceptos relacionados con empoderamiento, gobernabilidad, protección, exigibilidad, etc., se trabaja por tanto en contenidos de derechos pero sin hacer su explicación. Debido a que los objetivos de los proyectos hacen referencia a contenidos que de alguna manera se vinculan o relacionan con los derechos humanos.
- b) Proyectos de Derechos Humanos: Son todas aquellas acciones, programas o proyectos de desarrollo que se dirigen a la realización de algún derecho humano concreto, o derechos en grupos específicos, o que apoyan el trabajo de alguna organización de derechos humanos.
- c) Diálogo sobre Derechos Humanos: Aquí se encuentran todas aquellas políticas internacionales sobre condicionalidad de ayuda al desarrollo, incorporando el respeto de los derechos humanos como condición previa.
- d) Mainstreaming o Enfoque transversal sobre Derechos Humanos: Trata de incorporar los derechos humanos en todas las políticas, programas, objetivos y acciones de la política de cooperación, transversalizando los asuntos relacionados con los derechos humanos.
- e) Enfoque basado en los Derechos Humanos: Esta categoría considera que los derechos humanos constituyen el objetivo del desarrollo, introduciendo un nuevo enfoque sobre la ayuda, requiriendo por tanto cambios tanto en las instituciones como en los sistemas de cooperación.

Es importante señalar también la existencia de otros enfoques que trabajan en la promoción de los derechos humanos, tales como el *enfoque basado en las necesidades*, el *enfoque asistencial* o el de *capacidades*<sup>672</sup> que, al igual que el EBDH, se centran también en la generación de

---

<sup>670</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., pp. 21-22.

<sup>671</sup> Piron, L-H y O'Neill, T. (2005), "Estudio para el Govnet-OECD DAC Network on Governance, sobre cómo integrar los derechos humanos en el desarrollo", citado en Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 21.

<sup>672</sup> El enfoque basado en las *necesidades*, como dijimos, se centra más en las actividades y pone poca atención en los resultados, atendiendo solo las necesidades de la gente sin considerar procesos más amplios. El enfoque de *capacidades* se centra exclusivamente en los objetivos y en empoderar a la comunidad para la provisión y gestión de servicios públicos. Cfr. en De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en*



---

desarrollo. Pero, de los tres enfoques mencionados, el EBDH es el más completo. Ya que no solo se enfoca en los procesos sino también en los resultados, al tiempo que considera los derechos humanos no como manifestación de caridad sino como exigencias de una obligación y un deber jurídico, desarrollando conceptos tales como derechos fundamentales o responsabilidad pública<sup>673</sup>. Adicionalmente el EBDH nos facilita la elaboración de herramientas de análisis para incidir en las causas estructurales y en la identificación de los titulares de obligaciones y los titulares de derechos<sup>674</sup>.

A diferencia del enfoque clásico de desarrollo, el EBDH aporta a los procesos de desarrollo la participación, la incidencia política, la gobernanza y la transparencia. Ya que el Enfoque tradicional de desarrollo busca resultados y trabaja predominantemente con los indicadores cuantitativos de carácter económico mientras que el EBDH mantiene numerosos elementos cualitativos de difícil definición e insiste en reivindicar los derechos en los procesos así como su obligada garantía por parte del Estado<sup>675</sup>.

El EBDH exige, además, abordar las relaciones de poder así como las causas estructurales del incumplimiento en la implementación y exigibilidad de los derechos, fomentando el diálogo y la cohesión social mediante consensos en procesos participativos. Entendiendo que la pobreza es una vulneración de los derechos humanos<sup>676</sup>.

### ***1.3.2. La construcción del Enfoque basado en Derechos Humanos***

El EBDH se basa en establecer una interrelación entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a las políticas sociales como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos. En realidad este paradigma considera la política pública social como un derecho en sí mismo. Tal situación implica, en primer lugar, reconocer el papel del Estado como

---

*los derechos humanos EBDH*, cit., p. 56. Más información sobre las diferencias comparativas entre los tres enfoques arriba mencionados, ver Anexo 2, Cuadro 49.

<sup>673</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 56.

<sup>674</sup> *Ibidem*.

<sup>675</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 81.

<sup>676</sup> *Ibid.*, p. 3.

---

garante del acceso a bienes y servicios colectivos, que satisfagan necesidades fundamentales de la población asegurando una vida digna, y que por su naturaleza no pueden ser dejados bajo la lógica del mercado, tal como lo plantea la tendencia neoliberal, para cuyos partidarios la organización social debe tener como base el libre mercado y el respeto a las libertades individuales<sup>677</sup>. Ambas condiciones se expresan en la reducción de las funciones sociales del Estado.

El EBDH pretende sustituir la «caridad» y la «ayuda» por un modelo de solidaridad basada en los derechos humanos, en la cual la política social no sea concebida por el Estado como una simple responsabilidad moral, sino como una auténtica obligación jurídica.

La principal diferencia que hay entre el enfoque basado en los derechos y el enfoque tradicional de política social consiste en el esfuerzo por desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global, en el sentido de que involucra no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el social-cultural (...). La política social tradicional se ha configurado en torno a la satisfacción de los derechos sociales como una actividad «externa» que debe satisfacerse por el Estado que se constituye como un actor situado por encima de la sociedad. Así pues, la clave se encuentra en el papel que se otorga a la participación ciudadana: para la primera es la base de la gestión pública, de lo cual se desprende que el sujeto es el centro de lo social y que el objetivo de sus políticas es el empoderamiento, mientras que para la segunda, es sólo un factor en el proceso de optimización de la política pública<sup>678</sup>.

Para la construcción del EBDH y su incorporación en la agenda política internacional se llevaron a cabo numerosas acciones y documentos por parte de las distintas organizaciones. Los resultados de toda esta actividad han quedado plasmados en la *Declaración de Entendimiento Común*<sup>679</sup>, que aglutina los puntos de consenso sobre lo que representa el EBDH, enfatizando lo siguiente:

---

<sup>677</sup> Esta corriente, como ya hemos indicado, trajo consigo la aplicación en América Latina de políticas económicas y sociales bajo las directrices de la lógica neoliberal, una perspectiva que con el imperativo de alcanzar el equilibrio macroeconómico tuvo como resultado el aumento de la desigualdad y exclusión sociales.

<sup>678</sup> Guendel, Ludwing (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, cit.

<sup>679</sup> Para obtener mayor información sobre la Declaración de Entendimiento Común, ver en <http://hrbaportal.org/the-human-right-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies#footer> y <http://www.unfpa.org/derechos/enfoque.htm#enfoque>.

- 
- Todos los programas, las políticas y la asistencia técnica al servicio de la cooperación para el desarrollo deberían promover la realización de los derechos humanos, en la forma establecida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
  - Los estándares y principios de derechos humanos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, y los principios derivados de los mismos, guían la cooperación y programación para el desarrollo, en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.
  - La cooperación para el desarrollo contribuye al desarrollo de las capacidades de los “detentores de deberes” para cumplir con sus obligaciones y/o las capacidades de los “titulares de derechos” para reclamar sus derechos.

Para las Naciones Unidas, el EBDH (*rights-based approach*), como ya hemos apuntado, representa “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos, cuyo propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias así como el reparto injusto de poder que obstaculiza el progreso en materia de desarrollo<sup>680</sup>”.

Otros documentos han definido el EBDH como “un marco de referencia fundamentado en un conjunto de valores, principios y normas universales sobre los derechos humanos centrada en fortalecer las capacidades de los ciudadanos para exigirlos y de las instituciones para garantizarlos, teniendo como objetivo transformar sus condiciones de vida<sup>681</sup>”.

Desde nuestro punto de vista, podemos definir al EBDH como un marco normativo que sirve de referencia, a nivel internacional, para introducir la promoción y protección de los derechos

---

<sup>680</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 15. Ver en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, México, D.F., p. 11-12; y en Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Presidencia de la República de Colombia (s/f), *Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en los Derechos Humanos: Guía Básica*, Ministerio del Interior, Colombia, p. 5.

<sup>681</sup> Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Presidencia de la República de Colombia (s/f), *Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en los Derechos Humanos: Guía Básica*, cit., p. 5

---

humanos en las agendas políticas internacionales, promoviendo el fortalecimiento no sólo de las capacidades del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones, sino también las capacidades de la población, sobre todo la más vulnerable, que contribuyan a la generación del bienestar individual y colectivo.

Siguiendo con el análisis de las características principales del EBDH podemos señalar como los principios operativos<sup>682</sup> bajo los cuales debe basarse la construcción de los programas de derechos humanos bajo el EBDH los siguientes:

- La universalidad e inalienabilidad de los derechos humanos. La cual indica que todas las personas son titulares de los Derechos Humanos, nadie puede renunciar a ellos y nadie puede despojar a otro de sus derechos. Como describe el Artículo 1 de la DUDH “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos<sup>683</sup>”
- Su indivisibilidad. Nos indica que los derechos no tienen prioridad de unos sobre los otros, por tanto no pueden ser jerarquizados independientemente de su carácter (civil, cultural, económico, social o político).
- Su interdependencia e interrelación. Indica que dependen los unos de los otros para su realización.
- La igualdad y no discriminación. Nos indica que todos somos iguales y debemos poder gozar de nuestros derechos sin ningún tipo de discriminación como pueden ser por la raza, el color de piel, sexo, origen étnico, idioma, religión, opinión, origen nacional o social, discapacidad, entre otros.
- La participación e inclusión. Señala que todos podemos participar de manera libre, activa y significativa para poder contribuir y disfrutar del desarrollo civil, político, económico, social y cultural para hacer efectivos los derechos y gozar de las libertades fundamentales.

---

<sup>682</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 36; Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 25; Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, Equipo de ISI Argonauta, Madrid, España, p.14; en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 13; en De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 58; y en Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Presidencia de la República de Colombia (s/f), *Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en los Derechos Humanos: Guía Básica*, cit., p. 7.

<sup>683</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., Anexo 2, p. 36.

- 
- La rendición de cuentas e imperio de la ley. Señala que los titulares de obligaciones, como son el Estados y otros, deben rendir cuentas sobre el cumplimiento y respeto de las normas y principios incluidos en los instrumentos de DDHH. Aunque la rendición de cuentas entraña algún tipo de recursos y reparación, no entraña ningún castigo.

Por otro lado, es importante señalar que para la programación del EBDH se requieren de buenas prácticas en su aplicación. Desde Naciones Unidas se señalan como elementos de buenas prácticas<sup>684</sup> para la incorporación del EBDH los siguientes:

- Evaluación y análisis con el fin de determinar las demandas en materia de derechos humanos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones en materia de derechos humanos de los titulares de deberes, así como las causas inmediatas, subyacentes y estructurales de la no realización de los derechos.
- Elaboración de estrategias para aumentar esas capacidades, en los cuales los programas valoran la capacidad de los titulares de derechos para reclamar éstos y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.
- Vigilancia y evaluación de los programas tanto de resultados como de los procesos, orientados por las normas y los principios de derechos humanos.
- Información a partir de las recomendaciones de los órganos y mecanismos internacionales de derechos humanos para la programación del EBDH.

Además de estos elementos se distinguen otros de igual relevancia para la programación del EBDH<sup>685</sup>:

- Se reconoce a la población como agente activo en su propio desarrollo y no como receptor pasivo de bienes y servicios.
- La participación es tanto un medio como un fin.
- Las estrategias potencian la capacidad de acción y no al contrario.
- Se vigilan y evalúan tanto los resultados como los procesos.

---

<sup>684</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., Anexo 2, p. 37.

<sup>685</sup> *Ibidem*.

- 
- El análisis incluye a todos los interesados directos.
  - Los programas se centran en los grupos marginados, desfavorecidos y excluidos.
  - El proceso de desarrollo es asumido a nivel local.
  - Los programas tienen por objeto reducir la disparidad.
  - Se utilizan de modo sinérgico los enfoques tanto ascendentes como descendientes.
  - Se utiliza el análisis de situaciones para determinar las causas inmediatas, subyacentes y básicas de los problemas de desarrollo.
  - En la programación son importantes los objetivos y las metas medibles.
  - Se establecen y sostienen alianzas estratégicas (redes).
  - Los programas apoyan la rendición de cuentas a todos los interesados directos.

Desde la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos se señala que el valor añadido del EBDH reside en los siguientes elementos<sup>686</sup>:

1. Su énfasis en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas o aquellas en riesgo de ser infringidas basándose en el hecho de que ningún país puede avanzar de forma sostenible sin reconocer los principios de derechos humanos como principios básicos de gobernabilidad.
2. Su visión holística, globalizante y del entorno (tomando en cuenta la familia, la comunidad, la sociedad civil y las autoridades locales y nacionales), que toma en cuenta el marco social, político y legal para determinar la relación entre las distintas instituciones que lo conforman así como los deberes y responsabilidades resultantes.
3. Su capacidad de ayuda a los países para traducir las metas y las normas internacionales de derechos humanos en resultados nacionales alcanzables en los plazos establecidos.
4. Su capacidad para centrarse en los procesos participativos, mediante la elaboración de políticas y planes nacionales que reflejen el consenso entre las personas cuyos derechos son infringidos y las personas que tienen la facultad para hacer cumplir dichos derechos.

---

<sup>686</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 16-18; y en Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 27.

- 
5. Su contribución en el proceso de formulación de políticas más transparentes y de la creación de vías de reparación en caso de violación de los derechos. Apoyando la vigilancia de los compromisos del Estado hacia las recomendaciones internacionales mediante la elaboración de evaluaciones públicas e independientes de la actuación del Estado.

## **2. El Enfoque de Derechos Humanos en la elaboración de Políticas Públicas**

Las políticas públicas en el ámbito social que están orientadas por los derechos humanos podemos concebirlas como “acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural de vastos sectores de la población<sup>687</sup>”, garantizando el acceso universal, integral y progresivo al ejercicio de sus derechos.

La *política social* es el instrumento utilizado por el Estado, mediante planes y programas, para favorecer el desarrollo humano de sus ciudadanos, a través de servicios de atención e implementación de estándares de vida (tales como los hábitos alimenticios y de higiene, incorporación al mercado laboral, estructuras familiares, etc.)<sup>688</sup>. Como ya hemos señalado anteriormente, desde el enfoque clásico, la política social estuvo basada en un modelo de Estado *asistencial*, caracterizado por la prestación de servicios y el desarrollo de una infraestructura asistencial básica. Es decir, políticas dirigidas a satisfacer bienes sociales, pero sin asumirlas como obligaciones del Estado correlativas a derechos de los ciudadanos, sino como mecanismo de legitimación y reproducción del sistema<sup>689</sup>.

### **2.1. Dimensiones fundamentales del EDBH en las políticas públicas**

Desde el EBDH, el objetivo fundamental de las políticas públicas ya no consiste en la mera asistencia social, consiste en la asunción por parte del Estado de la obligación garantizar de los

---

<sup>687</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, cit., p. 13

<sup>688</sup> Guendel, Ludwig (2010), “Política social e interculturalidad. Un aporte para el cambio”, *Cuaderno Inter.c.a.mbio de Centroamérica y el Caribe*, Año 3, No. 8, Universidad de Costa Rica, p. 113.

<sup>689</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, cit., p. 14.

---

derechos fundamentales de los ciudadanos, de manera particular en el ámbito de lo social, económico y cultural. En este sentido, las políticas sociales al definir sus estrategias, deben tener en cuenta tanto la promoción de acceso a los derechos como su protección y defensa frente a situaciones que implican su violación o vulneración<sup>690</sup>. Así pues, el nuevo enfoque de derechos humanos, supera la visión puramente abstencionista (referida a las obligaciones negativas del Estado)<sup>691</sup> y plantea una nueva visión positiva, activa y promotora del acceso a los derechos (obligaciones positivas del Estado)<sup>692</sup>, con la que se pretende garantizarlos y su realización efectiva<sup>693</sup>.

En consecuencia, el EBDH en las políticas públicas es “una nueva manera de materializar los derechos humanos y elevar la dignidad humana mediante el reconocimiento positivo legal de los derechos humanos, ya que si éstos se encuentran reconocidos en los tratados internacionales y en las constituciones nacionales es hora de concretarlos<sup>694</sup>”.

El diseño de las políticas públicas desde el EBDH ha ido cobrando mayor importancia en los últimos años en la esfera política internacional<sup>695</sup>. Y en esa progresiva toma de conciencia hay que subrayar un elemento fundamental de este enfoque: la incorporación del aspecto cultural en el concepto de ‘*lo social*’ para trabajar en pro de la igualdad y de la incorporación de aquellos grupos vulnerables que habían sido tradicionalmente desatendidos por las políticas del Estado, tales como las mujeres, los niños, las personas de la tercera edad y grupos indígenas<sup>696</sup>. En efecto, de cara a la integración social de los grupos más vulnerables, la promoción de la dimensión cultural resulta tan determinante como la satisfacción de las necesidades materiales básicas<sup>697</sup>.

---

<sup>690</sup> Garretón, (2004); Bucci (2002) y Bernaldes (2004). Citados en Jiménez Benítez, Williams Guillermo (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, *Universidad Sergio Arboleda*, Bogotá, Colombia., 7 (12), p. 40.

<sup>691</sup> La visión negativa de los derechos humanos referida a las violaciones, vulneraciones, privaciones, etc. Las obligaciones negativas del Estado es todo aquello que no debe hacer.

<sup>692</sup> La visión positiva de los derechos humanos entiende una nueva forma de plantear los derechos como una opción o alternativa para garantizarlos. las Obligaciones positivas son todas aquellas acciones que el Estado debe hacer para materializar los derechos humanos.

<sup>693</sup> Jiménez Benítez, Williams Guillermo (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, cit., p. 44.

<sup>694</sup> *Ibid.* p. 44.

<sup>695</sup> Guendel, Ludwig (2000), “La Política Pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía”, Sergio Reuben, comp., *Política Social: vínculo entre Estado y Sociedad*, San José Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp. 169-218.

<sup>696</sup> *Ibid.*, p. 171; y en Guendel, Ludwig (2010), “Política social e interculturalidad. Un aporte para el cambio”, cit., p. 112.

<sup>697</sup> Guendel, Ludwig (2010), “Política social e interculturalidad. Un aporte para el cambio”, cit., p. 112.



---

Además de lo anterior, si las políticas públicas definen las acciones gubernamentales que buscan la realización de los derechos fundamentales reconocidos en los textos constitucionales, el EBDH pretende que esas acciones no queden limitadas en su diseño e implementación a la decisión del Estado, sino que se extiendan a la sociedad en su conjunto, favoreciendo la participación de los agentes sociales y, sobre todo, la de los grupos más vulnerables<sup>698</sup>. Bajo esta nueva construcción política y social, el enfoque basado en los derechos humanos, tal como señala Ludwig Guendel, busca construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen tanto las instituciones como la vida social y cotidiana de las personas, bajo el principio ético del desarrollo humano<sup>699</sup>.

En consecuencia, las políticas públicas en el ámbito social, diseñadas desde el EBDH, reclaman la presencia de determinados elementos claves que las caracterizan de manera indudable. Valga el siguiente cuadro para sintetizar esos elementos. Se trata de mera aproximación, pero que permite identificar esos elementos esenciales sin los cuales no puede hablarse de una política social coherente con el enfoque de los derechos humanos<sup>700</sup>:

---

<sup>698</sup> *Ibidem*.

<sup>699</sup> Guendel, Ludwig (2000), “La Política Pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía”, cit., p. 173.

<sup>700</sup> Cuadro citado por: Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, CDC, v.27 n.74. ago. 2010, p. 21.

**Tabla 9. Dimensiones del Enfoque de Derechos**

<b>Dimensiones</b>	<b>Enfoque de derechos</b>
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción explícita del marco normativo internacional de los derechos humanos.</li> <li>• Reconocimiento e integración social de las «ciudadanías específicas».</li> </ul>
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación hacia el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.</li> <li>• Determinación de metas inmediatas y puntos de referencia para el cumplimiento progresivo de los derechos.</li> <li>• Reconocimiento del principio de integralidad como base para un abordaje global y en conjunto de los derechos humanos.</li> </ul>
Cobertura/Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universal, combinada con acciones focalizadas para fortalecer la equidad.</li> </ul>
Foco de preocupación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El sujeto reflexivo y empoderado como centro de la política pública.</li> <li>• Lo público local como espacio para el ejercicio de la ciudadanía.</li> </ul>
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades.</li> <li>• Desarrollo de la información social desagregada, oportuna y de calidad como mecanismo de visibilización de los déficit.</li> <li>• Garantía del acceso a la información oficial de manera transparente.</li> </ul>
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la necesidad de consensos políticos básicos para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas.</li> <li>• Empoderamiento y ciudadanía como dimensiones políticas de la acción social.</li> <li>• Mecanismos accesibles y transparentes de exigibilidad de responsabilidades.</li> </ul>
Gestión y participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación activa y documentada es fundamental como mecanismo base para el empoderamiento social y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.</li> <li>• Basado en los principios de factibilidad económica y equidad social.</li> <li>• Gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de las políticas públicas.</li> </ul>
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La escasez de recursos no exime al Estado de sus obligaciones.</li> </ul>
<b>Actores</b>	
Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a umbrales de bienestar necesarios para la integración social.</li> <li>• Principal titular de deberes, siendo la instancia ante la cual se afirman los derechos humanos.</li> </ul>
Sociedad/Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercen sus derechos.</li> <li>• Inciden con su participación en los procesos de toma de decisiones.</li> <li>• Exigen la reconstitución de los derechos vulnerados a través de mecanismos socialmente establecidos y reconocidos.</li> <li>• Se conciben como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia.</li> </ul>
Empresariado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produce bienes y servicios sin lesionar los derechos de terceros.</li> <li>• Como iniciativa privada coadyuva en la materialización de los planes de desarrollo.</li> </ul>
Organizaciones no gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveen servicios como entidades públicas no estatales sin afectar el papel del Estado como rector en la formulación de las políticas y su financiamiento.</li> </ul>
Agencias de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica y de cualquier otra índole en el marco de sus ámbitos de acción para promover y colaborar en la implementación del enfoque de derechos.</li> </ul>

Fuente: Barahona (2004); Calderón (2000:78); Guendel (2007); Pírez (1995); Sottoli (2002:49-51); UNFPA (2006).

---

En definitiva, de acuerdo con Guendel, incorporar el EBDH a las políticas públicas plantea un reto importante para los actores sociales cuyas acciones deberían fundamentarse, al menos, en estas consideraciones<sup>701</sup>:

1. Formulación explícita del marco normativo, tanto nacional como internacional, de los derechos humanos.
2. Modificaciones en el rol y la estructura del actual Estado de derecho en pro de la promoción y desarrollo tanto de una ciudadanía activa como de prácticas favorables a los derechos humanos; es decir, su conversión en un auténtico ‘Estado social’.
3. Revisión de los fundamentos e instrumentos de elaboración de políticas públicas para la inclusión de los principios éticos en los que se basan los derechos humanos.
4. Transformaciones culturales que favorezcan el reconocimiento de los derechos humanos en las instituciones y en las prácticas sociales.

En concreto, Guendel especifica los requisitos básicos a tener en cuenta para formular una política pública desde el EBDH<sup>702</sup>:

1. Alcanzar un respaldo jurídico.
2. Diseñar una política de cobertura universal.
3. Incorporar mecanismos que garanticen la participación activa de las personas.
4. Propiciar una serie de mecanismos de carácter técnico, político y cultural dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos.

En otras palabras, el proceso requiere el fortalecimiento de un nuevo modelo de Estado que favorezca la construcción simultánea de la ciudadanía política, social y cultural<sup>703</sup>.

Este nuevo modelo de Estado debe incorporar, al menos, tres tipos de políticas públicas coherentes con el enfoque de los derechos humanos<sup>704</sup>:

---

<sup>701</sup> Guendel, Ludwig (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos” cit., p. 21. ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual”, cit., p. 92.

<sup>702</sup> Guendel, Ludwig (2002), “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, cit., p. 112.

<sup>703</sup> Guendel, Ludwig (2002), “Políticas públicas y derechos humanos”, cit., 181.

<sup>704</sup> *Ibid.*, p. 44.

- 
1. *Políticas de Promoción*: Están dirigidas hacia la promoción, difusión, formación y enseñanza de los derechos humanos entre los ciudadanos, con el objetivo de que conozcan sus derechos y los hagan valer (formar sujetos de derecho políticamente activos).
  2. *Políticas de defensa y protección*: Requieren de la participación social con el fin de evitar violaciones y vulneraciones de los derechos humanos y vigilar su cumplimiento.
  3. *Políticas de concreción y materialización*: Facilitando la generación de condiciones para el pleno ejercicio de los derechos humanos. Se trata de políticas sociales dirigidas hacia la complementariedad y satisfacción integral de las personas a través del acceso efectivo a la educación, la salud, el empleo y el salario, la redistribución de la renta, etc.

Es importante señalar que el EBDH exige estos tres tipos de políticas para generar ese nuevo modelo de ciudadanía que comprenda las tres dimensiones básicas: la social, la política y la cultural, que contribuyan en la construcción de una democracia estable, inclusiva y participativa<sup>705</sup>.

## 2.2. Principios fundamentales del enfoque de derechos humanos

El paso desde el planteamiento teórico hasta la implementación real de las políticas públicas basadas en el EBDH, requiere de la formulación de unos criterios y principios fundamentales que constituyan la base y cimiento de dichas políticas cuando se materializan en programas sociales<sup>706</sup>.

En primer lugar, para garantizar la *universalidad* y la *equidad* en el acceso a los derechos, la legislación internacional exige el respeto a la diversidad y consagra la no discriminación de los actores involucrados en los procesos de planificación pública.

---

<sup>705</sup> Jiménez Benítez, Williams Guillermo (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, cit., p. 44; y en Guendel, Ludwig (2002), “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica año/vol. III, número 097.

<sup>706</sup> Seguimos en este punto la excelente exposición de Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., pp. 23 - 31.

---

En segundo lugar, los procesos de planificación requieren de la *participación* y *empoderamiento* de las comunidades a través de sujetos informados, reflexivos y críticos, dispuestos a involucrarse activamente en la resolución de los problemas de su entorno.

En tercer lugar, la *rendición de cuentas* y *exigibilidad* garantizan la responsabilidad de los legalmente obligados; a pesar de que su efectiva realización requiere de sistemas de control y evaluación que den cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos.

En cuarto lugar, hay que considerar la *indivisibilidad* y *progresividad* como elementos que definen los derechos humanos. En efecto, por un lado, debemos asumir que todos los derechos están interrelacionados, puesto que la realización de uno depende (si no totalmente, al menos en parte) del resto. Por otro lado, asumir que el Estado, como garante, debe garantizar al máximo, de acuerdo a sus posibilidades, el ejercicio de los derechos. La falta de recursos económicos no puede esgrimirse como un atenuante o eximente de las deficiencias del Estado que imposibiliten el ejercicio de los derechos por parte de sus ciudadanos. La cooperación internacional es un mecanismo para obtener financiamiento.

Estos cuatro principios, de acuerdo con Guendel, son básicos para iniciar la transformación social que promueva los derechos humanos como una práctica social legitimada y con mecanismos operacionales e institucionales que garanticen su ejercicio y exigencia, y no simplemente su establecimiento formal como máximas ético-morales que no implican necesariamente el reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía)<sup>707</sup>. Consideremos con detalle cada uno de ellos.

### ***2.2.1. Universalidad y equidad***

La *equidad* como criterio de formulación de políticas públicas tiene dos ejes fundamentales: el eje igualdad-justicia y el eje universalidad-diversidad, que permite concebirla como “la igualdad en la diversidad”. Este criterio define el primer presupuesto del EBDH en la política social: “la construcción de políticas públicas que enfrenten las injusticias sociales que se generan por desigualdad o por exclusión”. De este modo, la incorporación de la equidad en el EBDH supone

---

<sup>707</sup> Guendel, Ludwing (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, cit., p. 12.

---

concebir la no discriminación desde el reconocimiento de la diversidad: “trato igual para los iguales (...) [y] trato desigual para los desiguales<sup>708</sup>”.

Para alcanzar la equidad no basta con un marco normativo que simplemente reconozca la igualdad formal de los ciudadanos. No procede confundir igualdad con equidad, igualdad ante la ley con igualdad de condiciones en el acceso a los bienes sociales (el punto de partida y el punto de llegada). Cuando esto se confunde, repercute inevitablemente sobre las políticas públicas. Garantizar la equidad consiste en determinar quiénes están en situaciones de riesgo, vulnerabilidad o desventaja para así ofrecerles un trato diferenciado acorde con sus necesidades<sup>709</sup>.

La identificación de estos sujetos requiere que el Estado cree los mecanismos necesarios para obtener la información estadística desagregada (de acuerdo a los criterios de interés), no sólo para conocer la efectividad de las políticas y definir criterios de distribución presupuestaria, sino también para visibilizar a estos grupos sociales marginados en el ejercicio de sus derechos<sup>710</sup>.

La universalidad sólo se construye aceptando que existe diversidad. Es decir, enfrentar los problemas sociales reconociendo la existencia de desigualdades de origen étnico, religioso, de edad, de género e incluso geográficas o socioeconómicas. Una atención selectiva o de discriminación positiva<sup>711</sup> lleva implícita “la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho<sup>712</sup>”. El concepto de ‘*discriminación positiva*’ es muy distinto al de ‘*focalización*’, asociada a las políticas compensatorias o a una concepción simplista de ‘universalidad’ que estandariza la población con el objeto de satisfacer genéricamente los derechos sin atender a la especificidad de los sujetos. En otras palabras, con la focalización y la homogenización se niegan las diferencias y, con ello, se impide el acceso a los derechos de los grupos vulnerables<sup>713</sup>.

---

<sup>708</sup> D’Elia, Yolanda y Maingon, Thais (2004), *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*, Caracas, PNUD/GTZ., pp. 60-61.

<sup>709</sup> Fernández, Encarnación (2003), *Igualdad y derechos humanos*, cit., p. 54.

<sup>710</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, cit., p. 19.

<sup>711</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>712</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, cit., p. 44.

<sup>713</sup> Guendel, Ludwing et al (1999), “La política social con un enfoque de derecho: una reflexión a partir del caso costarricense”, disponible en [http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica\\_social\\_con\\_un\\_enfoque\\_de\\_derecho.htm](http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica_social_con_un_enfoque_de_derecho.htm).

El acceso efectivo a los derechos en el marco de un Estado social requiere la universalidad contemplada desde la equidad, es decir, tratar a cada uno según su necesidad: “a necesidades diferentes corresponderán respuestas diferentes (equidad vertical) y a necesidades iguales, respuestas iguales (equidad horizontal)”<sup>714</sup>.

Por otra parte, los dos ejes fundamentales de la equidad (el eje igualdad-justicia y el eje universalidad-diversidad) no pueden escindirse ni considerarse separadamente; por el contrario, dependen de una visión integral para su entera comprensión. De ahí que concebir las políticas públicas como prestación de servicios dirigidos a satisfacer necesidades humanas fragmentadas o parciales resulta incompatible con el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, componente ineludible de la universalidad concebida desde equidad<sup>715</sup>.

**Tabla 10. Equidad Vertical y horizontal**

Equidad vertical	Equidad horizontal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procura la igualdad de resultados.</li> <li>• Persigue la satisfacción de las necesidades diferenciales.</li> <li>• Se acerca a la categoría de discriminación positiva.</li> <li>• Toma en cuenta aspectos culturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trata de una respuesta integral al derecho.</li> <li>• Persigue la igualdad de oportunidades.</li> <li>• Habla de igualdad en el acceso a los beneficios sociales.</li> <li>• No es suficiente para el ejercicio del derecho, porque depende de aspectos físicos, culturales y de la información disponible.</li> </ul>

Fuente: De Negri, Armando (2006). Informe «Una propuesta de observatorio de equidad en calidad de vida para Caracas», Alcaldía de Caracas.

### ***2.2.2. Participación y empoderamiento***

La inclusión de los derechos sociales en declaraciones y convenciones internacionales supuso la ampliación de la garantía de los derechos humanos, desde el ámbito de los derechos civiles y políticos (primera generación), que sólo requerían la posición abstencionista del Estado, hasta la satisfacción de las necesidades materiales básicas (segunda generación) como presupuesto del ejercicio real de aquellos, y exigiendo del Estado una implicación positiva en la prestación de

<sup>714</sup> D’Elia, Yolanda et al (2002), “Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad”, cit., p. 23.

<sup>715</sup> Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., pp. 25 -26.

---

servicios y en la intervención de la economía. Como consecuencia, se ha venido produciendo un redimensionamiento del concepto de ciudadanía, más allá de su vertiente meramente formal y política, incorporando al concepto la dimensión social y económica: he ahí el contenido de la noción de ciudadanía social<sup>716</sup>. De acuerdo con esto, el ejercicio de la ciudadanía se realiza de manera incompleta si no se cuenta con unas condiciones mínimas que aseguren los niveles básicos de calidad de vida, que las instituciones deben proporcionar al ciudadano. Tal consideración exige la complementación entre las dimensiones fundamentales de la ciudadanía (la política y la social) como presupuesto del Estado social y democrático. Y esto se logra cuando los ciudadanos asumen su condición de titulares de derechos y tienen la posibilidad de exigirlos<sup>717</sup>.

El EBDH se fundamenta en una nueva relación Estado-sociedad, que supere la exclusividad institucional en el diseño y gestión de las políticas públicas y se oriente hacia una visión integral de la gestión pública, abierta y participativa. Se trata de comprender que el Estado debe ser un medio para el desarrollo de la ciudadanía y no un fin en sí mismo. Y ello exige revisar los mecanismos tradicionales de elaboración de políticas públicas, abriendo espacio para la participación ciudadana en todas las fases del proceso. Se trata de concebir a los ciudadanos como sujetos activos e informados, en contraposición a los tradicionales ‘beneficiarios’ (objetos pasivos) caracterizados por una escasa o nula conciencia de ciudadanía<sup>718</sup>.

El EBDH facilita el proceso de acceso efectivo a los derechos, en forma de políticas públicas, a partir de la asunción por el Estado de obligaciones jurídicas, que concibe la sociedad como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia que delimitan la integración social. El EBDH supone el restablecimiento de la unidad entre ‘sujeto social’ y ‘sujeto de derecho’<sup>719</sup>, generando una nueva relación entre el Estado y la sociedad bajo la forma de una ciudadanía reflexiva y del reconocimiento de los derechos sociales a los sectores tradicionalmente excluidos<sup>720</sup>.

---

<sup>716</sup> Definida por Thomas Marshall como “el derecho a poseer un módico bienestar económico y seguridad, a participar al máximo de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado acorde con los estándares que prevalecen en la sociedad”. Cortina, Adela (1997), *Ciudadanos del mundo*, Madrid Alianza, pp. 49-50.

<sup>717</sup> Guendel, Ludwing (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, cit., p. 15.

<sup>718</sup> Guendel, Ludwing (2002), “Políticas públicas y derechos humanos”, cit., p. 109.

<sup>719</sup> Jiménez Benítez, Williams Guillermo (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, cit., pp. 38-39.

<sup>720</sup> Guendel, Ludwing (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, cit., p. 15



---

La *participación ciudadana* articula la capacidad de influir en las decisiones fundamentales que afectan a la vida de los pueblos en todos sus planos. No resulta fácil que pueda realizarse plenamente, porque requiere tiempo, cultura participativa y, sobre todo, mucha información. No obstante, sus beneficios son enormes para el sistema democrático porque las políticas públicas adquieren una extraordinaria legitimidad y, más allá de su formulación legal, se convierten en auténticos ‘acuerdos morales’, que integran el interés real de los actores involucrados, y que aseguran que su objetivo final pueda calificarse como ‘bien común’, que es el objetivo último de toda política. En todo caso, alcanzar una participación más amplia y plural requiere no sólo definirla sino también avanzar en otros aspectos como: a) reforzar el sector asociativo; b) buscar la participación del ciudadano no organizado; y c) potenciar un cambio hacia una cultura más participativa<sup>721</sup>.

Con todo, el *empoderamiento* es un proceso que sólo es posible facilitar. Cada comunidad debe alcanzarlo por sí misma y ponerlo en práctica para garantizar que, además del mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las personas, se alcance una auténtica integración social que se sustente en el tiempo. En ese sentido, “una comunidad empoderada es capaz de tomar sus propias decisiones y de iniciar acciones respecto a sus problemas prioritarios. Si las decisiones externas la afectan, una comunidad empoderada es capaz de ejercer influencia sobre las otras entidades que toman decisiones” con la finalidad de orientar las políticas hacia el respeto, protección o cumplimiento de sus derechos<sup>722</sup>.

Por otra parte, la *corresponsabilidad* implica que la intervención en lo *público* (como espacio de formación de las políticas de interés general) no es un ámbito exclusivo del Estado, en tanto forma de organización y expresión de la sociedad. En ese sentido, la corresponsabilidad es la “contribución solidaria de las personas y organizaciones sociales y políticas en la construcción de una sociedad democrática y participativa”. Así pues, el principio de corresponsabilidad otorga un papel importante a la sociedad en el logro del bienestar colectivo, con lo cual se reafirma la idea de que el Estado no es el único actor en las políticas públicas, por cuanto “el cumplimiento de los derechos deviene (...) en una responsabilidad de todas las personas y organizaciones sociales<sup>723</sup>”.

---

<sup>721</sup> Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., pp. 28-29.

<sup>722</sup> *Ibidem*.

<sup>723</sup> Guendel, Ludwing (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, cit., p. 17.

---

No obstante, ‘compartir responsabilidades’ en la gestión de lo público no significa en modo alguno que la magnitud o el contenido de la responsabilidad sea equivalente entre el Estado y los actores sociales. El Estado es el garante de los derechos y el principal deber de la ciudadanía es exigirlos cuando se vea imposibilitada de ejercerlos, mientras que los actores sociales colaboran en el diseño, la gestión y la implementación de su desarrollo<sup>724</sup>.

La corresponsabilidad implica la creación de espacios de interacción entre los organismos públicos y la ciudadanía, resultando esencial la participación de las comunidades empoderadas en los procesos de planificación. Esto requeriría formar un personal técnico capaz de facilitar los procesos, sin subestimar el potencial de la ciudadanía para diagnosticar sus problemas y gestionar sus propias soluciones<sup>725</sup>.

El marco conceptual diseñado en las políticas públicas bajo el EBDH deberá considerar la autonomía del Estado en la elaboración de las medidas que considere necesarias para hacer efectivos los derechos sociales básicos<sup>726</sup>. Pero sin olvidar la limitación del enfoque jurídico<sup>727</sup>; es decir, aunque las leyes son un instrumento de exigibilidad y de garantía, no aseguran por sí mismas el ejercicio efectivo del derecho, por lo que se hace imprescindible la participación del conjunto de la sociedad para realizarlos<sup>728</sup>.

### ***2.2.3. Rendición de cuentas y exigibilidad***

El EBDH exige al Estado asumir obligaciones legales e implementar mecanismos para que puedan ser exigidas y satisfechas. Por consiguiente, el enfoque requiere, de manera prioritaria, identificar a los sujetos titulares de derechos (y el contenido de tales derechos) e identificar a los correlativos destinatarios de cumplir con los deberes legalmente establecidos (principalmente el Estado, aunque no exclusivamente), para poder exigirles dicho cumplimiento.

---

<sup>724</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>725</sup> Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., p. 31.

<sup>726</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, cit., p. 36.

<sup>727</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

<sup>728</sup> Guendel, Ludwig et al (2005), “Derechos Humanos, niñez y adolescencia”, cit., p. 16.

---

Desde el EBDH el derecho debe concebirse “más que como una norma legal, como una norma social, motivo por el cual requiere de la observancia de todos los ámbitos de la sociedad<sup>729</sup>”. Guendel señala tres precisiones técnico-metodológicas para la definición de responsabilidades en la garantía de los derechos<sup>730</sup>:

- Aclarar que todos los ciudadanos reconocidos o aquellos que aspiran a ser ciudadanos, en el plano social, son sujetos de derechos y responsables de derechos al mismo tiempo.
- Distinguir entre el ámbito del Estado y el de las personas, enfatizando que el reconocimiento de los derechos es mediado por el Estado, el cual mediante las leyes reconoce los derechos políticos y civiles (ciudadanía política) y mediante las políticas públicas establece un reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (Ciudadanía social y ciudadanía cultural).
- Reconocer a las instituciones públicas como responsables de garantizar los derechos. Enfatizando que éstas están compuestas por personas y grupos sociales y por tanto, queda la responsabilidad en las personas y no solo en las instituciones.

Todo esto requiere de mecanismos accesibles, transparentes y eficaces de exigibilidad. Estos mecanismos no tienen que ser exclusivamente judiciales (tribunales), también deben incluir otros medios de rendición de cuentas:

- a) Los cuasi-judiciales (defensorías del pueblo).
- b) Los administrativos (evaluaciones de impacto, políticas, planes y programas de derechos humanos).
- c) Los políticos (procesos parlamentarios).

Lo sustancial es que, cuando se haya producido una violación del derecho, estos mecanismos garanticen su pleno restablecimiento a los agraviados<sup>731</sup>.

---

<sup>729</sup> Guendel, Ludwig (2002), “Políticas Públicas y Derechos Humanos”, cit., p. 23.

<sup>730</sup> Guendel, Ludwig et al (2005), “Derechos Humanos, niñez y adolescencia”, cit., p. 23.

<sup>731</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, cit., p. 20.

---

Finalmente, es necesario señalar la importancia de la información para fomentar la práctica de la exigibilidad de los derechos y concienciar de su existencia. La información es un elemento clave para la toma de decisiones: permite visibilizar las desigualdades que ocultan los indicadores agregados. Si el EBDH pretende reconocer como sujetos de derechos a grupos sociales específicos, es imprescindible desarrollar sistemas de información con los más amplios niveles de desagregación posibles, tomando en cuenta ejes transversales (ciclo de vida, etnia, género, etc.)<sup>732</sup>.

#### ***2.2.4. Integralidad y progresividad***

Como ya hemos señalado, los derechos humanos son indivisibles e interdependientes; de ahí que lograr su ‘concreción efectiva’ a través de políticas públicas basadas en la equidad, depende de una visión *integral* de su garantía y ejercicio. De igual modo, bajo el EBDH, la inexistencia de garantías o la imposibilidad de acceso a los bienes sociales básicos no se conciben como deficiencias o disfuncionalidades del sistema de previsión social, sino como violaciones de los derechos humanos que el estado debe, en primera instancia detener; en segunda instancia solventar y, en tercera instancia, reconstituir para el ejercicio efectivo de los derechos correspondientes.

Así pues, cuando se pretende afrontar un gravísimo problema social como es el de la pobreza, lo primero que debe anotarse es su consideración como un déficit en el acceso a los derechos humanos básicos, partiendo del principio de indivisibilidad (o integralidad) y comprendiendo que no se trata sólo de un déficit de recursos materiales, sino que posee tantas aristas como facetas inherentes a la dignidad del ser humano resulten vulneradas. Por consiguiente, la vía para ir superando la pobreza exige diseñar estrategias globales de desarrollo que se vayan materializando progresivamente en políticas públicas específicas, siempre tendiendo a favorecer el ejercicio de los derechos y a evitar que sigan siendo vulnerados<sup>733</sup>.

El EBDH refuerza la noción de *integralidad* incluyendo tanto en la identificación de los problemas, como en el diseño y gestión de las políticas que los abordan, todas las dimensiones: individual, familiar y comunitaria. Además, recuerda que cuando se constata la violación de un

---

<sup>732</sup> Giménez Mercado, Claudia y Valente Adarme, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., p. 31.

<sup>733</sup> *Ibid.*, p. 31.

---

derecho en particular, con toda certeza pueden detectarse otros incumplimientos o vulneraciones ligadas al resto de factores que harían posible el ejercicio de ese derecho. De este modo se generan las ‘situaciones en cadena’ que favorecen la cronificación y el posterior agravamiento del problema, que suele conllevar a la vulneración de otros derechos.

Por otra parte, la integralidad también implica fortalecer el ejercicio simultáneo de la ‘ciudadanía política’ y de la ‘ciudadanía social’<sup>734</sup>. Con esto se busca incorporar los ejes transversales antes mencionados, superando las tradicionales tendencias asistencialistas que reducen los problemas sociales a una sola dimensión<sup>735</sup>.

Por último, el EBDH asume la *progresividad* en el ejercicio de los derechos. En este sentido, hay que distinguir bien dos ámbitos. En primer lugar, existen obligaciones fundamentales de los Estados, referidas a la garantía de niveles básicos en materia de derechos sociales, que deben satisfacerse sin dilación ni limitación (entre otros: alimentación, salud, educación). En segundo lugar, existen otro tipo de obligaciones que pueden no tener una satisfacción inmediata, pero que deben ir realizándose gradualmente, en la medida en que el Estado disponga de los recursos necesarios. Esto significa que el Estado puede manejar dos variables para ir cumpliendo con sus obligaciones relativas a la garantía de derechos: por un lado, el establecimiento de prioridades (no es posible satisfacer todas las obligaciones de forma simultánea y completa); por otro lado, la proyección en el tiempo; es decir, establecer puntos de referencia claros (metas, plazos e indicadores). En todo caso –aun cuando se prioricen algunas obligaciones– debe garantizarse el principio de ‘no regresión’; es decir, evitar que en el resto de los derechos se produzcan retrocesos<sup>736</sup>.

Una vez establecidas las claves del EBDH, resulta necesario señalar sus limitaciones, aun cuando todavía se encuentra en construcción. Víctor Abramovich ha sintetizado algunas de las objeciones que más frecuentemente suelen invocarse<sup>737</sup>:

---

<sup>734</sup> Jiménez Benítez, Williams Guillermo (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”, cit., pp. 34 y 39.

<sup>735</sup> Guendel, Ludwing (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, cit., p. 19

<sup>736</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual”, cit., p. 38.

<sup>737</sup> Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, cit., p. 38.

---

1. El EBDH puede resultar demasiado ambiguo, puesto que representa sólo un marco conceptual para la formulación de las políticas públicas, pero no pretende asignarles un contenido concreto, sino únicamente orientarlas tomando en cuenta que cada Estado es dueño de su propia estrategia de desarrollo. En otras palabras, el enfoque no elabora políticas, sólo establece estándares que en modo alguno restringen el margen de acción de los gobiernos.

2. La falta de concreción relativa al contenido de las obligaciones estatales en cuanto a los derechos (en especial los económicos, sociales y culturales) es una situación que se ha venido solventando a través del desarrollo de las denominadas ‘observaciones generales’ a los pactos internacionales de derechos, que permiten definir sus componentes normativos y su alcance. De esta manera se genera una mayor comprensión de las dimensiones que conlleva el cumplimiento del derecho.

3. El lenguaje de los derechos es excesivamente político y no neutral, obviando que uno de los principales objetivos del EBDH es precisamente visibilizar a los sujetos políticos, sociales y culturales, tradicionalmente excluidos y, por tanto, no puede permanecer neutral frente a las desigualdades e injusticias sociales.

### **2.3. Metodología para la incorporación del EDBH a las políticas públicas**

Las distintas agencias de Naciones Unidas han elaborado una serie de recomendaciones para procurar que los marcos conceptuales relativos a la buena gobernanza se fundamenten en los estándares de derechos humanos. Dichas recomendaciones son las siguientes<sup>738</sup>:

- Ir más allá de la ratificación de los tratados de derechos humanos.
- Integrar efectivamente los derechos humanos en la legislación y en la política y la práctica del Estado.
- Establecer la promoción de la justicia como finalidad del estado de derecho.
- Entender que la credibilidad de la democracia depende de la efectividad de su respuesta a las demandas políticas, sociales y económicas de la población.

---

<sup>738</sup>ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 10.

- 
- Promover sistemas de contrapesos y salvaguardias entre las instituciones de gobernanza oficiales y oficiosas.
  - Realizar los cambios sociales necesarios, en particular en lo que atañe a la igualdad de género y la diversidad cultural.
  - Generar voluntad política y participación y concienciación del público, y responder a los retos básicos en materia de derechos humanos y buena gobernanza, como la corrupción y los conflictos violentos.

El objetivo de los planes de acción basados en el EBDH es incidir política<sup>739</sup> y culturalmente para establecer los instrumentos básicos que posibiliten la garantía del acceso efectivo a los derechos. Pero, es necesario señalar que, cuanto más vinculada se encuentre la estructura de poder de una sociedad con los aspectos centrales de la vida cultural y económica, mayor será la resistencia hacia un cambio en la política de garantía de los derechos humanos. Así ha sucedido en el caso de México.

Por tanto, para que un plan de acción no este mayoritariamente condicionado por las fuerzas de poder que determinan el contenido de la política pública, ésta deberá tener un fundamento técnico-programático y una buena visión de comunicación<sup>740</sup>.

### ***2.3.1. El marco lógico de referencia***

Siguiendo a Ludwig Guendel, para construir un marco lógico de referencia partir de los siguientes presupuestos<sup>741</sup>:

1. Evitar que el discurso formal de los derechos humanos suplante el discurso tradicional centrado en el objetivo, puesto que para incorporar realmente el EBDH no basta con hablar sobre los derechos, sino realizar un cambio real en las políticas públicas.

---

<sup>739</sup> Con la incidencia política se busca conseguir dos tipos de transformaciones: *la cultural*, que se expresen institucionalmente con cambios conductuales tanto en la parte normativa como social; y *las políticas y económicas*, que implican una participación plena, tanto política como económica de los sujetos de derecho. Más información en Guendel, Ludwig et al (2005), “Derechos Humanos, niñez y adolescencia”, cit., p. 20.

<sup>740</sup> Guendel, Ludwig et al (2005), “Derechos Humanos, niñez y adolescencia”, cit., p. 21.

<sup>741</sup> *Ibid.*, cit., pp. 25-26.

- 
2. Evitar poner demasiado énfasis en el discurso normativo oscureciendo el análisis real de las situaciones. En otras palabras, evitar que el marco lógico se transforme en un conjunto de frases bien intencionadas pero poco operativas.

A partir de aquí, para la incorporación del EBDH a las políticas sociales procede utilizar la siguiente metodología de actuación<sup>742</sup>:

- a) Análisis de la situación.
  - Análisis o recopilación de la información.
  - Análisis de causalidad
  - Análisis de actores
  - Análisis de brechas de capacidades
- b) Planteamiento y diseño.
- c) Implementación
- d) Seguimiento/monitoreo y evaluación.

### ***2.3.1.1. Análisis de la situación***

En cuanto al ***análisis de la situación***, encontramos cuatro niveles que han sido reforzados por las normas de derechos humanos según las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDG) para la Evaluación Común en el País (ECP) y el Manual de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), los cuales son los siguientes<sup>743</sup>:

1. **Análisis de Información**: Nos permite analizar la situación de partida, a través de los informes y observaciones existentes en los tratados y recomendaciones internacionales. Para ello se deberá realizar un análisis del marco normativo y de los estándares internacionales que proporcionaran información sobre la legislación aplicable y el marco político existente.

---

<sup>742</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 64-86; y en Guendel, Ludwig et al (2005), “Derechos Humanos, niñez y adolescencia”, cit., p. 21.

<sup>743</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 27.



- 
2. Análisis de causalidad: Analiza las causas básicas de los problemas de desarrollo y las pautas sistemáticas de discriminación. Las causas más frecuentes para el análisis son:
- *Retos / contenido de derechos vulnerados*: Determina la situación del derecho vulnerado y las posibles soluciones para poder garantizarlo.
  - *Causas inmediatas*: las cuales definen la situación actual del problema;
  - *Causas subyacentes*: Las cuales son consecuencia de las políticas, leyes y el acceso a los recursos, revelando la complejidad de los problemas, requiriendo de intervenciones con soluciones a mediano y largo y
  - *Causas estructurales*: Requieren intervenciones a largo plazo para cambiar las actitudes sociales y conductas a diferentes niveles.
3. Análisis de los actores (funciones/obligaciones): Ayuda a definir los actores de las obligaciones que se determinan, en especial las que tienen relación con las causas básicas identificadas. En ellos identificamos los siguientes actores:
- *Titulares de derechos*: Donde nos cuestionamos quienes son y cuáles son los derechos que hay que garantizarles.
  - *Titulares de obligaciones*: Donde nos cuestionamos quienes constituyen el grupo de titulares de obligaciones y cuáles son sus obligaciones o responsabilidades para garantizar los derechos demandados.
  - *Titulares de responsabilidades*: Donde nos cuestionamos quienes son los titulares y cuáles son las responsabilidades que tienen en el proceso de promoción de los derechos humanos<sup>744</sup>.
4. Análisis de brechas de capacidades o intervenciones para aumentar las capacidades. En ella se definen las intervenciones necesarias para aumentar las capacidades de los titulares de derechos y mejorar la actuación de los titulares de deberes. Dentro de este análisis distinguimos tres tipos de elementos básicos para analizar las capacidades, los cuales son<sup>745</sup>:

---

<sup>744</sup> Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, cit., p. 12.

<sup>745</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 8; y en Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, cit., p. 32.

- 
- *Capacidad técnica o de conocimiento*: En ella analizamos las destrezas y conocimientos tanto de los titulares de derechos como de los titulares de obligaciones.
  - *Capacidad de recursos*: Nos permite identificar los recursos humanos, financieros, etc., con los que se cuenta para poder ejercer los derechos humanos.
  - *Capacidad política*: Nos permite analizar e identificar el grado de autoridad para realizar los derechos y la motivación para reclamarlos.

Para fomentar el desarrollo de las capacidades, dentro del EBDH, los programas de acción deben tener en cuenta los siguientes factores<sup>746</sup>:

- Responsabilidad/compromiso/motivación/liderazgo. Nos indica las cosas que tanto los titulares de derechos como los titulares de deberes deben hacer en determinadas situaciones o problemas. Basándose en estrategias de comunicación, información y educación para promover dicho sentimiento de responsabilidad en cuanto a la realización de los derechos humanos.
- Autoridad: Tiene que ver con la legitimación de una acción, donde las personas o grupos de personas creen saber tomar medidas. Nos señala que las leyes nacionales deben estar en consonancia con los tratados internacionales de derechos humanos, definiendo los deberes y compromisos con claridad. Señalando que tanto las leyes como las normas, los reglamentos, la tradición y la cultura determinan lo que es permisible y lo que no.
- Acceso a los recursos y control de éstos: Se deben de incluir en la formación de la capacidad los recursos humanos, económicos y de organización que influyan en la forma de actuar tanto de un titular de derechos como un titular de deberes.

### **2.3.1.2. Planificación y diseño**

Para que se produzcan los cambios necesarios dirigidos al disfrute pleno de los derechos, es necesario planificar y *planificar y diseñar* las estrategias de cambios desde el EBDH. El marco

---

<sup>746</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 30.

---

metodológico que permite realizar esta planificación y diseño debe basarse en los siguientes elementos:

- Objetivos<sup>747</sup>: En este apartado desarrollaremos los objetivos tanto generales como específicos de los diferentes derechos que pretendemos garantizar. El objetivo específico, desde el punto de vista del EBDH, será el fortalecer las capacidades de derechos y deberes y crear los cambios positivos en la implementación de principios y estándares de los derechos humanos seleccionados. El objetivo general, basado en el EBDH, será el alcanzar la realización plena de los derechos seleccionados.

- Actividades o acciones<sup>748</sup>: Son las tareas a desarrollar para dar cumplimiento a los objetivos específicos y con ello obtener los resultados esperados. Desde el EBDH las actividades deberán estar diseñadas en función de los titulares tanto de derechos como de obligaciones y focalizarse en la promoción de los derechos humanos.

- Resultados<sup>749</sup>: Son los cambios que deseamos realizar mediante la realización de las actividades implementadas. Desde el EBDH los resultados deberán contribuir a disminuir o cerrar la brecha existente entre la normativa y la práctica de los derechos humanos. Enfatizando en el fortalecimiento de las capacidades de los titulares de derechos y el cumplimiento o garantía de los derechos por parte de los titulares de las obligaciones.

Para evaluar los resultados en el ciclo del proyecto basado en los derechos humanos, es necesario establecer *indicadores* tanto cualitativos como cuantitativos, cuya selección debe orientarse también en las normas de derechos humanos<sup>750</sup>.

Los indicadores son una herramienta muy útil para la medición del índice de realización de los derechos humanos, ya que proporcionan la información estadística necesaria para identificar las diversas situaciones y los diversos supuestos<sup>751</sup>. Green considera que un indicador de los

---

<sup>747</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 85.

<sup>748</sup> *Ibid.*, pp. 85-86.

<sup>749</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 84.

<sup>750</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 30.

<sup>751</sup> Türk (1990:2), véase en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 17.

---

derechos humanos es el que permite medir el grado de cumplimiento o disfrute de un derecho en una situación determinada<sup>752</sup>.

Por su parte la *Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos* señala que “los indicadores de derechos humanos son la información específica sobre el estado de un evento, actividad o un resultado que puede estar relacionado con las normas de derechos humanos que se ocupan y reflejan las preocupaciones y principios de los derechos humanos<sup>753</sup>”.

Se recomienda la utilización de *tres grupos de indicadores* para el logro del enfoque basado en los derechos humanos a nivel nacional, los cuales son<sup>754</sup>:

1. Estructurales: Nos permiten captar la información del marco jurídico e institucional para desarrollar el derecho humano del que se trate.
2. De Proceso: Identifican información relacionada con los instrumentos de política particulares con hitos en materia de resultados, con el objetivo de contribuir a la protección y realización progresiva de los derechos humanos.
3. De resultados: Nos indican de manera resumida la información sobre el estado de realización de un derecho humano.

Los criterios para la selección de indicadores sociales y de derechos humanos propuestos por el Instituto de Investigaciones sobre el Desarrollo Social de las Naciones Unidas (IIDSNU) son los siguientes<sup>755</sup>:

- a) Disponibilidad de datos sobre el indicador para que pueda ser construido,
- b) Comparación sobre la forma en la que se define operacionalmente el indicador y su posible utilización para medirse en dichas formas.

---

<sup>752</sup> Green (2001:1065), citado en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 17.

<sup>753</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 184, citado en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 17.

<sup>754</sup> *Ibidem*.

<sup>755</sup> Sandoval (2007), citado en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 8.

- 
- c) Análisis de la calidad de los datos recogidos por los medios adecuados para saber si son fiables, completos y coherentes entre sí.
  - d) Validez del indicador, tanto estadística como conceptual para comprobar que mide lo que pretende medir.
  - e) Poder discriminante de los datos obtenidos.
  - f) Equilibrio y coherencia en los datos para evitar duplicidad.
  - g) Importancia conceptual.

Por su parte el Instituto Danés para los Derechos Humanos proporciona otros criterios para la selección de indicadores sociales y de derechos humanos<sup>756</sup>:

- a) Que sea específico
- b) Que sea medible
- c) Que sea alcanzable
- d) Que sea relevante (realista)
- e) Que este limitado en el tiempo

Las propuestas metodológicas<sup>757</sup> realizadas por Boudon y Lazarsfeld para la construcción de los indicadores sociales son las siguientes:

- a. Representación literaria del concepto: En la cual se realiza la primera construcción del concepto.
- b. Especificación del concepto: Se analizan los componentes deducidos analíticamente a partir del concepto general, para desagregar dicho concepto en los diversos atributos que lo integran.
- c. Elección de indicadores: Utilizado para seleccionar los indicadores que mejor representen los atributos definidos en el concepto general.
- d. Formación de los índices: Realiza la síntesis de los indicadores ligados a cada atributo y sintetiza los datos elementales obtenidos en las etapas precedentes para

---

<sup>756</sup> *Ibidem*.

<sup>757</sup> Boudon y Lazarsfeld (1974), citado en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 10.

poner de manifiesto las relaciones entre los indicadores y delimitar el peso que este tiene sobre el concepto general.

La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (CIDH) propone un modelo para la medición de los compromisos asumidos por parte de los Estados en materia de derechos humanos en su Protocolo de San Salvador.

Para dar cumplimiento al Art. 19 de dicho Protocolo se crea el documento titulado “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso para derechos económicos, sociales y culturales”, donde establece una serie de obligaciones para dar cumplimiento a lo estipulado en dicho Artículo<sup>758</sup>.

Dicho modelo de medición incluye la siguiente categorización de indicadores de derechos humanos.

**Tabla 11. Categorización de Indicadores de Derechos Humanos elaborados por la CIDH**

Tema transversal – Principio de Derechos Humanos				
Categoría	Tipos de indicadores	Estructura	Procesos	Resultados
Recepción del derecho	Indicadores			
	Señales de progreso			
Capacidades estatales	Indicadores			
	Señales de progreso			
Contexto financiero y presupuestario	Indicadores			
	Señales de progreso			

Fuente: Navarrete Ruth (2014), “Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el Derecho a una Alimentación Adecuada. FLACSO, México, p.26

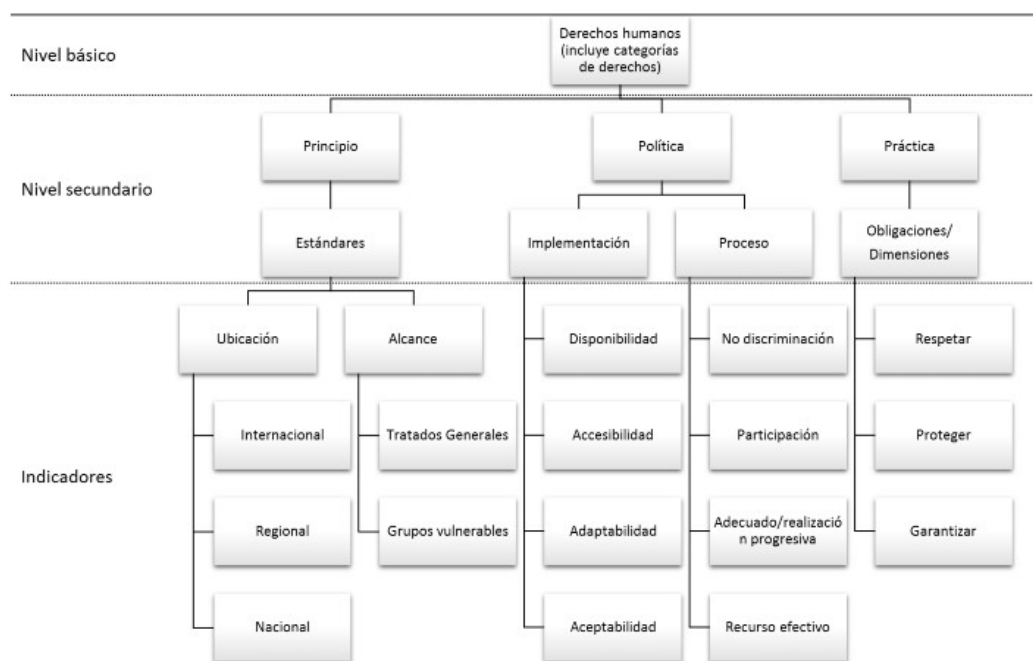
En el gráfico anterior podemos observar como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos propone un esquema de categorización de los indicadores de derechos humanos donde los aspectos centrales a ser analizados con la recepción del derecho, las capacidades estatales así como el contexto financiero y presupuestario. Dichos aspectos son evaluados mediante indicadores

<sup>758</sup> Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derecho a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 25

tanto en la estructura, como en los procesos y los resultados que influyen en el ejercicio de los derechos humanos.

Por su parte, Landman y Carvalho nos proponen la siguiente categorización de indicadores de derechos humanos.

**Tabla 12. Categorización de Indicadores de Derechos Humanos propuesta por Landman**



Una concepción de como derivan los derechos humanos de la legislación internacional

Fuente: Landman & Carvalho (2010) "Measuring human rights". Fuente Secundaria: Navarrete Ruth (2014), "Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derecho a una Alimentación Adecuada. FLACSO, México, p.24

Como podemos observar, los derechos humanos integran el nivel básico a ser garantizado, y en un nivel secundario encontramos los principios, con los estándares que serán empleados, así como la política, que incluye la implementación y los procesos de inclusión de los derechos humanos; y la práctica donde se enfatizan las obligaciones que harán efectivos los derechos humanos. Posteriormente se incorporan los indicadores que serán utilizados en cada uno de los procesos, anteriormente descritos.

Paul Hunt y Tomasêvski también nos proponen una categorización de indicadores para medir los derechos humanos.

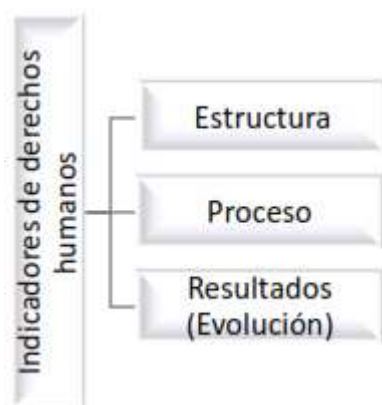
**Tabla 13. Propuesta de categorización de indicadores de derechos humanos por Tomasêvski**

<b>Campos clave</b>			
Asequibilidad	<b>Marco básico de obligaciones gubernamentales</b>	<b>Tramas principales (atributos del derecho)</b>	<b>Indicadores</b>
Acceso			
Aceptabilidad			
Adaptabilidad			

Fuente: Navarrete Ruth (2014), "Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derecho a una Alimentación Adecuada. FLACSO, México, p.22

Con un esquema mucho más sencillo, Tomasêvski nos propone una categorización que incluye como campos clave la asequibilidad, el acceso, la aceptabilidad y la adaptabilidad de los derechos humanos en los distintos procesos, bajo un marco básico de obligaciones gubernamentales.

**Tabla 14. Propuesta de Categorización de indicadores de derechos humanos por Paul Hunt**



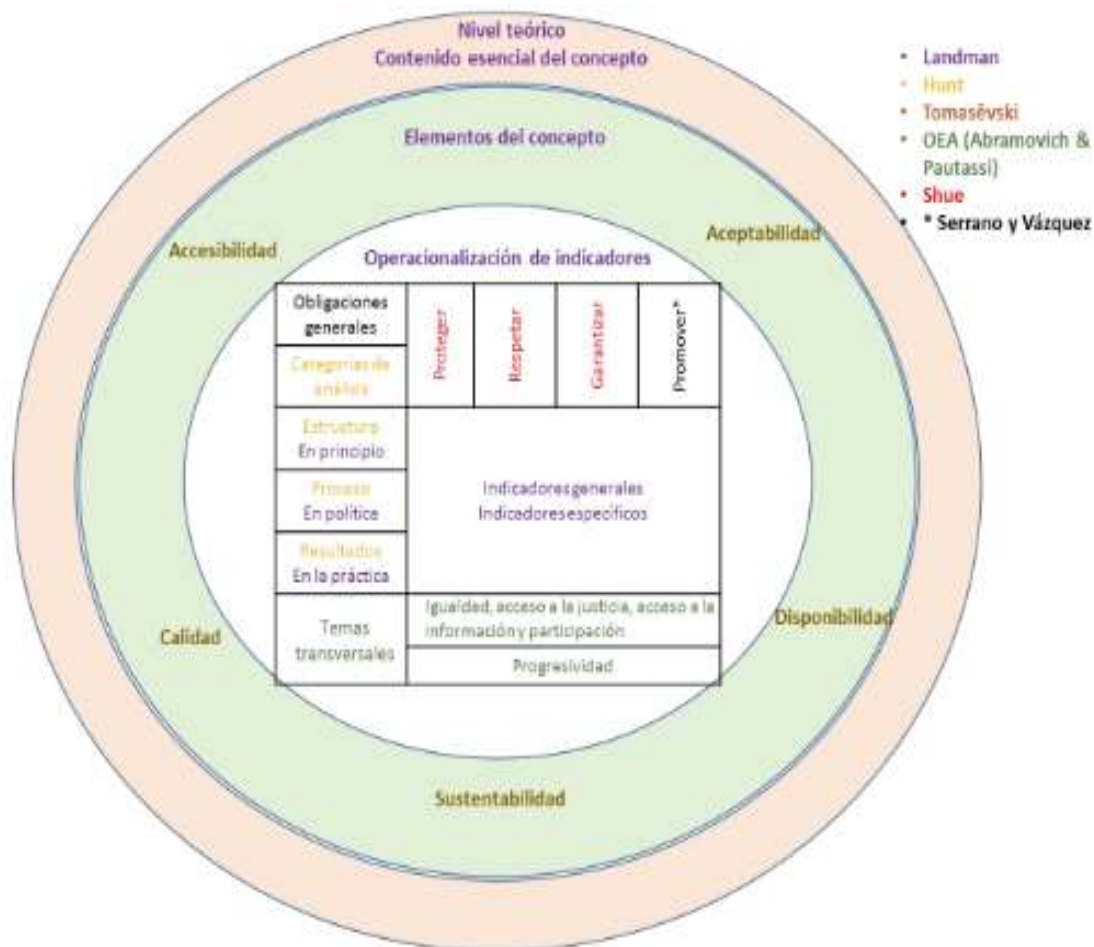
Fuente: Navarrete Ruth (2014), "Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derecho a una Alimentación Adecuada. FLACSO, México, p.21

En cuanto a Hunt, la estructura que nos muestra es mucho más sencilla, ya que solo introduce los indicadores de los derechos humanos en la estructura, los procesos y los resultados de cualquier proceso que involucre la garantía y promoción de los derechos humanos.

Realizando una síntesis sobre las propuestas de Landman, Hunt, Tomasêvski, Abramovich y Patassi, así como Shue, Serrano y Vázquez sobre la categorización de indicadores de derechos humanos, Ruth Navarrete nos ofrece el siguiente cuadro. En él podemos observar un esquema integral de inclusión de los indicadores.



**Tabla 15. Síntesis de Categorías Analíticas para la Construcción de Indicadores de Derechos Humanos**



Fuente: Navarrete, Ruth (2014) “Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derecho a una Alimentación Adecuada. FLACSO, México, p.27

### ***2.3.1.3. Los criterios de seguimiento, monitoreo y evaluación***

Es fundamental también realizar un seguimiento de las acciones realizadas en el proceso de gestión/planificación de las políticas públicas desde el EBDH. Con ello podemos, además de analizar los procesos y los resultados, ayudar a los grupos más vulnerables a fortalecer sus capacidades, visualizar el impacto de la implementación del EBDH a largo plazo y comprobar si los resultados se están alcanzando, mediante la evaluación continua bajo procesos de sensibilización y transparencia.

---

Los criterios de **evaluación** más utilizados en el EBDH son<sup>759</sup>:

- **EFICACIA.** Analiza si se producen cambios positivos y progresivos en el disfrute de los derechos humanos por parte de los titulares, teniendo especial atención a los grupos más vulnerables o excluidos.
- **EFICIENCIA.** Analiza la forma más óptima para destinar los recursos suficientes a la población más vulnerable.
- **IMPACTO.** Mide los cambios en los titulares de derechos y obligaciones, los mecanismos de rendición de cuentas eficaces que funcionan con el EBDH.
- **PERTINENCIA.** Analiza que el proyecto este alineado con los principios y estándares internacionales de derechos humanos, si está basado en el análisis de causas estructurales que han originado la vulneración de los derechos humanos y si tienen en cuenta las necesidades de todos los titulares.
- **SOSTENIBILIDAD.** Examina el grado en que el proyecto ha proporcionado elementos necesarios para la realización de los derechos humanos.
- **VISIBILIDAD.** Reconoce a los agentes externos de apoyo en el logro y realización de los derechos humanos.
- **COBERTURA.** Valora si se ha llegado a la población más vulnerable, desagregando datos por colectivos específicos.
- **PARTICIPACIÓN.** Se refiere a la participación e implicación de los titulares de derechos y deberes, valorando especialmente la participación de las mujeres y de otros colectivos más vulnerables.
- **NO DISCRIMINACIÓN.** Asegura los derechos de todos los sectores sociales, en especial los de aquellos en situación de mayor discriminación, exclusión o desigualdad.

### **3. La incidencia del EBDH en las Políticas Sociales implementadas en México**

La garantía y el respeto a los derechos humanos comenzaron a ser un tema relevante en la política de México a partir de los años ochenta, debido a la presión internacional que se ejerció

---

<sup>759</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., pp. 94-95.

---

sobre el Gobierno Mexicano y a las movilizaciones llevadas a cabo por diversos grupos sociales. La convergencia de ambos factores propició la introducción de los derechos humanos en la agenda social y política, comenzando a desarrollar una conciencia individual y colectiva relativa a la exigencia de promoción, protección y respeto de los mismos<sup>760</sup>.

El efecto de este giro provocó, durante la década de los noventa, los primeros cambios introducidos por el gobierno mexicano en la orientación de su política social<sup>761</sup>. Se comenzó a introducir mecanismos normativo-institucionales para la protección de los derechos humanos, que fueron evolucionando hasta alcanzar máximo reconocimiento y garantías en la Constitución Mexicana en el año 2011.

El primer órgano institucional creado al respecto fue la *Dirección General de Derechos Humanos*, establecida por el Presidente Carlos Salinas de Gortari en 1989. Poco después, en 1990, se crearía también la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. Todo este proceso culminó la creación, en 2002, de la *Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos*, coordinada por la Secretaría de Gobernación. La cual fue la encargada de diseñar y ejecutar una política nacional de derechos humanos. Posteriormente, dicha Unidad fue nombrada *Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos*.

Así pues, la apertura de México al sistema de derechos humanos se produjo en tres grandes etapas<sup>762</sup>:

1. A principios de los ochenta: Se lleva a cabo la primera ola de ratificación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos por parte del Estado mexicano, como son:
  - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). Ratificado el 23 de marzo de 1981.

---

<sup>760</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, México, D.F., p. 13.

<sup>761</sup> Se introduce por decreto presidencial el 6 de junio de 1990 la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; en 1992 se le atribuye personalidad jurídica y patrimonio propio y en 1999 se le dotó de autonomía de gestión y presupuesto. Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 13.

<sup>762</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 33.

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Ratificado el 23 de marzo de 1981.
  - Convención Americana sobre Derechos Humanos. Firmada el 24 de marzo de 1981.
2. A finales de los noventa: Se lleva a cabo el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diciembre de 1998 y se dan las primeras señales de apertura a los organismos internacionales de derechos humanos.
  3. Inicio del año 2000. Se da un impulso al fortalecimiento en la vinculación con el sistema internacional de derechos humanos. A partir del cambio político en México (alternancia), con la victoria del PAN, se aceptó la competencia de organismos cuasi-jurisdiccionales de derechos humanos de Naciones Unidas. Asimismo se firmaron y ratificaron los instrumentos que faltaban por hacerlo.

Como se ha señalado anteriormente, los principales compromisos internacionales adquiridos en materia de derechos humanos por el Gobierno de México<sup>763</sup>, se dieron durante los años ochenta y noventa con el desarrollo de la primera y en la segunda etapa de la apertura de México al Sistema Internacional de los Derechos Humanos. A continuación se mencionan los más relevantes:

**Tabla 16. Principales compromisos internacionales adquiridos por el gobierno de México en materia de derechos humanos**

Tratado	Fecha de adopción/observaciones
Convención relativa a la esclavitud.	Firmada 13 de septiembre de 1935.
Carta de las Naciones Unidas	Aprobada el 9 de octubre de 1946.
Declaración Universal de los Derechos Humanos <sup>764</sup> (DUDH).	Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial <sup>765</sup> .	Ratificada el 20 de febrero de 1975.

<sup>763</sup> Para ver la de forma más detallada el listado completo de los tratados internacionales suscritos por México ver Anexo 2, Cuadro 51: “Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por México”.

<sup>764</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentra disponible en el siguiente enlace: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

<sup>765</sup> La vinculación de México a dicha Convención se dio el 16 de septiembre de 1996, a las enmiendas del artículo 8 de dicha convención, las cuales fueron aprobadas el 15 de enero de 1992.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <sup>766</sup> (PIDCP).	Adherido el 23 de marzo de 1981, y suscritos los dos protocolos facultativos en 2002 y 2007.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC).	Adherido el 23 de marzo de 1981.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) <sup>767</sup> .	Ratificada el 23 de marzo de 1981 y su protocolo facultativo se suscribió el 15 de marzo de 2002.
Convención Internacional contra la tortura y otro tipo de tratos o penas crueles inhumanos o degradantes.	Firmada el 6 de marzo de 1986.
Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes	Ratificado el 5 de septiembre de 1990.
Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y sus Familias (CMW).	Ratificada el 8 de marzo de 1999.
Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.	Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de Septiembre de 2007.
Convención sobre los Derechos del Niño <sup>768</sup> .	Ratificada por México el 21 de septiembre de 1990.
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo.	Suscritos por México el 27 de septiembre de 2007.

Fuente: elaboración propia con información obtenida de SRE (2011:45) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.

A nivel regional los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México son los siguientes:

**Tabla 17. Principales compromisos regionales adquiridos por el gobierno de México en materia de derechos humanos**

Tratado	Fecha de adopción/Observaciones
Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (DADH)	Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en 1948.
Carta a la Organización de los Estados Americanos.	Aprobada el 13 de enero de 1949.
Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)	Ratificada el 2 de marzo de 1981.

<sup>766</sup> El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos puede consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>, así como sus protocolos facultativos <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr-one.htm> y <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccprdeath.htm> y en Anexo 2, Cuadro 48.

<sup>767</sup> El texto de la CEDAW se puede consultar en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm> y en Anexo 2, Cuadro 48.

<sup>768</sup> La Convención de los Derechos del Niño puede consultarse en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.	Firmada el 11 de septiembre de 1987.
Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador.	Ratificado el 3 de agosto de 1996.
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belem Do Para”	Ratificada el 19 de junio de 1998.

Fuente: elaboración propia con información obtenida de SRE (2011:45) y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TI.html>.

Para analizar la influencia del EBDH en las políticas sociales en México durante el período clave de nuestro análisis (1994-2006), estudiaremos, en primer lugar, las reformas constitucionales realizadas por los distintos gobiernos en México en materia de derechos humanos. En segundo lugar, analizaremos los organismos e instrumentos jurídicos diseñados para garantizar la promoción de los derechos humanos en el país. En tercer lugar, revisaremos la política social contenida en el *Plan Nacional de Desarrollo* del sexenio de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, que constituye el marco general y referencial de la política pública nacional, para comprobar la influencia del EBDH en su diseño y objetivos. Finalmente, analizaremos los dos principales programas sociales llevados a cabo durante el período de análisis 1994-2006, (PROGRESA y OPORTUNIDADES) para esclarecer si fueron diseñados e implementados desde la garantía y promoción de los derechos humanos.

### 3.1. El reconocimiento constitucional de los derechos humanos en México

Como es bien sabido, la Constitución Política Mexicana fue una de las primeras constituciones del mundo en incorporar los derechos sociales<sup>769</sup>. Sin embargo, la implementación de dichos derechos nunca se vio reflejada en la vida cotidiana de los mexicanos.

Durante el sexenio de gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1987-1994) se produjeron numerosas reformas de la Constitución, en el ámbito de la educación, de la religión, pasando por el reparto de las tierras, la reestructuración del sistema nacional electoral, y afectando también a la promoción y protección de los derechos humanos.

---

<sup>769</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo14166.pdf>

---

Siendo sensible a las estrategias de numerosos organismos internacionales, de incluir el desarrollo humano y la promoción de los derechos humanos en las agendas políticas, durante los años noventa se iniciaron en México una serie de acciones para incluir en la legislación interna los compromisos internacionales en esta materia. El 5 de junio de 1990 se llevó a cabo la reforma al Art. 102 de la *Constitución Política Mexicana* para dar paso al nacimiento, por decreto presidencial, de la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (CNDH)<sup>770</sup>. La CNDH fue constituida como el órgano encargado de vigilar y proponer el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. La CNDH formaba parte del equipo de trabajo de la Secretaría de Gobernación aunque fungía como un órgano descentralizado. En posteriores reformas se le dotó de autonomía presupuestaria y de gestión. La reforma Constitucional facultó a la CNDH para que estableciera mecanismos de prevención, atención y coordinación de los derechos de los nacionales y extranjeros en territorio nacional.

Por su parte, la reforma del Art. 1 de la Constitución mexicana otorgó una nueva jerarquía a los tratados internacionales, estableciendo que todas las personas gozaran de los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en dichos tratados. Con ello se imponían nuevas obligaciones al Estado mexicano, como son las de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, así como a las demás autoridades de cualquiera de los tres órdenes de gobierno de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Con dicha reforma se adoptaron cuatro leyes reglamentarias desarrollando los artículos constitucionales reformados relativos a las reparaciones, asilo, suspensión de garantías y expulsión de personas extranjeras<sup>771</sup>.

La incorporación de los compromisos internacionales adquiridos por México en materia de derechos humanos en la Constitución Mexicana, representa un gran avance por parte del Gobierno Mexicano en la promoción y respeto de dichos derechos<sup>772</sup>. La conversión de esos derechos y obligaciones en materia de legislación positiva del Estado mexicano constituyó el primer paso para su promoción y garantía de cumplimiento en todo el territorio nacional. Con el compromiso de que

---

<sup>770</sup> Para mayor información sobre la creación de la CNDH, ver decreto de creación en el siguiente enlace: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=200653&pagina=3&seccion=0](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=200653&pagina=3&seccion=0)

<sup>771</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 23.

<sup>772</sup> Para mayor información sobre las reformas realizadas en la Constitución Política de México en materia de Derechos humanos ver en Anexo 2, Cuadro 50.

---

los derechos humanos serán aplicados y vigilados de manera directa por las autoridades mexicanas, especialmente por parte del Poder Judicial. Para dar sustento a dichas obligaciones el gobierno mexicano adopta el principio de “*pro personae*” o de la “interpretación conforme”, la cual garantiza la prevalencia de la norma que más favorezca a la persona<sup>773</sup>. Con ello se produjo una necesaria unificación de los sistemas nacional e internacional de protección de derechos humanos.

La reforma a la Constitución en esta materia se inició en 1990 y alcanzó su total desarrollo en 2011. A partir del 2006, durante la presidencia de Felipe Calderón, se llevaron a cabo diversas acciones dentro del objetivo 4 relativo al Fortalecimiento del cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos y de su promoción al interior del Poder Legislativo y Judicial, y ante los tres órdenes de gobierno<sup>774</sup>, contenida dentro del *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*.

Para llevar a cabo las últimas reformas de la Constitución en materia de derechos humanos, se creó una *Subcomisión de Armonización Legislativa* en el 2009, conformada por las dependencias de la Administración Pública Federal, las organizaciones de la sociedad civil y por los organismos autónomos de derechos humanos. Los cuales además de promover el dialogo y el análisis para la reforma constitucional en materia de derechos humanos, estudiaron también, entre muchos otros temas, la reforma federal sobre delitos contra periodistas.

Las reformas realizadas a la Constitución en materia de derechos humanos a partir de los años noventa, fueron son las siguientes según orden cronológico<sup>775</sup>:

- 1990. Creación por Decreto Presidencial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>776</sup>.

---

<sup>773</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 24.

<sup>774</sup> DOF (2008), *Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México, D.F. p. 6.

<sup>775</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 13.

<sup>776</sup> La Ley que regula a la CNDH puede consultarse en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-42.pdf>



- 2000. Se reforma el Artículo 4 para dar paso al reconocimiento de un grupo de derechos específicos para la niñez<sup>777</sup>.
- 2001. Se reforma el Artículo 1 y 2 para dejar expresamente prohibido cualquier forma de discriminación (Art. 1) y reconocer el derecho de los pueblos indígenas (Art. 2)<sup>778</sup>.
- 2002. Se reforma el Artículo 3 para ampliar los niveles de educación básica obligatoria y gratuita, desde preescolar hasta secundaria<sup>779</sup>.
- 2002. Se reforma el Artículo 113 para dar reconocimiento a la obligación por parte del Estado de reparar el daño a los afectados a los derechos particulares<sup>780</sup>.
- 2005. Reforma al Artículo 18 relativo al sistema de justicia para adolescentes<sup>781</sup>.
- 2005. Reforma al Artículo 22 sobre la abolición de la pena de muerte.
- 2007. Reforma al Artículo 6 sobre el establecimiento de las bases y principios para el ejercicio del derecho al acceso a la información.
- 2008. Reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal.
- 2009. Reforma al Artículo 16 sobre el reconocimiento del derecho a la protección de datos personales<sup>782</sup>.
- 2011. Reforma más importante en materia de derechos humanos, la cual representa un avance en la armonización del orden jurídico nacional con el derecho internacional de los derechos humanos<sup>783</sup>.

A manera de resumen podemos señalar que los principales cambios se dieron en la incorporación de conceptos como “De los derechos humanos y de sus garantías”; por la expresión “De las garantías individuales”, cambiando el término “Derechos del Hombre” por “Derechos de la persona”, “Derechos del niño” por “Derechos de la niñez”, entre otros.

---

<sup>777</sup> La reforma al Artículo 4 constitucional puede consultarse en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/html/r-148.html>

<sup>778</sup> Las reformas a los Artículos 1 y 2 pueden consultarse en el siguiente enlace: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/pdf/r-151.pdf>

<sup>779</sup> La reforma al Artículo 3 puede consultarse en el siguiente enlace: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/html/r-153.html>

<sup>780</sup> La presente reforma se llevó a cabo en el 2002 pero no entro en vigor hasta el 2004. La reforma constitucional del presente Artículo puede consultarse en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/html/r-152.html>

<sup>781</sup> La reforma constitucional del presente Artículo puede consultarse en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/html/r-165>.

<sup>782</sup> La reforma constitucional del Artículo 16 puede consultarse en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2009/CDConstitucion/html/r-187.html>

<sup>783</sup> Secretaria de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 13.

---

Como hemos descrito anteriormente, los principales aporte de la reforma constitucional en materia de derechos humanos tiene que ver sobre todo con el reconocimiento de los compromisos adquiridos a través de los tratados internacionales en la legislación nacional bajo el principio de *pro personae*<sup>784</sup>; así como el deber del Estado de investigar, prevenir y sancionar las violaciones sobre los derechos humanos en el país y de su compromiso con la política exterior para respetar, proteger y promocionar los derechos humanos. Asimismo se resalta como elemento de gran aporte, la incorporación de los artículos relativos al ‘derecho a la cultura’ para dar cumplimiento al *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Sin duda estamos ante la reforma constitucional más significativa que se ha dado en la historia del México moderno, porque por primera vez se recogen en la constitución los derechos fundamentales consagrados en los tratados internacionales de los que México forma parte, a la vez que propone los mecanismos para hacerlos efectivos. Los artículos reformados que, en concreto, incidieron de manera decisiva en la garantía de los derechos humanos, fueron los siguientes<sup>785</sup>:

Artículo 1. Se amplía la protección de todas las personas en los Estados Unidos Mexicanos a gozar no solamente de las garantías que otorga la Constitución sino a gozar “*de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*”, garantizando también su protección sin restringir ni suspender su ejercicio salvo en los casos y bajo las condiciones que establezca la Constitución. Asimismo se incorporan dos párrafos más que señalan que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos se harán conforme a lo señalado en la Constitución y en los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento la protección más amplia de la persona; y que todas las autoridades tienen “*la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*”, quedando el Estado obligado “*a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley*”<sup>786</sup>.

---

<sup>784</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011 *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 11.

<sup>785</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”, (<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>.) Más información ver Anexo 2, Cuadro 3. “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”.

<sup>786</sup> *Ibidem*.

---

Artículo 3. Se incorpora el respecto a los derechos humanos junto al amor a la Patria, a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y justicia, como temas clave que fomentará la educación que imparta el Estado.

Artículo 11. Se reemplaza la palabra “Todo hombre” por “*Toda persona...tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes*”. Se incorpora un párrafo donde se enfatiza que toda persona en caso de persecución, por motivos de orden políticos, tiene derecho a solicitar asilo, otorgando refugio por causas de carácter humanitario, regulando por ley sus procedencias y excepciones.

Artículo 15. Enfatiza que no se celebraran ni autorizaran extradiciones de reos que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren “*los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los Tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte*”.

Artículo 18. Enfatiza que “*el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos...<sup>787</sup>*”, además del trabajo, la capacitación para el mismo, la salud, la educación y el deporte.

Artículo 29. Señala que en caso de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro conflicto que ponga a la sociedad en peligro, solamente el Presidente de la República, con el acuerdo de la Procuraduría General y del Secretario de Estado, “*podrán restringir o suspender en todo el país o en un lugar determinado el ejercicio de los derechos y de las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente la situación<sup>788</sup>*”. Dicha suspensión deberá hacerse por tiempo limitado y “*sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona<sup>789</sup>*”. Se incorporan cuatro párrafos más que indican que todos aquellos decretos que se expidan durante ese periodo no podrán restringir ni suspender el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a

---

<sup>787</sup> *Ibidem.*

<sup>788</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”, (<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>.) Más información ver Anexo 2, Cuadro 3. “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”.

<sup>789</sup> *Ibidem.*

---

la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

El segundo párrafo nos señala que la suspensión o restricción de dichos derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por la Constitución y deberán ser proporcionales al peligro al que se ha hecho frente, observando en todo momento los principios de racionalidad, legalidad, proclamación, no discriminación y publicidad. El tercer párrafo indica que todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante la vigencia del período de restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, quedarán sin efecto alguno de forma inmediata una vez se ponga fin a dicha restricción o suspensión. El cuarto párrafo señala que solamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá pronunciarse, a la mayor rapidez y bajo oficio, sobre la constitucionalidad y validez de los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión de derechos y garantías.

Artículo 33. Señala que “son *personas* extranjeras las que no posean cualidades determinadas en el artículo 30 constitucional” e incorpora que éstas “*gozaran de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución*”<sup>790</sup>. Se anexa un párrafo que menciona la facultad del Ejecutivo de la Unión, bajo previa audiencia y con fundamento en la ley, de expulsar del territorio nacional a las personas extranjeras, señalando el lugar y el tiempo que dure la detención bajo regulación por procedimiento administrativo.

Artículo 89. Sobre las facultades y obligaciones del Presidente en el punto X incorpora *el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos* como parte de las funciones en la política exterior y en la celebración de tratados internacionales, además de las de la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la lucha por la paz y seguridad internacional, entre otros.

---

<sup>790</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”, (<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>.) Más información ver Anexo 2, Cuadro 3. “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”.

---

Artículo 97. Se modifica el segundo párrafo donde se señala que “*La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal*<sup>791</sup>” en lugar de que dicha Corte de Justicia pudiera nombrar a alguno o algunos de los miembros o juez de Distrito o Magistrado de Circuito o comisionados especiales para que averigüe algún hecho que constituya una violación grave de garantía individual.

Artículo 102. Se modifica el segundo y el tercer párrafo y se incorporan tres párrafos más (5, 8 y 11). El segundo párrafo hace mención a la obligación de todo servidor público de responder a las recomendaciones presentadas por los organismos establecidos por el Congreso de la Unión y de las legislaturas de las entidades federativas en materia de protección de los derechos humanos. Señalando que en caso de no dar cumplimiento a las recomendaciones señaladas o de no ser aceptadas, deberán presentar su negativa y hacerla pública bajo comparecencia en los órganos legislativos correspondientes. El quinto párrafo incorporado señala que la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos se establecerá y garantizará en las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. El octavo párrafo se refiere a la elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como la de sus integrantes, la cual deberá ser bajo consulta pública, con criterios de transparencia y en los términos que señale la ley. El onceavo párrafo señala la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de solicitar investigaciones sobre hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, ya sea por petición propia o por petición del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de algún Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Artículo 105. Se incorpora “*los tratados internacionales de los que México sea parte*” en el apartado II, sección g de este artículo, sobre los asuntos que deberán ser de conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referentes a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; quedando de la siguiente manera: “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de las leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la

---

<sup>791</sup> *Ibidem.*

---

Republica, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y *en los tratados internacionales de los que México sea parte*<sup>792</sup>”.

### **3.2. Organismos e instrumentos jurídicos implementados para la promoción de los derechos humanos en México**

Una vez analizados los cambios constitucionales realizados en materia de derechos humanos, procederemos a la descripción de los principales organismos e instrumentos jurídicos implementados en el país para dar seguimiento y garantizar los cambios plasmados en la carta magna en materia de derechos humanos.

Para dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas a nivel internacional y constitucional en materia de derechos humanos, el gobierno mexicano elaboró una serie de documentos jurídicos y creó una serie de organismos. Exponemos, a continuación, aquellos que por su relevancia y continuidad en el tiempo han perdurado y contribuido a la construcción de una verdadera cultura de respeto y promoción de los derechos humanos en México.

#### ***3.2.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos***

Fue creada por decreto presidencial en 1990 bajo la legislatura de Carlos Salinas de Gortari. Entre sus principales acciones se encuentra la de proteger y dar promoción a los derechos humanos en el país. Se reconoce como un organismo descentralizado desde 1992 al cual se le dotó de personalidad jurídica y patrimonio propio. En 1999 se le dotó de autonomía de gestión y de presupuesto. A partir de entonces dicha Comisión se ajusta a los estándares de los principios de París, relativos al funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. En 2006 se fortalecen sus acciones atribuyendo un nuevo mecanismo de protección de los derechos relativos a la igualdad de género y en el 2007 se le adiciona el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. En 2011 funge como supervisor, al igual que

---

<sup>792</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”, (<http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>). Más información ver Anexo 2, Cuadro 3. “Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos”.

---

los demás órganos de protección y defensa de los derechos humanos a nivel nacional y del Distrito Federal, de la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>793</sup>.

La figura del *ombudsman* mexicano está actualmente regulada en el Artículo 102, apartado B de la Constitución Mexicana<sup>794</sup>.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos al igual que los Órganos u Unidades de Protección y Defensa de los Derechos Humanos constituyen el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos en México<sup>795</sup>.

### ***3.2.2. Organizaciones de la Sociedad Civil en materia de Derechos Humanos***

Las *Organizaciones de la Sociedad Civil* (OSC) se consideran el eslabón más importante en la promoción y vigilancia de los derechos humanos en la sociedad mexicana. Gracias a la presión ejercida al gobierno mexicano por las diversas OSC se ha contribuido a la incorporación de diversos mecanismos e instrumentos de actuación para el respeto y la promoción de los derechos humanos en el país<sup>796</sup>.

Dichas organizaciones comenzaron a crearse durante los años sesenta hasta los ochenta, raíz de los movimientos sociales que tuvieron lugar en México. En especial, las OSC que defienden los derechos políticos y civiles en México tuvieron su origen durante los años setenta para contrarrestar las acciones del gobierno, instalado en un régimen autoritario. En cuanto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, éstos cobraron mayor relevancia en las OSC durante los años noventa debido a la necesidad de que dichos derechos fueran reivindicados<sup>797</sup>.

---

<sup>793</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 27.

<sup>794</sup> *Ibidem*.

<sup>795</sup> *Ibidem*.

<sup>796</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 28.

<sup>797</sup> *Ibid.*, p. 32.

---

Las organizaciones pioneras en materia de derechos humanos en México son el *Centro Nacional de Comunicación Social* (CENCOS) y la *Amnistía Internacional, sección mexicana* (AI) que tuvieron sus orígenes durante los años sesenta<sup>798</sup>.

Durante la década de los noventa se dio un fuerte incremento en la creación de OSC en materia de derechos humanos, de los cuales podemos mencionar los siguientes: La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, la Liga Mexicana de Derechos Humanos, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Po Juárez<sup>799</sup>. Éstas y otras instituciones que trabajan en pro de los derechos humanos contribuyeron a incorporar a los derechos humanos como un tema de alta prioridad en el debate social y político del país.

Asimismo, durante esa misma década, comenzaron a crearse redes que trabajan en favor de los derechos humanos conformando una Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para Todas y Todos”, y otras redes como la Red por los Derechos de la Infancia, las Redes de Mujeres por los derechos sexuales y reproductivos (Milenio Feminista), las relativas a los derechos laborales, entre otras.

De las 14.597 organizaciones de la sociedad civil registradas oficialmente a nivel federal hasta el año 2011, 2.691 organizaciones están vinculadas con los derechos humanos<sup>800</sup>. La importancia de la existencia de dichas OSC ha sido de gran importancia ya que permitieron avanzar hacia el respeto y la incorporación de los derechos humanos en la vida de las personas.

El acercamiento entre las OSC y el gobierno mexicano comenzó a fortalecerse con la creación de la Comisión Intersecretarial de Política Gubernamental de Derechos Humanos en 1994. Dicha Comisión tenía como propósito crear un espacio de diálogo entre las OSC y el gobierno, garantizando la participación de las mismas en el diseño y evaluación de las políticas gubernamentales en materia de derechos humanos. En el 2003, dicho mecanismo de diálogo se transformó en la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos

---

<sup>798</sup> *Ibidem*.

<sup>799</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 32.

<sup>800</sup> *Ibid.*, p. 29.



---

(CPGMMDH)<sup>801</sup>, conservando los objetivos y criterios otorgados desde su creación. En el año 2004 se aprobó la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>802</sup>, fortaleciendo con ello las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil<sup>803</sup>.

Una de las tareas pendientes que tiene el gobierno mexicano es tomar con mayor consideración las recomendaciones realizadas por las OSC a través de los mecanismos de dialogo y participación diseñados para ello. Así como fomentar la participación ciudadana mediante el trabajo conjunto y la colaboración mutua con las OSC y ONG.

### ***3.2.3. Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012***

El Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012<sup>804</sup> fue elaborado por la Secretaria de Gobernación en consonancia con las directrices previstas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual la consideraba como un objetivo integral de la política pública en materia de derechos humanos, ya que trabajaría como una política integral en consonancia con los 5 ejes que constituían dicho Plan Nacional de Desarrollo.

Aunque el mencionado Programa Nacional de Derechos Humanos fue implementado posterior al período de análisis del presente trabajo de investigación, hemos considerado importante y necesaria su mención en este capítulo, ya que con ello podemos ver como se terminaron de incorporar los derechos humanos en los planes y programas sociales a nivel nacional, proporcionándonos un panorama general sobre su situación en la legislación, mediante los esquemas establecidos para su desarrollo e implementación.

---

<sup>801</sup> Para obtener mayor información sobre la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos consultar: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos\\_Humanos/Comision\\_de\\_Politica\\_Gubernamental\\_en\\_Materia\\_de\\_Derechos\\_Humanos](http://www.derechoshumanos.gob.mx/es/Derechos_Humanos/Comision_de_Politica_Gubernamental_en_Materia_de_Derechos_Humanos)

<sup>802</sup> Para obtener mayor información sobre la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, consultar el siguiente enlace: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo5435.doc>

<sup>803</sup> Secretaria de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., pp. 29-30.

<sup>804</sup> Para mayor información sobre la vinculación del Programa Nacional de Derechos Humanos con el PND 2007-2012 así como los objetivos del primero, ver Anexo 2, Cuadros 52, 53, 54, 55 y 56.

---

Los objetivos señalados en el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 son de observancia obligatoria para todas las dependencias de la Administración Pública Federal, incluyendo las entidades paraestatales.

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 enfatizaba que “solo garantizando la debida protección de la vida, el patrimonio, las libertades y los derechos de todos los mexicanos, se proveerá de una base firme para el desarrollo óptimo de las capacidades de la población<sup>805</sup>”. Con ello se daba paso a la creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, el cual sería el responsable de establecer las estrategias, líneas de acción y objetivos para asegurar el respeto de los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal, contribuyendo a modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos.

El *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012* se dividió en cuatro grandes áreas de actuación<sup>806</sup>:

1. *La inclusión de una perspectiva de derechos humanos en las políticas públicas.* Para fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la Administración Pública Federal<sup>807</sup>.
2. *La implementación de mecanismos de colaboración y coordinación entre los poderes de la Unión y los órdenes de Gobierno.* Para fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos<sup>808</sup>.
3. *La promoción y difusión de una cultura de derechos humanos.* Con el objetivo de consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos<sup>809</sup>.
4. *La debida armonización legislativa.* Para fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de los Tratados e instrumentos jurídicos de derechos humanos

---

<sup>805</sup> DOF (2008), *Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México, D.F, p. 1

<sup>806</sup> *Ibid.*, pp. 1-6. Para una mayor información sobre la actuación de los objetivos del PNDH 2007-2012 en las políticas públicas ver Anexo 2, Cuadro 52.

<sup>807</sup> Los indicadores y metas desarrollados para logra el presente objetivo se encuentran disponibles en Anexo 2, Cuadro 53.

<sup>808</sup> Los indicadores y metas desarrollados para logra el presente objetivo se encuentran disponibles en Anexo 2, Cuadro 54.

<sup>809</sup> Los indicadores y metas desarrollados para logra el presente objetivo se encuentran disponibles en Anexo 2, Cuadro 55.

---

y promover ese cumplimiento al interior del Poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno<sup>810</sup>.

Los resultados obtenidos en la implementación de las acciones del *Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012* durante su primer año de gestión los podemos resumir, en cada uno de los objetivos establecidos en el Programa, de la siguiente manera:

1. **Objetivo 1**<sup>811</sup>. Para dar cumplimiento a la estrategia 1.1 del presente objetivo referente a la consolidación de los presupuestos públicos y mecanismo de coordinación en la Administración Pública Federal con perspectiva de derechos humanos encontramos que, aunque se incluyó en el artículo 54 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, la ejecución del PNDH se encontraba sin la asignación de recursos para el cumplimiento de sus acciones. Por lo que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados manifestó a los legisladores la necesidad de trabajar hacia la asignación de presupuestos etiquetados para dar cumplimiento a las acciones del PNDH. En lo que respecta a la línea de acción encargada de crear, fortalecer o consolidar un área encargada de atender los asuntos de derechos humanos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), se encontró que solo 10 de las 38 entidades y dependencias contaban con una dirección de área en materia de derechos humanos<sup>812</sup>. Mismos que por su importante se detallan más adelante.
2. **Objetivo 2**<sup>813</sup>. Para dar cumplimiento a las acciones propuestas en el objetivo dos relativas a la promoción de la participación del Poder Legislativo y Judicial en los proceso de planeación y seguimiento de las Políticas Públicas en materia de Derechos Humanos, se llevó a cabo una reunión entre la Secretaria de Gobernación presento, la Unidad para la promoción y Defensa de los Derechos Humanos ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados en la cual se revisó la situación actual de la política pública en materia de derechos humanos y se llegó a la conclusión de desarrollar actividades conjuntas y, como

---

<sup>810</sup> Los indicadores y metas desarrollados para logra el presente objetivo se encuentran disponibles en Anexo 2, Cuadro 56.

<sup>811</sup> DOF (2008), *Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos*, cit., pp. 7, 9 y 11.

<sup>812</sup> Para mayor información sobre las dependencias y entidades de la APF y de la PGR que contaban con órganos de promoción y defensa de los derechos humanos ver Anexo 2, Cuadro 57.

<sup>813</sup> DOF (2008), *Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, cit., pp. 7, 10 y 12.

---

hemos mencionado anteriormente, otorgar el presupuesto necesario para el desarrollo de las mismas. En lo que respecta al cumplimiento de las disposiciones señaladas en la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena relativas al compromiso para diseñar un Plan Nacional de Acción en materia de Derechos Humanos, se desarrolló un mecanismo de coordinación entre las entidades federativas para diseñar y ejecutar políticas públicas nacionales y locales con respeto a la soberanía y a las competencias federales. Obteniendo 14 anexos de ejecución entre la Secretaría de Gobernación y las Entidades federativas.

3. **Objetivo 3**<sup>814</sup>. Para dar cumplimiento al presente objetivo sobre la consolidación de una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos se trabajó en la creación de un proceso de información permanente que permitiera a las personas exigir sus derechos, respetar los derechos de los demás y conocer los mecanismos para hacerlos efectivos. Para ello se publicaron dos mil ejemplares del PNDH 2008-2012, mismas que fueron repartidas por todas las dependencias de la APF. Asimismo se creó una página web de la Unidad para la Promoción y Defensa de los derechos humanos<sup>815</sup>.
4. **Objetivo 4**<sup>816</sup>. Uno de los principales propósitos del presente objetivo es dar cumplimiento a las obligaciones internacionales derivadas de tratados e instrumentos jurídicos en materia de derechos humanos y dar promoción de los mismos al interior del Poder Legislativo y Judicial, y para ello se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos, descrita anteriormente, la cual realizó su última etapa de ejecución dentro del presente PNDH durante el 2009 y el 2011. Otro aspecto a desarrollar dentro del presente objetivo fue el dar impulso al seguimiento de las observaciones generales y opiniones consultivas de los organismos internacionales en materia de derechos humanos, y para ello se encomendó a la Subcomisión de Seguimiento y Evaluación del Programa Nacional de Derechos Humanos dar seguimiento a las recomendaciones del Mecanismo de Examen Periódico Universal (MEPU).

---

<sup>814</sup> DOF (2008), *Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, cit., pp. 7, 10 y 12.

<sup>815</sup> Para conocer más acerca de la información contenida en la página web visitar: [www.derechoshumanos.gob.mx](http://www.derechoshumanos.gob.mx)

<sup>816</sup> DOF (2008), *Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012*, cit., pp. 7, 10 y 12.

---

### ***3.2.4. Órganos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos a nivel nacional y en el Distrito Federal***

En México existen actualmente 33 órganos de protección y defensa de los derechos humanos distribuidos en todo el territorio nacional (32 en los Estados federativos y uno en el Distrito Federal). Del total de ellos, 18 tiene autonomía plena, 9 cuentan con autonomía presupuestaria, 11 de ellos autonomía de gestión y 6 autonomía técnica. 31 de ellos cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, aunque con la reforma constitucional llevada a cabo en 2011 se garantiza la autonomía de gestión y de presupuesto para los 33 órganos de protección y defensa de los derechos humanos<sup>817</sup>.

Dichos órganos de protección y defensa de derechos humanos fueron creados bajo el Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012, para dar cumplimiento al Objetivo 1 relativo al fortalecimiento de la perspectiva de Derechos Humanos en la elaboración de las políticas públicas en la APF, sobre la creación de Mecanismo de Coordinación en las Dependencias y Entidades de la APF con perspectiva de Derechos Humanos.

### **3.3. Influencia del EBDH en la Política social durante el período de transición (1994-2006)**

Una vez descritas las reformas realizadas a la Constitución Mexicana para la incorporación de los derechos humanos y analizados los instrumentos jurídicos y los organismos creados para promover los derechos humanos en México, procederemos al análisis de la política pública mexicana para identificar si en ésta se aprecia algún influjo del enfoque de derechos humanos. Nos centraremos en los *Planes Nacionales de Desarrollo* y en los programas sociales más importantes implementados durante el periodo de transición 1994-2006.

Desarrollaremos este análisis en dos apartados, el primero referente al *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000, implementado durante la presidencia de Ernesto Zedillo y el segundo apartado referente al análisis del *Plan Nacional de Desarrollo* 2001-2006, implementado durante

---

<sup>817</sup> Secretaria de Relaciones Exteriores, SRE (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos*, cit., p. 15.

---

la presidencia de Vicente Fox. Tratando de identificar la presencia de elementos relativos al Enfoque basado en los Derechos Humanos.

### ***3.3.1. El EBDH y el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000***

Bajo la presidencia de Ernesto Zedillo, los derechos humanos fueron incorporados en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, más como una exigencia retórica de legitimación institucional y política que como un verdadero compromiso con la sociedad mexicana relativa al cumplimiento de las obligaciones internacionales y constitucionales. Esto fue debido, en parte, al enorme reto que el presidente Zedillo afrontó para mantener la economía estable ante la grave crisis que padecía en esos momentos el país. Pero la realidad es que ni los derechos humanos ni las políticas de desarrollo social universalistas fueron una prioridad para el Estado, y prueba de ello la encontramos no sólo en los indicadores socioeconómicos relativos a la pobreza y la desigualdad, sino también en los resultados de los programas sociales implementados así como en los enfrentamientos de todo tipo que se sucedieron durante el sexenio con diversos sectores de la población y especialmente con las comunidades indígenas del sur del país.

Los gastos destinados a las políticas sociales tampoco respondieron a las enormes necesidades existentes en la sociedad. Bajo el Programa PROGRESA, como ya hemos visto en el capítulo II, se trabajó únicamente con la población en situación de extrema pobreza de las zonas rurales del país. Por lo que el resto de la población que no cubría el perfil que requería dicho programa, se encontraba fuera de cualquier ayuda gubernamental, aunque su condición de pobreza pudiera ser incluso mayor.

La mención del concepto ‘derechos humanos’ en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* se realiza en treinta y una ocasiones:

“El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar resueltamente hasta consolidar un régimen de certidumbre jurídica para el patrimonio de las familias y las actividades productivas, y, a la vez, crear las condiciones que permitan al Estado prevenir eficazmente la delincuencia, combatir frontalmente las organizaciones criminales, perseguir y castigar oportunamente los delitos. Conforme a los lineamientos del Plan, estas tareas se realizarán ejerciendo estrictamente las atribuciones que confiere el orden jurídico y salvaguardando los **derechos humanos**<sup>818</sup>”.

---

<sup>818</sup> DOF (1995), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, cit., p. 7.

---

Como podemos observar en el texto anterior el objetivo central del PND era avanzar hacia un régimen de certidumbre jurídica que contribuyera a las actividades productivas y al incremento patrimonial de las familias, y dichas tareas se hacían con respeto a los derechos humanos. Si hubiésemos tenido una política nacional con enfoque en los derechos humanos posiblemente el texto hubiera sido el siguiente:

“El Plan Nacional de Desarrollo propone avanzar hacia el desarrollo pleno de los derechos de las familias mexicanas, cuyas acciones contribuyan a generar el bienestar necesario para alcanzar una vida digna<sup>819</sup>”.

Posteriormente, nos encontramos en la página diez del citado *PND 1995-2000*, quizá una de las posibles causas por las que no se llevó a cabo eficazmente la incorporación del EBDH en la política social: a pesar de compartir la preocupación internacional por temas como “la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e, incluso, la promoción de la democracia”, México no permitirá la injerencia de la comunidad internacional en los asuntos internos del país. Desde esta premisa, según el *PND 1995-2000*, México debía aprovechar los esfuerzos internos para manejar mejor sus intereses con el exterior, con el objetivo de que su política exterior fortaleciera la soberanía nacional. Esa postura adoptada por el gobierno mexicano dirigida a solucionar los problemas internos al margen de la comunidad internacional, y preocuparse sobre todo por la estabilidad y recuperación económica, impidió que se llevaran a cabo las acciones requeridas a nivel internacional en materia de derechos humanos comprometidas con los diversos organismos internacionales.

“Igualmente, el debate mundial de grandes temas como la defensa de los derechos humanos, el combate al narcotráfico y al terrorismo, la lucha contra el deterioro ecológico e, incluso, la promoción de la democracia. México comparte estos objetivos con toda la humanidad, pero debe cuidar que no sirvan como pretexto para justificar la injerencia en nuestros asuntos internos. Si reconocemos que nuestra capacidad de decisión interna tiene hoy un importante e inevitable ingrediente internacional, debemos organizar nuestra acción como sociedad para aprovechar el peso de nuestra presencia internacional, adecuar nuestras herramientas a los nuevos retos globales y apoyar los esfuerzos internos con una promoción efectiva de nuestros intereses en el exterior<sup>820</sup>”.

Dentro de los objetivos que se plantearon en el *PND 1995-2000*, uno de ellos fue el de promover su posición internacional entorno a los grandes temas como la estabilidad financiera

---

<sup>819</sup> *Ibidem*.

<sup>820</sup> *Ibid.*, p. 10.

---

internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, *los derechos humanos*, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente, acordes con las transformaciones internas y bajo el principio de corresponsabilidad entre las naciones, pero salvaguardando la soberanía nacional.

“Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente<sup>821</sup>”.

En cuanto a las estrategias de acción diseñadas para garantizar la Seguridad Nacional, el gobierno de México se propuso “asegurar en todo momento la vigencia del Estado de Derecho en el territorio nacional y vigilar nuestras fronteras, respetuosos siempre de los derechos humanos de las personas<sup>822</sup>”. Como podemos observar la seguridad nacional, según nos plantea el citado PND, está por encima de la promoción y defensa de los derechos de las personas.

En lo que respecta a la política exterior, y más específicamente a su relación con América del Norte, el PND 1995-2000 nos menciona que las relaciones con Estados Unidos de América buscaba fortalecer las relaciones al más alto nivel intensificando la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos. Recordemos que las relaciones tradicionalmente con los Estados Unidos de América, en lo que respecta a los asuntos migratorios, han sido de gran polémica al no alcanzar siempre un acuerdo en común entre ambas naciones, sobre la protección y defensa de los derechos de los migrantes.

“Con los Estados Unidos de América se buscará formar un nuevo entendimiento que articule y promueva los intereses de México frente a esa nación. Se buscará fortalecer las consultas de alto nivel sobre asuntos bilaterales y mundiales; intensificar la protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes mexicanos, y promover el respeto a su imagen y dignidad; ampliar la cooperación financiera, comercial, científica y tecnológica; emprender una nueva iniciativa, efectiva y respetuosa, en contra del tráfico de drogas, de armas y de personas; hacer efectivos y ampliar los mecanismos para la protección ambiental; construir mecanismos de rápida respuesta a las demandas de las poblaciones fronterizas y abatir el crimen y la violencia en la zona fronteriza; fortalecer y extender el intercambio y el conocimiento de las culturas de las dos naciones<sup>823</sup>”.

---

<sup>821</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>822</sup> *Ibidem.*

<sup>823</sup> *Ibid.*, p. 13.



---

En lo que respecta a su relación con América del Sur, el PND nos menciona su petición ante el Grupo de Río, a los organismos como la CEPAL y el SELA para que intensifiquen sus consultas sobre temas como la pobreza, las migraciones, el empleo, el narcotráfico, el avance a la democracia y los derechos humanos, sin tomar el liderazgo en dichas acciones.

“Propondremos a las naciones de América Latina las reorientaciones del Grupo de Río a los organismos económicos regionales, como la CEPAL y el SELA, y que se intensifiquen las consultas sobre temas continentales y globales como la pobreza, el empleo, las migraciones, el narcotráfico, los derechos humanos y el avance de la democracia<sup>824</sup>”.

Con el objetivo de promover los intereses nacionales en los foros multilaterales, el país se propuso dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, ecología, democracia, terrorismo y lucha contra el narcotráfico.

“Los compromisos contenidos en las políticas nacionales sobre la ecología, el respeto a los derechos humanos, la democracia, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo deben reflejarse en las posiciones internacionales de México en el nivel bilateral y multilateral. El país promoverá enfoques integrales y la acción concertada de naciones cuando la naturaleza de los problemas así lo justifique. México promoverá una conferencia mundial sobre el narcotráfico y el cumplimiento de los compromisos internacionales contra la pobreza (Copenhague, 1995); en favor de la ecología (Río de Janeiro, 1992); en materia de población (El Cairo, 1994); y de desarrollo de la mujer (Pekín, 1995)<sup>825</sup>”.

En lo que respecta al tema de nuestro interés dentro del presente trabajo de investigación, en torno al análisis de las acciones emprendidas por el gobierno mexicano en materia de derechos humanos establecidas en el PND 1995-2000, podemos hacer énfasis en la incorporación en la Constitución del Sistema de Protección no Jurisdiccional de los derechos fundamentales mediante la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Pese a los logros obtenidos en los primeros cinco años de existencia de dicha Comisión, el gobierno mexicano reconoce que aún no se logra consolidar en las entidades federativas un sistema de órganos de protección en materia de derechos humanos ni arraigar la práctica sobre el respeto pleno de los derechos humanos en el país, por lo que se deja como una tarea pendiente y necesaria de llevarla a cabo.

“México tiene una renovada tradición en la protección y defensa de los derechos humanos, que en años recientes se han incorporado a la Constitución con la creación de un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos fundamentales. Esta protección se encuentra a cargo de un organismo federal, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y de los

---

<sup>824</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>825</sup> *Ibid.*, p. 16.

---

organismos respectivos de las entidades federativas, incluido el del Distrito Federal. Este sistema tiene como características principales su autonomía orgánica, técnica, financiera y política, y su permanencia.

En sus casi cinco años de vida, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha avanzado en el fomento de una cultura de protección y defensa de los derechos humanos entre la población y las autoridades. La elevación a rango constitucional de estas actividades tutelares responde a una exigencia social de combatir el abuso y la violación de esos derechos por parte de las autoridades, así como de abatir la impunidad y auxiliar en la solución rápida y expedita de los conflictos entre particulares y autoridades, en instituciones administrativas y en corporaciones de seguridad pública.

No obstante, aún no se ha arraigado una práctica de respeto pleno a los derechos humanos ni se ha consolidado cabalmente en las entidades federativas el sistema de organismos de protección a tales derechos<sup>826</sup>.

Asimismo enfatiza que un Estado de Derecho es inconcebible sin el respeto a los derechos humanos y que la participación de la ciudadanía es esencial para dar cumplimiento a las obligaciones por parte Estado en materia de derechos humanos. Para ello es necesario establecer instrumentos legales que faciliten la participación ciudadana así como de un sistema nacional de información en materia de derechos humanos que difundan, entre la población mexicana y especialmente en los grupos más marginados, información sobre los derechos humanos así como los procedimientos para hacerlos efectivos. Estableciéndose como otra de las tareas pendientes y necesarias de llevarse a cabo.

“Un Estado de Derecho es inconcebible sin el respeto irrestricto a los derechos humanos. Para vigilar el apego a la legalidad como principal obligación del Gobierno y hacer valer los principios de imparcialidad e igualdad como criterios centrales de toda la administración pública, es preciso que la ciudadanía tenga instrumentos legales adecuados frente a posibles actos de la autoridad que puedan ser violatorios de sus derechos.

Es necesario consolidar la protección y defensa de los derechos humanos. Para lograr este objetivo, es importante contar con una mayor participación de la sociedad civil, que de manera sencilla, accesible y confiable presente sus quejas, con la certeza de que serán atendidas debidamente. Le corresponde al Estado consolidar las funciones de las comisiones de derechos humanos, abrir nuevos cauces a la participación ciudadana y estimular una mayor y más oportuna atención de los servidores públicos a las recomendaciones de esas comisiones.

Habrà de integrarse un sistema nacional de información de derechos humanos, para apoyar el cumplimiento de las recomendaciones de esas comisiones. Además, debe realizarse una mayor difusión de las recomendaciones en los medios masivos de comunicación, para facilitar su debido cumplimiento.

Con el fin de mejorar el acceso de todos a los medios de protección de los derechos humanos, es necesario fortalecer los mecanismos de recepción de quejas en las comisiones.

---

<sup>826</sup> *Ibid.*, p. 19.

---

Particular atención tendrá el estado que guarda la defensa de los derechos humanos de los procesados y sentenciados en el sistema penitenciario. Además, es urgente otorgar facilidades mayores para el acceso al sistema de protección de tales derechos a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Para ello, el Gobierno apoyará los servicios públicos de asesoría y defensoría jurídicas, así como los trabajos de los organismos privados que los presten.

Como complemento se fomentarán campañas en los medios masivos de comunicación, enfocadas a la sociedad en general, así como a los grupos marginados, que promuevan el respeto de los derechos humanos y difundan información sobre los mismos y los procedimientos disponibles para su defensa<sup>827</sup>.

El PND 1995-2000 hace referencia a la situación en torno a la protección de los derechos humanos entre la población indígena, la cual se señala como ineficiente y distinta a la del resto de la población mexicana. Reconociendo en parte, el abandono político y social que se tiene con la comunidad indígena y sobre todo la necesidad de trabajar en la construcción de una sociedad más inclusiva.

“La impartición de justicia y la protección de los derechos humanos sigue siendo particularmente apremiante para los grupos indígenas que forman parte de nuestra población. Hoy en día la justicia no se aplica con igual eficiencia a los pueblos indígenas que al resto de los ciudadanos mexicanos<sup>828</sup>”.

Dentro de los objetivos específicos señalados para alcanzar las estrategias y líneas de acción del PND 1995-2000 propuso la consolidación de la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, con el objetivo de extenderlo hacia un sistema integral de defensa de derechos, de cultura de respeto y de promoción de los mismo.

“Consolidar la reglamentación y el ejercicio de las funciones de los organismos que tienen a su cargo la protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las comisiones locales de la materia, de modo que se establezca y se extienda un verdadero sistema de defensa de esos derechos y de una cultura de respeto y promoción de los mismos<sup>829</sup>”.

En lo que respecta a la Procuración de Justicia el PND 1995-2000 señaló la necesidad de establecer vías de control más efectivas para erradicar las violaciones a los derechos humanos en los procesos de procuración de justicia. Para ello consideraba necesario desarrollar una cultura de

---

<sup>827</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>828</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>829</sup> *Ibid.*, p. 21.

---

derechos humanos entre el personal encargado de la procuración de justicia y la población en general. La cual tampoco se llevó a cabo.

“Debido a que en algunos procesos de procuración de justicia se presentan violaciones a los derechos humanos, es necesario establecer diversas vías de control a efecto de erradicar esta práctica, observando el mandato constitucional de que la actuación de la policía judicial se realice siempre bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público. Se apoyarán todos los programas de difusión que lleven al establecimiento de una cultura de derechos humanos entre las personas encargadas de la procuración de justicia y entre la población en general, y se reforzarán los mecanismos y las instancias de control y sanción de los encargados de la procuración de justicia que atenten contra los derechos humanos<sup>830</sup>”.

Como hemos mencionado anteriormente, la participación de la sociedad civil en los temas relativos a la promoción, respeto y vigilancia de los derechos humanos en México es de gran importancia para consolidar una verdadera cultura basada en el respeto a los mismos. Por ello el gobierno mexicano señaló la importancia de la existencia de dichas organizaciones incorporándolas en el PND 1995-2000.

“Los cambios sociales y políticos de nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda<sup>831</sup>”.

Para garantizar el derecho a la libertad de creencias y de culto, el gobierno mexicano a través del PND 1995-2000 reiteró su decisión inquebrantable de preservar y garantizar el pleno ejercicio de dichos derechos.

“Corresponde al Gobierno de la República garantizar la libertad de creencias y de culto, como derechos humanos fundamentales. Este Plan reitera la decisión inquebrantable del Gobierno Federal de preservar el ejercicio pleno de estos derechos, acatando y haciendo respetar las leyes<sup>832</sup>”.

En lo relativo al derecho de las personas con discapacidad, el mencionado PND 1995-2000 señaló como uno de sus objetivos el prestar atención a la población con discapacidad así como a sus familiares mediante acciones de prevención, rehabilitación y fomento en la participación de las personas con discapacidad en la vida social.

---

<sup>830</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>831</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>832</sup> *Ibid.*, p. 42.

---

“El Plan Nacional de Desarrollo plantea, como uno de sus objetivos, prestar particular atención a este sector de la población y a sus familiares, con el propósito fundamental de promover medidas eficaces para la prevención de la discapacidad, la rehabilitación y la plena participación de las personas con discapacidad en la vida social y el desarrollo. Para lograr lo anterior, se plantean como estrategias principales: Fomentar una nueva cultura de consideración a las personas discapacitadas; una cultura de respeto a su dignidad y a sus derechos humanos, sociales y políticos; una cultura que multiplique sus opciones productivas, culturales, deportivas y laborales y que propicie su acceso a los servicios de salud, de educación y de capacitación<sup>833</sup>”.

### **3.3.2. El EBDH y el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**

En México, a partir del gobierno de Vicente Fox, se inicia una nueva etapa de promoción de los derechos humanos, los cuales fueron incluidos en los principales textos jurídicos. En el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006* se estipuló como visión general lo siguiente:

“México será una nación plenamente democrática con alta calidad de vida que habrá logrado reducir los desequilibrios sociales extremos y que ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades de desarrollo humano integral y convivencia basadas en el respeto a la legalidad y en el ejercicio real de los **derechos humanos**...<sup>834</sup>”

Durante la presidencia de Vicente Fox, los derechos humanos y sobre todo el desarrollo humano cobraron una mayor importancia, por lo menos en el discurso. Ya que la palabra derechos humanos es mencionada en treinta y ocho ocasiones dentro en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, lo cual denota una importancia relativa por parte del gobierno de Fox similar a la que se tenía durante el gobierno del Presidente Zedillo.

El *PND 2001-2006* señala a los derechos humanos como parte fundamental de los objetivos de las organizaciones de la sociedad civil, enfatizando que “...los objetivos de estas organizaciones ponen de manifiesto la fuerza con que se busca reivindicar viejos y nuevos derechos de la sociedad y de las personas. Entre ellos, los relacionados con la protección de los derechos humanos, la calidad de vida, la lucha por la preservación del medio ambiente y los que competen a la integridad y al desarrollo material, espiritual y profesional de los individuos, principalmente de los más desfavorecidos<sup>835</sup>”.

---

<sup>833</sup> *Ibid.*, p. 68.

<sup>834</sup> DOF (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, cit., p. 24.

<sup>835</sup> *Ibid.*, p. 15.

---

En lo que respecta a la dignidad de la persona, el PND 2001-2006 establece que las instituciones se fundamenten y orienten bajo el principio de solidaridad y justicia pero sobre todo que el Estado respete estrictamente los derechos humanos.

“La dignidad de la persona exige que el Estado respete estrictamente los derechos humanos, que las instituciones se orienten y fundamenten en principios de solidaridad y de justicia, y que el principio de subsidiariedad enmarque los espacios de acción del Estado<sup>836</sup>”.

Asimismo señala que, en ese sentido el Estado será especialmente respetuoso con los derechos humanos, dando especial observancia al cumplimiento de la ley desde la Administración Pública, acatando las disposiciones administrativas, legales y constitucionales.

Dentro del PND 2001-2006 se consideró al ciudadano como el origen y el destino de las acciones del Estado, y su razón de ser. Citando algunos de los beneficios de la consolidación del Estado de derecho en la sociedad que la componen, tales como la certidumbre, el fortalecimiento de las instituciones, el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades y sobre todo el goce de los derechos humanos.

“La consolidación del Estado de Derecho traerá beneficios tangibles al Estado, a la sociedad y a los individuos que la componen. Entre esos beneficios destacan el pleno goce de los derechos humanos, la certidumbre, el fortalecimiento de las instituciones y el respeto y confianza de los ciudadanos en las autoridades. El ser humano es la razón de ser del Estado. La Administración Pública Federal tendrá presente al ciudadano como origen y destino de sus acciones; éstas respetarán siempre los derechos humanos<sup>837</sup>”.

Con el objetivo de proyectar una nueva y mejor imagen al exterior, el gobierno del cambio propuso modificar aquellos aspectos que requerían un cambio sustantivo, tales como la defensa y la promoción de los derechos humanos.

“Consecuentemente, hoy podemos promover la imagen de un México democrático, tolerante y seguro, la cual refleje la transparencia, la pluralidad y el vigor de nuestros procesos políticos, económicos, sociales y culturales. El interés internacional que ha despertado la transición política mexicana, así como la nueva legitimidad democrática que hoy disfruta el país, deben servirnos como vehículo para llevar al exterior una visión de un México renovado. No se trata de un mero ejercicio de relaciones públicas, sino de un esfuerzo por reflejar con fidelidad la realidad nacional y modificarla en aquellos aspectos, como la defensa y promoción de los derechos humanos, que requieren un cambio sustantivo<sup>838</sup>”.

---

<sup>836</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>837</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>838</sup> *Ibid.*, p. 46.

---

En lo que respecta a la política exterior, el gobierno del cambio propuso la realización de cinco grandes objetivos, teniendo como el principal, el fortalecer la democracia y los derechos humanos que sean la base del nuevo sistema internacional; como segundo objetivo menciona la necesidad de fortalecer la capacidad de protección y defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero; el tercero manifestó la necesidad de intensificar la participación de México en los foros internacionales; el cuarto enfatizaba la necesidad de equilibrar la agenda de política exterior utilizando esquemas de concertación regional; y finalmente alcanzar el desarrollo nacional sustentable y de largo plazo realizando esfuerzos de promoción económica, comercial y cultural de México en el exterior.

“En respuesta a esas necesidades derivadas de los cambios en los ámbitos interno y externo, la labor del gobierno en materia de relaciones exteriores para el periodo 2001-2006 se articulará en torno a cinco objetivos estratégicos: primero, promover y fortalecer la democracia y los derechos humanos como bases fundamentales del nuevo sistema internacional; segundo, fortalecer nuestra capacidad para proteger y defender los derechos de todos los mexicanos en el extranjero; tercero, intensificar la participación e influencia de México en los foros multilaterales, desempeñando un papel activo en el diseño de la nueva arquitectura internacional; cuarto, utilizar los esquemas de concertación regional para equilibrar la agenda de política exterior mexicana, creando nuevos ejes de acción política, y quinto, apuntalar y encabezar los esfuerzos de promoción económica, comercial, cultural y de la imagen de México en aras de un desarrollo nacional sustentable y de largo aliento<sup>839</sup>”.

Como ya hemos mencionado, la apertura de México al sistema internacional de los derechos humano se dio en tres etapas. La tercera etapa comenzó a principios del año 2000, con la llegada al poder del gobierno del cambio. Por lo que el Presidente Vicente Fox manifestó la necesidad de que México formara parte de todos aquellos tratados e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que estaba pendiente de ratificar, así como participar activamente en las reuniones internacionales organizadas por las instituciones internacionales de derechos humanos. Asimismo resalta la necesidad de trabajar en la promoción y protección de los derechos humanos y sobre todo en la necesidad de armonizar las obligaciones adquiridas a nivel internacional en materia de derechos humanos con la legislación nacional. Considerando como de gran interés nacional la promoción y defensa de los derechos humanos, ya según el gobierno, esto constituye un instrumento más de defensa de los derechos de los mexicanos en el exterior.

“Sin embargo, el gobierno de la mayoría sólo es legítimo y estable si respeta a las minorías y a los individuos. Es por ello que México también debe fortalecer la promoción y protección de los derechos humanos, de conformidad con las normas universalmente reconocidas en la

---

<sup>839</sup> *Ibid.*, p. 47.

---

materia, asegurando la plena aplicación de los instrumentos internacionales y la armonización de nuestra legislación interna con las obligaciones internacionales. En este sentido, es importante señalar que México no es parte de algunos importantes instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos o de derecho internacional humanitario. La falta de pertenencia a estos organismos mantiene incompleto el régimen jurídico nacional en la materia y daña la imagen del país en el exterior, por lo que es necesario que México suscriba estos instrumentos, reconozca la competencia de sus comités y que participe en los nuevos instrumentos que vayan surgiendo en la materia. Además de su importancia intrínseca, la promoción y defensa de la democracia y los derechos humanos son de enorme interés para México ya que éstos ofrecen instrumentos para la defensa de los derechos de los mexicanos en el extranjero<sup>840</sup>”.

Al igual que en el PND 1996-2000, el gobierno del cambio consideraba de gran interés participar activamente en los foros internacionales donde se abordan los temas de interés internacional, tales como el libre comercio, la estabilidad financiera internacional, la democracia, la migración, los derechos humanos, el crimen organizado, entre otros. Con el firme compromiso de atender adecuadamente las recomendaciones realizados por los expertos en la materia.

“Para México, estos son espacios importantes para fijar posiciones acordes con las transformaciones internas, construir consensos en torno a temas de interés común, con base en el principio de corresponsabilidad entre las naciones, a fin de instrumentar acciones para hacer frente a los grandes temas de la agenda internacional como la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el combate al crimen organizado transnacional, el terrorismo, el cuidado del medio ambiente, la prevención ante los desastres naturales y, de manera especial, la cooperación internacional para el desarrollo, por mencionar sólo algunos. En estos foros se adoptan decisiones para resolver problemas de carácter regional o mundial que demandan una reacción oportuna. Resulta necesario atender adecuadamente, con la participación de expertos en cada materia, la multiplicidad de temas que conforman la agenda internacional, en particular aquellos que requieren la cooperación y concertación internacionales<sup>841</sup>”.

La propuesta del gobierno del cambio, para evitar duplicidad de funciones en las actividades y realizar una efectiva coordinación interinstitucional para el desarrollo de las políticas públicas señaladas en el PND 2001-2012, fue la creación de 3 comisiones: la Comisión para el Desarrollo Social y Humano, la Comisión para el Crecimiento con Calidad y la Comisión de Orden y Respeto.

Dentro de la Comisión para el Crecimiento con Calidad se adoptaron cuatro premisas, las cuales manifestaban que “no puede haber justicia sin una economía sólida”, “la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica”, “la seguridad, la justicia y la protección de los

---

<sup>840</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>841</sup> *Ibid.*, p. 48.



---

derechos individuales y económicos son precondiciones del desarrollo económico” y finalmente “los derechos humanos son inseparables del crecimiento con calidad, del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto<sup>842</sup>”.

“La Comisión para el Crecimiento con Calidad ha adoptado cuatro premisas: primera, no puede haber justicia social sin una economía sólida; segunda, la estabilidad política es inseparable de la estabilidad económica; tercera, la seguridad, la justicia y la protección de los derechos individuales y económicos son precondiciones del desarrollo económico; cuarta, los derechos humanos son inseparables del crecimiento con calidad, pero también del desarrollo social y humano y del propio orden y respeto<sup>843</sup>”.

Por lo que es importante señalar que el discurso político del gobierno del cambio empieza a ser distinto que contenido en el gobierno de Ernesto Zedillo, el cual antepone la estabilidad económica al desarrollo social y humano. Ya que según él, el desarrollo social y humano sólo se podía alcanzarse si se lograba una estabilidad económica.

Por lo que se empieza a incluirse dentro de las principales acciones de las distintas Secretarías, en especial en la Secretaría de Gobernación, la promoción y defensa de los derechos humanos.

“Entre las tareas de la Secretaría de Gobernación destacan las relativas a la seguridad nacional, entendida como la preservación de la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano; la gobernabilidad democrática; la reforma democrática del Estado; el fortalecimiento de las instituciones de gobierno; el federalismo y las relaciones intergubernamentales; la participación ciudadana; la ampliación del ejercicio y el respeto de los derechos y libertades ciudadanas; el impulso de la cultura política democrática; la libre circulación de información; la libertad de cultos; el control migratorio; la protección civil; los derechos humanos, y el fortalecimiento del sistema de partidos<sup>844</sup>”.

El gobierno del cambio, al igual que el gobierno anterior, consideraba la participación de la mujer en la esfera social y política como uno de los factores clave para conseguir el desarrollo de las familias y romper con la pobreza generacional. Por ello proponía como elemento imprescindible el acceso a una educación de calidad, especialmente de las niñas y mujeres, la cual contribuiría a la defensa y promoción de los derechos humanos en su esfera local.

“La educación creciente entre las mujeres ha favorecido la defensa de sus derechos humanos, sociales, políticos y económicos, coadyuvando a la reducción de injusticias e inequidades que

---

<sup>842</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>843</sup> *Ibidem.*

<sup>844</sup> *Ibid.*, p. 53.

---

ancestralmente han enfrentado. Por otra parte, su participación es cada vez más amplia y decisiva en los diferentes ámbitos del quehacer social, económico, político, cultural y deportivo, lo que ha enriquecido notablemente al país, hasta convertirse en propulsor de cambios muy importantes<sup>845</sup>”.

En lo que respecta a la soberanía nacional, el gobierno del cambio propuso una transformación profunda para consolidar el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática con la práctica y en consonancia con el pleno goce de los derechos humanos. Siendo prioridades del Estado la prevención del delito, el combate a la impunidad y la corrupción así como la procuración de justicia basada en el pleno respeto de los derechos humanos.

“La soberanía nacional, en su sentido más amplio, salvaguarda la integridad del territorio nacional, la libertad de su población y el apego irrestricto al Estado de derecho. México ha decidido emprender una transformación profunda que consolide, en la práctica y en congruencia con el pleno goce de los derechos humanos, el pacto federal, la vida republicana y la vocación democrática.

La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades del Ejecutivo Federal por convicción y exigencia ciudadanas<sup>846</sup>”.

Consciente de la herencia recibida por los gobiernos anteriores, el gobierno del cambio reconoció como necesario y urgente, reestablecer la confianza y la seguridad de las familias mexicanas. Para ello se propuso trabajar para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción basándose en el respeto de los derechos humanos.

“En esta tarea existen grandes desafíos para garantizar la seguridad pública, la procuración de justicia y el combate a la corrupción, a fin de abatir los índices delictivos y de criminalidad, respetando los derechos humanos. Resulta fundamental acabar con la impunidad y reafirmar el pleno respeto y vigencia del Estado de Derecho para restituir con ello confianza y seguridad a las familias mexicanas. El esfuerzo del Ejecutivo Federal será complementado por la acción ciudadana y la colaboración internacional<sup>847</sup>”.

La visión general que el gobierno del cambio tenía para el país, era la construcción de un Estado que además de salvaguardar el territorio nacional, promoviera el ejercicio pleno de los derechos humanos y la procuración de la justicia, sin importar la condición social, étnica o de género de sus ciudadanos.

---

<sup>845</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>846</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>847</sup> *Ibid.*, pp. 102-103.

---

“Una nación con sólidas credenciales democráticas que se reflejen en el ejercicio del poder público; el procesamiento institucional de conflictos; la posesión de una cultura democrática por los actores políticos, los servidores públicos y los ciudadanos; la participación cotidiana de la ciudadanía en los asuntos públicos; el pleno ejercicio de las libertades políticas; la libertad, la pluralidad y apertura de la sociedad; el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos; la colaboración y corresponsabilidad de los poderes públicos; un vigoroso federalismo y un gobierno eficaz, profesional y honesto, sensible a las necesidades sociales, sujeto a la rendición de cuentas y al escrutinio de la sociedad.

En este contexto, la visión del gobierno es la de consolidar, con apego irrestricto a las garantías individuales y a libertades políticas, un Estado en el cual se salvaguarde el territorio nacional; se dé cabal vigencia al Estado de derecho; se procure, eficaz y honestamente, la justicia y se promueva el pleno goce de los derechos humanos, independientemente de género, condición social o étnica<sup>848</sup>”.

Una de las claves esenciales para producir cambios profundos en la estructura política de un país, es iniciar el reconocimiento de la problemática existente con honestidad y total transparencia, para que posteriormente se pueda trabajar en las posibles soluciones. Para ello el gobierno del cambio reconoció públicamente los fallos cometidos por los gobiernos anteriores en materia de derechos e impartición de justicia. Enfatizando que con ello no sólo se había dañado la imagen y autoridad moral de México a nivel internacional sino que se había perdido la credibilidad en el gobierno y la confianza ciudadana por la falta de una efectiva respuesta ante las problemas sociales. Todo ello ponía al país en una situación de total vulnerabilidad en materia de impartición y procuración de justicia, de combate a la corrupción, de seguridad pública y derechos humanos. Por tanto hacía un llamamiento para promover una cultura de respeto de los derechos humanos así como rechazar cualquier violación de los mismos.

“Nuestro país ha visto empañada su imagen y autoridad moral internacional por el descrédito en materia de derechos humanos. El nuevo gobierno está llamado a promover una cultura que consolide su respeto y repudie cualquier violación a los mismos. Las insuficiencias del marco normativo e institucional abrieron espacios a la impunidad y a la proliferación de vicios que minaron la vigencia del Estado de Derecho y socavaron la credibilidad del gobierno y la confianza ciudadana por la incapacidad de respuesta de las instituciones, lo cual ubicaba al país en una situación de vulnerabilidad en temas como seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción y a la impunidad, derechos humanos, equilibrio y sustentabilidad del desarrollo<sup>849</sup>”.

---

<sup>848</sup> *Ibid.*, p. 103.

<sup>849</sup> *Ibid.*, p. 104.

---

Por otra parte, el PND 2001-2006 señalaba como uno de los principales objetivos dentro del área de Orden y Respeto el “Garantizar una procuración de justicia pronta y expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos<sup>850</sup>”.

Dentro de las estrategias diseñadas por el gobierno del cambio para mejorar la eficiencia operativa del Ejército, la fuerza aérea y la Armada así como su óptica coordinación con las demás dependencias de gobierno, desde el punto de vista de los derechos humanos, se estipuló en el PND 2001-2006 “Modernizar las estructuras y procedimientos educativos, logísticos y administrativos del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada en un marco de calidad, eficiencia, oportunidad, equidad, transparencia y respeto a los derechos humanos” así como “Mejorar la estructura jurídica de las Fuerzas Armadas, con especial atención a las estructuras administrativas y a los derechos humanos en el seno de sus dependencias, así como al desarrollo de sus funciones institucionales y a los órganos del fuero de guerra, para que sigan contribuyendo de manera permanente al desarrollo y la estabilidad de la nación<sup>851</sup>”.

En lo que respecta a las estrategias contenidas en el Objetivo Rector 3, del citado PND 2001-2006, referente a la contribución para que las relaciones públicas se dieran dentro del marco de una nueva gobernabilidad democrática se estiman las siguientes: “... se promoverá la cabal observancia de los mandatos derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos... Para ello, se pondrá especial énfasis en el respeto a los derechos humanos y en la vigencia de las garantías individuales, como valores supremos de la actividad política”. Asimismo estipula que “la Administración Pública Federal cuidará de prevenir la comisión de actos que vulneren los derechos humanos y dará seguimiento especial a las recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dirija a autoridades del Ejecutivo Federal... Se privilegiará el diálogo para construir convergencias y alcanzar acuerdos que impulsen la consecución del interés colectivo. Se otorgará la debida consideración a las demandas legítimas y se dará adecuado procesamiento a los conflictos. Como parte del proceso de democratización se abrirán mayores espacios a la participación activa de la ciudadanía. Además, se manejará de manera transparente y eficiente la Administración Pública Federal<sup>852</sup>”.

---

<sup>850</sup> *Ibid.*, pp. 104-105.

<sup>851</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>852</sup> *Ibid.*, pp. 110-111.

---

En el Objetivo rector 7, el cual hacía referencia sobre la necesidad de garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, se destacan las siguientes estrategias plasmadas en el PND 2001-2006: “Establecer mecanismos de reclutamiento, selección, capacitación, profesionalización, inspección y supervisión del desempeño policial, así como instrumentar el servicio civil de carrera que permita contar con una policía honesta, con vocación de servicio, eficiente y respetuosa de los derechos humanos, dotándola de equipo, tecnología, armamento e instalaciones que le permitan actuar de manera anticipada a la comisión del delito, modernizando, asimismo, los esquemas estratégicos, tácticos y operativos, a fin de reducir los índices de delitos y mejorar el servicio de seguridad pública” y “Reformar el sistema de seguridad pública mediante un conjunto de cambios estructurales, entre los que se encuentran: la adecuación del marco jurídico; la puesta en marcha del servicio civil de carrera; la capacitación y profesionalización de los elementos policiales; la mejora de los salarios y las prestaciones; el combate a fondo de la corrupción y la impunidad; la dotación de un mejor equipo, armamento, vehículos e infraestructura; la incorporación de tecnología de punta; el desarrollo de sistemas de información de calidad; la renovación de los sistemas operativos; el establecimiento de mecanismos de control, evaluación y medición de resultados; el impulso a la participación ciudadana; el respeto a los derechos humanos; el cumplir y hacer cumplir las leyes y los reglamentos de buen gobierno, así como la aplicación del programa integral de readaptación social<sup>853</sup>”.

Dentro del diagnóstico establecido en el PND 2001-2006 en lo que respecta a la Procuración de Justicia, se enfatiza que fueron dos los principales problemas que enfrentó la sociedad mexicana durante la década de los ochenta y los noventa, los cuales fueron: “...el crecimiento de las actividades delictivas relativas al fuero federal” y “...la ineficacia en la procuración de justicia, en el ámbito federal en particular”. El primero de ellos se vio característico por tres problemáticas esenciales las cuales fueron la delincuencia organizada; el aumento de la violencia asociada a conductas ilícitas y delictivas y finalmente los actos de corrupción en las instituciones de impartición de justicia. En lo que respecta a la ineficacia en la procuración de justicia ésta se vio reflejada en: “... impunidad, corrupción, inconsistencia jurídica ante las instancias judiciales nacionales y tribunales internacionales (especialmente en casos destacados), inestabilidad laboral del personal, parcial incumplimiento de funciones y múltiples conductas ilegales, algunas de ellas atentatorias de los derechos humanos<sup>854</sup>”.

---

<sup>853</sup> *Ibid.*, p. 120.

<sup>854</sup> *Ibid.*, p. 121.

---

Por último, las estrategias contenidas en el Objetivo rector 8 relativas a garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos, el PND 2001-2006 señaló las siguientes: “Actualizar la institución del Ministerio Público de la Federación a fin de lograr una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos” y “Diseñar y administrar un modelo de procuración de justicia federal que corresponda plenamente a las exigencias de eficacia y certeza jurídica, profesionalidad en el servicio, calidad en los procesos, plena legalidad en las operaciones y la investigación científica de los delitos, con notable disminución de las disfunciones institucionales y total respeto a los derechos humanos. Por ello es importante, para la actual administración de la Procuraduría, la atención íntegra a las quejas enviadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos<sup>855</sup>”.

Asimismo es necesario enfatizar que el gobierno de Vicente Fox señaló que los cambios que México experimentaba en su política interna durante su gestión, le permitirían enfrentar nuevos retos y cambios para consolidar la etapa democrática que en esos momentos experimentaba el país; y sobre todo posicionarse en la esfera internacional como un claro defensor de los principios democráticos y de los derechos humanos.

“México es un gran país con una rica historia y está llamado a tener un lugar central en el concierto de las naciones. El cambio que está viviendo México exige otros cambios: hoy vivimos una nueva etapa democrática que le permite a nuestra nación salir orgullosamente a la escena internacional como un claro defensor de los principios democráticos y los derechos humanos<sup>856</sup>”.

Sin embargo la realidad fue muy diferente a los planes estipulados en el PND 2001-2006, ya que, a pesar de que se dio paso por primera vez a la democracia en el país, los aspectos relativos a los derechos humanos siguieron quedando en meras aspiraciones en los documentos jurídicos, ya que no se inició ninguna acción que hiciera efectivos los derechos consagrados en la legislación nacional. A pesar de que el discurso de la política nacional si aspiraba a consolidar una verdadera estructura política que promoviera y defendiera los derechos humanos, cientos de mexicanos vieron vulnerados sus derechos.

---

<sup>855</sup> *Ibid.*, p. 122.

<sup>856</sup> *Ibid.*, p. 124.

---

### **3.4 El EBDH y los programas sociales PROGRESA y OPORTUNIDADES**

Para continuar con el análisis de la política pública de los periodos presidenciales de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, y una vez analizados los *Planes Nacionales de Desarrollo* de ambos presidentes, procederemos al análisis de los dos programas más importantes de la política social mexicana, como fueron el Programa PROGRESA y el Programa OPORTUNIDADES, con el objetivo de identificar elementos relativos a la introducción del Enfoque basado en los Derechos Humanos.

Realizaremos un análisis comparativo de los aspectos esenciales de ambos programas, confrontándolos con los aspectos sustantivos señalados en el EBDH. Para ello nos serviremos de cuadros comparativos que nos permitan visualizar contemporáneamente los elementos clave de los tres factores analizados. Con ello pretendemos mostrar si los resultados de esos programas contribuyeron realmente al bienestar de la población o se limitaron a implementar acciones específicas para minimizar los efectos producidos por las políticas económicas desarrolladas por los dos gobiernos. Para evaluar este último punto nos serviremos del *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) en ambos períodos.

#### ***3.4.1. Cuadro comparativo de PROGRESA y OPORTUNIDADES***

**Tabla 18. Cuadro comparativo entre los Programas Sociales Progres y Oportunidades**

PROGRAMA	PROGRESA	OPORTUNIDADES
OBJETIVOS	<p>Aliviar los graves problemas de pobreza existentes en el país, y sobre todo, romper con la pobreza generacional de millones de mexicanos de zonas marginadas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mejorar sustancialmente las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias más pobres, particularmente de los niños, niñas y de sus madres, brindando suficientes servicios escolares y cuidados de la salud de calidad, así como ayudas alimentarias.</li> <li>2. Integrar estas acciones para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por la falta de salud o desnutrición de los niños y jóvenes, ni porque realicen labores que dificulten su asistencia social.</li> <li>3. Procurar que los hogares dispongan de medios y de recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica.</li> <li>4. Inducir la responsabilidad y participación activa de los padres y de todos los miembros de la familia en favor del beneficio que significa para los niños y los jóvenes para mejorar su educación, salud y alimentación.</li> <li>5. Promover la participación y el respaldo comunitario en las acciones del Progres para que los servicios educativos y de salud beneficien al conjunto de las familias de las localidades donde opera, así como sumar los esfuerzos e iniciativas comunitarias en acciones similares o complementarias al programa.</li> </ol>	<p>Potenciar las capacidades de los integrantes de la familia, proporcionando alternativas para mejorar sus niveles de bienestar a través de la educación, la salud y la alimentación.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incrementar las capacidades básicas de las familias en situación de pobreza extrema mediante la tríada estratégica de acciones integrales en educación, salud y alimentación, con estrecha colaboración entre las instituciones y sectores involucrados, y con la participación de los tres órganos de gobierno.</li> <li>2. Ampliar el acceso de las familias en pobreza extrema a oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio, mediante la articulación y concertación de esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social.</li> </ol>



GRUPO DE POBLACIÓN BENEFICIARIA	Población en situación de pobreza extrema de las zonas rurales. Beneficiaria directa de las ayudas: la mujer madre de familia. Beneficiarios de las becas de estudio: estudiantes a partir de tercer grado de primaria hasta tercer grado de secundaria. Beneficiarios de complementos alimenticios: niños menores de 2 años con desnutrición y mujeres embarazadas y en período de lactancia.	Población en situación de pobreza extrema de las zonas rurales y urbanas. Beneficiaria directa de las ayudas: la mujer madre de familia. Beneficiarios de las becas de estudio: estudiantes a partir de tercer grado de primaria hasta tercer grado de preparatoria. Beneficiarios de complementos alimenticios: niños menores de 2 años con desnutrición y mujeres embarazadas y en período de lactancia. Inclusión al final del proceso operativo del programa a personas de la tercera edad jubilados.
TOTAL DE POBLACIÓN BENEFICIADA	2.6 millones de familias que representaban un 40% de las familias rurales.	5 millones de familias, equivalentes a 25 millones de personas
TIPOS DE AYUDAS	Reparto de ayudas, tanto monetarias como en especie. Las monetarias se otorgaban para las becas escolares y la adquisición de material escolar, así como para la adquisición de alimentos. Los montos de las becas escolares iban en función del grado escolar y el género del estudiante (siendo mayor para las niñas de nivel secundaria). Las ayudas en especie se referían a los complementos alimenticios que les otorgaban el personal de los centros de salud.	Reparto de ayudas, tanto monetarias como en especie. Las monetarias se otorgaban para las becas escolares y la adquisición de material escolar, así como para la adquisición de alimentos. Los montos de las becas escolares iban en función del grado escolar y el género del estudiante (siendo mayor para las niñas de nivel secundaria). Las ayudas en especie se referían a los complementos alimenticios que les otorgaban el personal de los centros de salud.
CONDICIONAMIENTOS PARA LAS RECEPCIÓN DE LAS AYUDAS	La participación activa de todos los miembros de la familia beneficiada en las acciones del programa, tales como la asistencia de los titulares a las pláticas sobre salud e higiene, de la asistencia de los niños a la escuela, y de todo el núcleo familiar a los programas promovidos por los centros de salud.	Asistencia a la escuela y a los programas de salud. Y en algunas ocasiones el reparto de los complementos alimenticios y atención médica se condicionaba a la realización de faenas (las tareas en el campo).

MECANISMOS DE SELECCIÓN	Utilización de datos sobre el índice de marginación procedente del Consejo Nacional de Población (CONAPO) así como del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Asimismo se crearon las Encuestas sobre características socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH) para valorar los niveles socioeconómicos de la población seleccionada.	Utilización de datos del índice de marginación y del índice de regional promedio de rezago social procedentes del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Así como del II CONTEO y del patrón de datos de OPORTUNIDADES. A través de las ENCASEH Encuesta Nacional de Hogares. Para evaluar las localidades recién incorporadas por el Programa Oportunidades se creó la Encuesta de Evaluación de Hogares Urbanos (Encelurb) similar a la información recogida por la Encuesta para familias de zonas rurales (Encel)
DESCONCENTRADO/D ESCENTRALIZADO	Descentralización gradual a estados y municipios	Descentralización gradual a estados y municipios
PARTICIPACIÓN SOCIAL	Baja	Media
FOCALIZACIÓN	Alta	Alta
MECANISMOS/SISTEM AS DE EVALUACIÓN	Solicitud presidencial del Informe de evaluación al International Food Research Institute (IFRI)	Además del International Food Research Institute (IFRI) se ampliaron las evaluaciones tanto cualitativas y cuantitativas con las evaluaciones realizadas tanto por el Instituto Nacional de Salud Pública y de las instituciones académicas como el Colegio de México, el CIESAS, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad de Guadalajara, la Universidad de California en Berkeley, la Universidad Iberoamericana, el Colegio de Sonora, la Universidad de Pennsylvania, la University College en Londres y la Universidad de Texas en Austin.
COORDINACIÓN INSTITUCIONAL E INTERGUBERNAMENTAL	Dirigido por la <b>Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA)</b>	Dirigido por la <b>Coordinación Nación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades</b> , órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

INDICE DE DESARROLLO HUMANO (IDH)	El IDH registrado en el año 2000 fue de <b>0.81</b>	El IDH registrado en el año 2008 fue de <b>0.82</b>
RESULTADOS	<p><b>En materia de SALUD:</b> Las visitas médicas en materia preventiva se incrementaron un 8% en la población beneficiaria, sobre todo en los casos de mujeres embarazadas. Las enfermedades en la población infantil también tuvieron un descenso, siendo de un 25% para los recién nacidos, de 19% para los niños de 0 a 2 años y de 22% en niños de entre 3 y 5 años. Se redujo un 12% la tasa de mortalidad infantil en niños menores de 5 años.</p>	<p><b>En materia de SALUD:</b> En el año 2000 el porcentaje de mujeres de entre los 20 y los 49 años que utilizaban algún método anticonceptivo alcanzaba el 45.4%. Las tasas de mortalidad materno infantil en las zonas rurales, disminuyeron un 11% y 2% respectivamente en comparación con la población de los municipios no beneficiados por Oportunidades. La atención sanitaria en las zonas rurales se tradujo en la reducción de las enfermedades, registrando una disminución en los días por enfermedad de un 30% en los niños menores de 6 años y del 24% en la población entre los 6 y los 49 años. El número de personas embarazadas que recibieron atención prenatal, en las zonas rurales, se mantuvo por encima del 88%. En el 2005 la cobertura en el control médico familiar alcanzó el 97.27%, en prenatal del 98.56% y la de nutrición un 97.83%. Alcanzando los objetivos del programa en materia de cobertura en salud.</p>
	<p><b>En materia de EDUCACIÓN:</b> se alcanzó una cobertura del 90% de niños matriculados en escuelas primarias. Se redujo la deserción de los jóvenes en nivel secundaria, aumentando la matriculación un 10 % en hombres y 20% en mujeres. Se redujo la participación en el mercado laboral de jóvenes de nivel secundaria entre 15 y 25%. Se sigue registrando una gran cantidad de jóvenes que combinan el trabajo con los estudios. Se produjo un cambio en la mentalidad de los padres al reconocer que la educación de sus hijos era una herramienta importante para mejorar sus condiciones de vida, al tener acceso a más y mejores trabajos.</p>	<p><b>En materia de EDUCACIÓN:</b> Se registró una disminución de 3.8% en los índices de reprobación en los alumnos de tercer año y de un 8.4% de niñas del mismo año escolar. Representando una tasa global de disminución de la reprobación de 6.4%, en los tres últimos años de estudio de primaria evaluados. En cuanto a los indicadores de abandono escolar, se registró una disminución del 10,29% durante el ciclo escolar 2001-2002.</p>
	<p><b>En materia de ALIMENTACIÓN:</b> El consumo medio de calorías se elevó en un 10.6% lo que impacto directamente en la talla de los niños de 1 a 3 años incrementando un 16% anual, equivalente a un centímetro. Los problemas de anemia</p>	<p><b>En materia de ALIMENTACIÓN:</b> Las mejoras en la alimentación se vieron traducidas en el aumento de la talla en los niños en las zonas rurales de 0.65cm y en los niños en las zonas urbanas de 1 cm. Los casos de anemia en los niños de</p>

	<p>en niños de entre 24 y 48 meses descendieron un 19%. Ya que se repartieron un millón doscientos mil suplementos alimenticios a niños de cero a cinco años para combatir los problemas de desnutrición.</p>	<p>2 a 3 años disminuyeron 7.2pp en las zonas rurales. Las habilidades motoras de los niños entre los 3 y los 6 años registraron una mejoría del 10% y el 15% respectivamente. Las mujeres beneficiarias del programa aumentaron un 0.7kg/m<sup>2</sup> su índice de masa corporal. En los niños menores de 5 años que consumieron el complemento Nutrisano se registró un aumento en los niveles de hierro y vitamina A, que contribuyeron considerablemente a la mejora en su desarrollo motor y cognitivo. La percepción que la población beneficiada tenía sobre los complementos alimenticios Nutrisano y Nutrivida era buena, ya que no solo consideraban que contribuía positivamente a la economía familiar sino que, principalmente, ayudaba a mejorar la salud de sus hijos.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia basada en la información de: Bracamontes, Joaquín (2013); Boltvinik (2013); CONPROGRESA (1999); Cruz, Carlos (2006); Ordoñez, Gerardo y Ortega Guadalupe (2006); Quijano, Eric y colaboradores (2000) y Scott (1999).

---

Como podemos observar en el cuadro anterior, el **objetivo** de ambos programas fue muy similar, ya que ambos iban enfocados en “romper con la pobreza generacional de las familias más pobres” mediante el incremento de las capacidades básicas en educación, salud y alimentación<sup>857</sup>.

Las diferencias detectadas en relación a las **características de la población objetivo/beneficiada** fue la inclusión de la población de zonas urbanas y el aumento en la cobertura de becas educativas a estudiantes de educación media superior en el programa Oportunidades. Asimismo se incluyeron en el programa Oportunidades, al final del desarrollo operativo del programa, ayudas complementarias a las aportaciones de la jubilación a las personas de la tercera edad. Recordemos que Progresá beneficiaba únicamente a las familias de extrema pobreza de las zonas rurales y becaba a estudiantes de tercero de primera hasta tercer grado de secundaria y no contaba con programas dirigidos a personas de la tercera edad.

Los **mecanismos de selección de la población beneficiada** en ambos programas fueron muy similares. Con la diferencia que, en el Programa OPORTUNIDADES se implementó una encuesta para incluir a la población de las zonas urbanas más marginadas, la *Encuesta de Evaluación de Hogares Urbanos* (Encelurb) y un programa específico titulado II Conteo basados en los patrones de datos propios. Ambos programas recopilaban la información del *Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática* (INEGI) así como del *Consejo Nacional de Población* y en el caso de Oportunidades se incluyó la información proporcionada por el *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social* (CONEVAL). En el programa PROGRESA se registró un margen de error de entre 10 y 12% en los procesos de selección mediante la ENCASEH. En el programa OPORTUNIDADES los errores de inclusión y exclusión representan a 1.94% de los hogares no pobres incluidos y de 24.72% de hogares pobres excluidos del programa<sup>858</sup>. Por lo que los errores de inclusión en el Programa Progresá fueron más altos que en el Programa Oportunidades.

---

<sup>857</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 9; Ordoñez, Gerardo y Ortega, Guadalupe (2006), *Lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia*, en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, p. 167-168; Quijano, Eric et al (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa 2000*, México, D.F., p. 3.

<sup>858</sup> SEDESOL (1999), *Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación*, cit., p. 9; <sup>858</sup> Bracamontes Nevares, Joaquín (2013), *Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008*, cit., p. 212; y en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., pp. 29-30.

---

El **total de la población beneficiada** en ambos programas presenta algunas diferencias, ya que la cobertura del programa OPORTUNIDADES fue prácticamente el doble que la del programa PROGRESA, pero si tomamos en cuenta que la duración del programa ProgresA fue de 3 años (durante la gestión de Ernesto Zedillo y dos años en la gestión de Vicente Fox) y OPORTUNIDADES de 6 años, la cifras se compensan. Sin embargo, donde se encuentra una mayor diferencia en lo que respecta al presupuesto asignado por ambos programas, siendo mayor en el Programa OPORTUNIDADES. En total, el programa PROGRESA durante sus tres años de desarrollo benefició a 2.6 millones de familias procedentes de 53 mil localidades rurales<sup>859</sup>. Destinando un presupuesto total de 13 192 millones de pesos (de 1997 a 1999). En cuanto al Programa OPORTUNIDADES, éste benefició a 5 millones de familias de zonas rurales y urbanas, durante los 6 años de su gestión y destinó un total de 146 376 millones de pesos<sup>860</sup>.

El **tipo de ayudas otorgadas** en ambos programas fue la misma: apoyos monetarios y en especie. Los apoyos monetarios iban destinados a la adquisición de alimentos, útiles escolares, ropa y calzado escolar; así como las becas escolares mediante la asignación de un monto mensual, que variaba según el sexo y el grado de estudio del alumno. Los apoyos en especie se refieren a los complementos alimenticios otorgados a las mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como a los niños menores de 2 años o menores de 5 años con problemas de desnutrición.

Los cambios que observamos en torno a las ayudas otorgadas tienen que ver con la ampliación de las becas a nivel media superior, así como la adecuación del monto mensual según la variación de IPC. En cuanto a las ayudas en especie los cambios producidos fueron la mejora en los componentes nutricionales de los complementos alimenticios, incorporando mayor cantidad de hierro y zinc, tras observar deficiencias en la absorción de dichos elementos en los niños y las mujeres embarazadas beneficiarias del programa anterior, la cual tuvo una repercusión directamente en su salud.

Las **condiciones propuestas** por ambos programas *para la provisión de las ayudas* incluían la asistencia diaria a la escuela, la participación en las pláticas de prevención de salud y, en algunos lugares, se condicionada la entrega de los complementos alimenticios con la realización de faenas,

---

<sup>859</sup> Quijano, Eric et al (2000), *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa 2000*, cit., p. 15.

<sup>860</sup> Cfr. en Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), *Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006*, cit., p. 25.

---

pese a que este no era un requisito del programa. Además de la condicionalidad de las ayudas, ambos programas se definieron por su alto *nivel de focalización*, al estar dirigidos únicamente a la población de extrema pobreza de las zonas rurales, y posteriormente urbanas, representadas por madres de familia. Por lo que las ayudas iban dirigidas a las familias de mujeres pobres y en su mayoría indígena que habitaba en zonas marginadas. En el documento titulado lineamientos de PROGRESA<sup>861</sup> se describe que el objetivo de la focalización del Programa era "... asegurar que beneficie a quienes más lo necesitan, no destinarlos a quienes reciben otros apoyos...asegurar que no se dupliquen los beneficios<sup>862</sup>". En el caso de OPORTUNIDADES se amplió un poco el espectro de atención incluyendo a la población urbana, sin embargo excluyó a gran parte la población de las zonas marginada del Distrito Federal, ya que sólo se incluyó a 17 millones de hogares hasta 2008 debido a que se tenía como limite la inclusión total nacional de 5 millones de familias<sup>863</sup>.

Los ***mecanismos de coordinación*** de ambos programas fueron similares, ya que ambos estaban regulados por una Coordinación Nacional, en el caso de PROGRESA por la *Coordinación Nacional de Progresas* (CONPROGRESA) y en el caso de OPORTUNIDADES por la *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, ambos órganos desconcentrados de la Secretaría de Desarrollo Social. Por lo que el nivel de descentralización de los servicios en el caso del Programa OPORTUNIDADES fue alta y media en el caso del PROGRESA. Debido a que el PROGRESA no tomó como base la estructura creada por el *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL), la cual había creado una serie de Comités de Ciudadanos gestionados por los distintos niveles de gobierno; sino que empezó de una con una estructura básica más centralizada en la Secretaría de Desarrollo Social a nivel federal.

La estructura se fue creando conforme se fue desarrollando el programa, incorporando las *Unidades de Apoyo Estatal Progresas* (UAEP), contribuyendo a la descentralización paulatina de las acciones del gobierno central. En el caso de OPORTUNIDADES las estructuras creadas en PROGRESA ayudaron a mejorar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, ampliando la estructura administrativa y de gestión entre las distintas dependencias

---

<sup>861</sup> CONPROGRESA (1999:9-14), citado en Scott, John (1999), *Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas*, cit., p. 9.

<sup>862</sup> *Ibidem*.

<sup>863</sup> Cfr. en Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 280-281.

---

gubernamentales. En este programa se crearon los *Comités Técnicos Estatales*, los cuales fungían como instancias interinstitucionales en los que participaban las autoridades tanto federales como estatales y municipales de las áreas de Salud, Educación y Alimentación así como del sector social, académico y privado, para fortalecer las acciones encaminadas a conseguir los objetivos estipulados en el Programa OPORTUNIDADES<sup>864</sup>. Asimismo se crearon *los Subcomités Técnicos Regionales* con el objetivo de dar seguimiento, de manera periódica, a la operación del programa. Y por último se crearon los *Enlaces Municipales* con el objetivo de apoyar a la Coordinación Nacional en la parte operativa del programa mediante la provisión de servicios de calidad a los titulares beneficiados relativos a la promoción de las acciones de logística y seguridad, a la promoción de proyectos innovadores y el impulso de proyectos sociales y productivos, así como el establecimiento de vínculos entre los beneficiarios y los coordinadores del programa que favorezcan la atención primaria a las problemáticas sociales de los municipios<sup>865</sup>.

En cuanto a la **participación social** en el caso de PROGRESA fue baja y en el caso de OPORTUNIDADES fue media. Debido a que una de las estrategias diseñadas en ambos programas sociales era la corresponsabilidad de las acciones, por lo que se solicitaba a los titulares beneficiados la participación tanto en las acciones diarias, de participación y capacitación en las áreas de salud, educación y alimentación como en la participación de las reuniones operativas programadas por ambos programas. La participación activa de algunas madres titulares beneficiadas como promotoras de los programas es uno de los mejores ejemplos de la corresponsabilidad de las acciones para fomentar la participación social. Sin embargo en el caso de PROGRESA, la participación de las OSC en las acciones del programa fueron casi nula mientras que en OPORTUNIDADES se amplió dicha participación social con la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en algunas tareas específicas requeridas para el efectivo desarrollo del programa. Es necesario enfatizar que la participación social que se mide en este apartado es la llevada a cabo por las familias beneficiadas dentro del programa y en el caso de oportunidades de las OSC que se incluyen para la medición y evaluación de algunas áreas del programa. Pero ello no considera la participación social en el sentido amplio donde la población en general participa activamente en la planeación, gestión e implementación de los programas

---

<sup>864</sup> SEDESOL (2010), *Lineamientos para la participación de los Enlaces Municipales en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, cit., p. 7.

<sup>865</sup> SEDESOL (2010), *Lineamientos para la participación de los Enlaces Municipales en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, cit., p. 8.



---

sociales, ya que éste tipo de participación en el sentido amplio no se dio en ninguno de los dos programas analizados.

En cuanto a los mecanismos de evaluación, PROGRESA introdujo dichos mecanismos solicitando al *International Food Research Institute* (IFRI) un informe de evaluación de las acciones emprendidas por el programa. En lo que respecta a los mecanismos de evaluación en el programa OPORTUNIDADES éstas fueron ampliadas con la incorporación de las evaluaciones cualitativas y cuantitativas por parte de instituciones educativas y de investigación tanto nacionales como internacionales, tales como el Colegio de México, la Universidad de Guadalajara, El Colegio de Sonora, la University College of London, La Universidad de Texas en Austin, entre otras<sup>866</sup>.

Las recomendaciones hechas en términos generales al Programa PROGRESA, por las instituciones externas, estuvieron relacionadas con la incorporación de la población marginada de las zonas urbanas así como la ampliación de las becas de estudio a nivel media superior y superior. Asimismo se enfatizó la necesidad de mejorar los procesos de selección para reducir los errores de inclusión/exclusión incorporando nuevos mecanismos de selección de datos y ampliando los criterios de selección. En cuanto al Programa OPORTUNIDADES las recomendaciones generales iban en torno a la inclusión de la evaluación cualitativa de los resultados además de la cuantitativa. Ya que según los investigadores, se encontraron aspectos como los relativos a la educación donde los resultados en torno a la matriculación y la deserción escolar habían mejorado considerablemente, sin embargo la calidad en la educación impartida en los distintos niveles educativos seguía siendo deficiente. Por lo que los datos cuantitativos de aumento en matrícula y disminución en la deserción escolar no se veían reflejados en los datos cualitativos relativos a los niveles educativos de los alumnos, los cuales seguían siendo deficientes.

En lo que respecta a los resultados en materia de salud, tanto en ProgresA como en Oportunidades se registró un aumento considerable en la asistencia a las consultas preventivas (8% en ProgresA y un 35% en Oportunidades). Se redujeron los casos de desnutrición y de mortalidad infantil (12% tanto en ProgresA como en Oportunidades). Los problemas relativos a los cuidados de la mujer mejoraron al aumentar la detección precoz del cáncer cervicouterino sobre todo en el Programa Oportunidades, registrando un aumento del 61% en las pruebas de Papanicolaou. En el

---

<sup>866</sup> Hernández Prado, Bernardo y Hernández Ávila, Mauricio (2005), *Evaluación Externa del Impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos Económicos y Sociales*, cit., p. 13.

---

caso de Progresá se registraron numerosos incidencias que imposibilitaron la realización de las pruebas, de índole cultural y social, debido a que las mujeres por cuestión cultural no permitían que los médicos varones las revisaran. Los problemas de diabetes en los adultos tuvieron una mejora relativa sobre todo durante el programa Oportunidades. Donde se registraron problemas, tanto en Progresá como en Oportunidades fue en relación al abastecimiento y suministro de medicamentos, ya que los que se otorgaban eran escasos y obligaban a la mayoría de los beneficiarios del programa a adquirirlos en farmacias a precios prohibitivos.

Los **resultados en materia de educación** se reflejaron en el aumento del porcentaje de niños matriculados, alcanzando el 90% en Progresá y casi el 100% con Oportunidades. Las tasas de deserción escolar disminuyeron un 10,9% en el caso de Oportunidades y un aumento del 10% de permanencia en hombres y un 20% en mujeres con Progresá. Uno de los cambios producidos en materia de educación considerado como de los más relevantes, fue el cambio de mentalidad de los padres acerca de la importancia de otorgar educación a sus hijos, ya que la mayoría de los padres empezó a considerar la educación como el único medio para poder mejorar sus condiciones de vida, facilitando con ello el acceso de los niños a las escuelas.

Los **resultados en materia de alimentación** los resultados tanto en Progresá como en Oportunidades han sido positivos, ya que se aumentaron los niveles de consumo calórico en un 10.6% en la población beneficiada con Progresá y un aumento de talla en los niños menores de 5 años equivalentes a un centímetro en la población beneficiada por Oportunidades. Los problemas de anemia y desnutrición descendieron en un 19% en Progresá y en un 7,2pp con Oportunidades. Asimismo se registró un cambio en los hábitos de consumo entre la población beneficiada la cual, manifestó en las evaluaciones finales, que su alimentación incluía el consumo semanal de frutas, verduras y carnes.

En las evaluaciones realizadas a ambos programas, como ya mencionamos, se elaboran numerosas **recomendaciones a tomar en cuenta**. En lo que respecta al Programa PROGRESA las recomendaciones eran relativas a la inclusión de la población marginada en las zonas rurales, mejorando los procesos de inclusión. Se dieron problemas relativos al uso y consumos de los complementos alimentarios, debido a la falta de información sobre su preparación por parte del personal médico, afectando los niveles de salud de los niños y las embarazadas. En materia de educación se hicieron numerosas recomendaciones en relación tanto con la calidad de la enseñanza

---

como en la calidad de las condiciones físicas de las escuelas primarias y secundarias. Haciendo una especial mención sobre las condiciones de las escuelas, las cuales eran deplorables y en la mayoría de las localidades no estaban adecuadas a las condiciones climáticas. En lo que respecta a la calidad de la enseñanza se hizo una recomendación sobre la formación y capacitación tanto de los maestros como del personal administrativo de las escuelas.

Las recomendaciones hechas al Programa OPORTUNIDADES fueron la mejora del Programa Jóvenes con Oportunidades, el cual tenía serias deficiencias de gestión que obstaculizaban las oportunidades de acceso a la universidad de los jóvenes sin recursos que pretendían acceder a ella; la mejora al igual que en Progresá, en relación a la calidad de la enseñanza y a las condiciones físicas de las escuelas, ya que se habían aumentado considerablemente el número de estudiantes matriculados pero no el número de escuelas ni tampoco se había mejorado su infraestructura, lo que terminó repercutiendo en los niveles de aprendizaje.

En cuanto al abasto de medicamentos así como en la entrega de complementos alimenticios, tanto en el Progresá como en Oportunidades fue deficiente. Ya que los complementos alimenticios no se repartían tomando en consideración el número de integrantes de la familia, por lo que en la mayoría de los casos la cantidad era insuficiente.

En lo que respecta a la salud, las recomendaciones iban relacionadas con la mejora en la atención primaria, ya que se habían producido numerosos problemas con la atención por parte de área administrativa como del personal médico para la provisión de los servicios de atención sanitaria. Y, al igual que con las escuelas, el número de beneficiados había aumentado pero no se había incrementado en igual proporción el número de las clínicas de salud, por lo que la atención médica se vio igualmente afectada.

En lo que respecta a la inclusión de los derechos humanos, ninguno de los dos programas analizados hace mención alguna de los mismos. Por lo que, a pesar de la importancia que se plasma tanto en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Ernesto Zedillo como en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Vicente Fox, al hacer mención de los derechos en 31 y 38 ocasiones, respectivamente, no entendemos porque los derechos humanos no son incluidos en los programas de desarrollo social.

---

Una vez analizados los aspectos básicos de los dos programas sociales más importantes de los períodos gubernamentales de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, procederemos al estudio comparativo de los aspectos esenciales que debe contener un programa social para incorporar el enfoque de los derechos humanos en sus contenidos. Mediante la utilización del siguiente cuadro desarrollaremos un estudio comparativo de los aspectos claves de los programas Progresá y Oportunidades así como del EBDH. Con el objetivo de demostrar si el enfoque de derechos humanos fue incorporado en los programas sociales analizados.

### ***3.4.2. Cuadro comparativo de PROGRESA y OPORTUNIDADES desde el EBDH***

**Tabla 19. Cuadro comparativo de Progres y Oportunidades desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos**

	<b>PROGRESA</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>EBDH</b>
<b>Objetivo de la intervención</b>	Centrada principalmente a las actividades y poca atención a los resultados.	Centrada en los objetivos.	Centrada en procesos y resultados.
<b>Tipo de Intervención</b>	Provisión de servicios.	Provisión de servicios y fortalecimiento de las capacidades.	Enfoque integral, formación en derechos, incidencia política para conseguir su realización.
<b>Derechos centrales</b>	De propiedad y comercio.	De propiedad y comercio.	Derechos de libertades fundamentales, políticos y cívicos, económicos, sociales y culturales
<b>Población objetivo</b>	Pobres extremos de zonas rurales.	Pobres extremos de zonas rurales y urbanas.	Grupos vulnerables, con especial atención a las mujeres, indígenas y personas discapacitadas.
<b>Tipo de programas y transferencias monetarias</b>	Focalizadas, condicionadas a la realización de tareas.	Focalizadas, condicionadas a la realización de tareas.	Incondicionales, Universalistas pero con especial atención en los grupos vulnerables.
<b>Acciones que propicia</b>	La participación y el empoderamiento de la mujer.	La participación y el empoderamiento de la mujer.	La participación, el empoderamiento, la inclusión y la no discriminación, la rendición de cuentas.

<b>Fortalece las capacidades de la comunidad para reclamar derechos</b>	Mediante la utilización de los Módulos de Atención Progresiva (MAP) para proporcionar información indispensable de los procesos del programa.	Mediante la utilización de Mesas de Atención y Servicio (MAS) itinerantes y temporales, así como utilización de los Módulos de Atención (MAP) para la entrega de apoyos y los Comités de Promoción Comunitaria (CPC).	Mediante la realización de actividades de formación y capacitación, desarrollo de investigaciones, elaboración de guías, manuales, material de información, sensibilización y desarrollo.
<b>Fortalece las estructuras gubernamentales y los mecanismos para garantizar el disfrute de los derechos de los titulares</b>	Mediante las acciones emprendidas por la Coordinación Nacional de Progresiva así como de las Unidades de Apoyo Estatal Progresiva.	Mediante las acciones emprendidas por la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano así como de los Comités Técnicos Estatales, el Subcomité Técnicos Regionales y los Enlaces municipales.	Mediante actividades que potencien el cambio y desarrollo de los procedimientos jurídicos, políticos y administrativos a todos los niveles institucionales. Asimismo se recomienda la construcción del diálogo y buenas relaciones entre los titulares de derechos y de obligaciones.
<b>Los resultados</b>	Mejorar las condiciones de vida de la población seleccionada. Romper con la cadena generacional de pobreza de la población beneficiada.	Mejorar las condiciones de vida de la población seleccionada. Romper con la cadena generacional de pobreza de la población beneficiada.	Contribuir a cerrar la brecha de capacidades de los titulares de derecho y de obligaciones para garantizar el desarrollo de los derechos. Producir cambios positivos de largo plazo y sostenibles en el tiempo para asegurar la realización plena de los derechos.

Elaboración propia con información de: De Luis Romero y Colaboradores (2013); Boltvinik (2013:298) y DOF, "PNDH" (2008)

---

Si se hubiese empleado el EBDH en el diseño e implementación de los principales programas sociales de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, éstos habrían basado el objetivo de su intervención en procesos y resultados y no solo en las actividades; con poca atención a los resultados, como el caso de PROGRESA, o en los objetivos como en el caso de OPORTUNIDADES. La intención de enfocar el objetivo de la intervención en los procesos y en los resultados, desde la perspectiva del EBDH, es atender la realización de los derechos desde el deber y la obligación, bajo una responsabilidad política, pública, moral y legal<sup>867</sup>. En cambio el objetivo de la intervención de las acciones en PROGRESA que se enfocaron más hacia las actividades, ya que el programa atendía las necesidades de la gente, sin considerar procesos más amplios, como la inclusión de los derechos en cada uno de los servicios otorgados. En el caso de OPORTUNIDADES, el objetivo de su intervención se basó en el logro de determinadas metas, ya que su intención era empoderar a la comunidad mediante la provisión de servicios públicos, para que con esto se mejoraran sus condiciones de vida a corto plazo.

Dicha *intervención*, según el EBDH, debería haberse dado bajo un enfoque integral, dando formación y capacitación en derechos humanos tanto a los titulares de derechos como a los titulares de las obligaciones, y finalmente incidiendo en las políticas públicas para conseguir su óptima realización<sup>868</sup>. Sin embargo, desde PROGRESA la intervención fue limitada sólo a la provisión de servicios, sin dar promoción alguna de los derechos entre los beneficiados. Desde OPORTUNIDADES, la intervención sí se dio bajo la provisión de servicios, enfatizando la necesidad de mejorar las capacidades de la población beneficiada, mediante la intensificación de acciones formativas y de prevención. Sin embargo, en la práctica, no se observaron acciones que dieran cumplimiento a esa estrategia de formación de capacidades. Los lineamientos generales del programa señalaron la provisión de servicios en materia de educación, salud y alimentación, pero sin mencionar los derechos que debían garantizarse a los beneficiarios de las áreas mencionadas.

En realidad, los únicos derechos garantizados en ambos programas, como señala Julio Boltvinik, fueron los *de propiedad*, al ser beneficiarios de ayudas tanto monetarias como en especie; y los *de comercio*, al promover la libertad de adquirir, con las ayudas otorgadas, los productos alimenticios y útiles escolares decididos exclusivamente por los beneficiarios<sup>869</sup>. Los

---

<sup>867</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 55.

<sup>868</sup> *Ibid.*, p. 56.

<sup>869</sup> Cfr. en Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 298.

---

derechos relativos a la salud, educación y alimentación fueron provistos de manera incompleta en ambos programas, ya que no se plantearon como derechos sino como ayudas para tener acceso a los servicios, condicionadas a la realización de las tareas anteriormente señaladas.

Desde el EBDH, los derechos esenciales que deben ser garantizados a través de las políticas sociales, tienen que ver con la igualdad y la no discriminación (recibir las ayudas sin distinción de raza, sexo, color, religión, posición social, etc., a la igualdad de género, libertad de opinión, etc.); los derechos civiles y políticos (participar activamente en las acciones del gobierno, ser escuchados y tratados con justicia, etc.); así como los derechos económicos, sociales y culturales (seguridad social; trabajo en condiciones dignas y equitativas; un nivel de vida adecuado que asegure a las familias salud, alimentación, educación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales necesarios; etc.).

En cuanto a ***la población prioritaria para ser atendida***, el EBDH señala a todos los que conformen los grupos más vulnerables de la sociedad, tales como las personas de la tercera edad, los discapacitados, las mujeres, los indígenas, los niños y desempleados principalmente<sup>870</sup>. En lo que respecta al Programa PROGRESA, éste se dirigió a las familias, encabezadas por mujeres, algunas madres solteras, de zonas indígenas, con niños y adultos desempleados así como el resto de integrantes de la familia. Dejando fuera a las personas de la tercera edad, discapacitados, personas de grupos de vulnerabilidad de las zonas rurales que no cubrían el perfil y todas las personas en extrema pobreza que habitaban las zonas urbanas del país. Por su parte, OPORTUNIDADES, además de incluir a los grupos de la población contenidos en PROGRESA, incorporó a los grupos vulnerables de las zonas urbanas y a los no derechohabientes con la ampliación del programa de salud titulada “Seguro Popular<sup>871</sup>” y, al final del mandato presidencial, a las personas de la tercera edad. A pesar de que Oportunidades cubrió a prácticamente todos los grupos vulnerables, estableció un número máximo de beneficiados, dejando fuera a gran parte de la población que también se encontraba en estado de pobreza.

Las ***ayudas otorgadas*** por los dos programas sociales analizados, como hemos mencionado, estaban condicionadas a la realización de ciertas tareas y focalizadas a los grupos vulnerables

---

<sup>870</sup> *Ibid.*, p. 299; y De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., pp. 15, 83, 87, 85 y 97.

<sup>871</sup> Se trataba de un seguro de salud básico gratuito para las personas de los dos deciles más bajos y para el resto de los deciles se pedía una cuota que iba en aumento según los ingresos. Cfr. en Boltvinik Kalinka, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 281.



---

seleccionados por cada programa. Por lo que estas ayudas se basaban en los criterios de focalización y corresponsabilidad. Desde el EBDH se pide que las ayudas otorgadas tengan un carácter incondicional y universalista, en la mayoría de lo posible, pero prestando especial atención a los grupos vulnerables.

**Las acciones que se deben propiciar**, desde las políticas sociales con EBDH son: la participación y la inclusión, las cuales enfatizan que el derecho de todas las personas a participar de manera libre, activa y plena en el desarrollo político, social y cultural<sup>872</sup>; el empoderamiento, que hace referencia a la posibilidad de ser agentes activos en lugar de destinatarios pasivos<sup>873</sup>; la igualdad y la no discriminación, la cual nos señala que todos los seres humanos somos iguales y tenemos los mismos derechos<sup>874</sup>; así como la rendición de cuentas, la cual establece un mecanismo por el que los responsables deben responder de sus actos u omisiones, donde los titulares de obligaciones tienen que cumplir con sus obligaciones y los titulares de derecho tienen que conocer los mecanismos para exigir sus derechos<sup>875</sup>.

En el caso de PROGRESA y OPORTUNIDADES las acciones se basaron en la promoción de la participación, de manera limitada, de los beneficiados debido a que solo podían participar en las actividades de formación y salud preventiva pero no podían participar en la elaboración de criterios de gestión de los programas ni mucho menos en los planes de desarrollo político, social o cultural. Por otro lado ambos programas promovieron el empoderamiento de la mujer, madre de familia, de manera parcial. Ya que dicho empoderamiento se limitaba a asignar más tareas en sus actividades diarias, pero sin que esto repercutiera en un crecimiento personal, económico o social.

En cuanto al **fortalecimiento de las capacidades de las comunidades para exigir o reclamar sus derechos**, encontramos que tanto el Programa PROGRESA como el OPORTUNIDADES limitaban sus acciones de capacitación a las llevadas a cabo por el personal de los Módulos de

---

<sup>872</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 58.

<sup>873</sup> Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 14.

<sup>874</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 58; en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 14.

<sup>875</sup> Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 13; en De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 57; ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 35.

---

atención ProgresA (MAP) o en las Mesas de Atención y Servicio de Oportunidades (MAS), las cuales sólo proporcionaban información sobre el funcionamiento del programa, sin dar más opciones de formación en los derechos de la población beneficiada. Lo que se requiere desde el EBDH es trabajar el desarrollo de las capacidades mediante el desarrollo de investigación, bajo actividades de formación y capacitación, mediante la elaboración de guías, manuales y material de información, sensibilización y desarrollo que se difunda entre los grupos de trabajo más vulnerables<sup>876</sup>. Con el objetivo de que conozcan sus derechos y sepan los mecanismos para hacerlos efectivos.

En lo que respecta al **fortalecimiento de las estructuras gubernamentales y los mecanismos para garantizar el disfrute de los derechos**, el EBDH señala que deben realizarse mediante actividades que potencien el cambio y el desarrollo de los procedimientos jurídicos, políticos y administrativos en todos los niveles instituciones. De la misma forma que recomienda la construcción del diálogo y las buenas relaciones entre los titulares de derechos y los titulares de obligaciones mediante la construcción de redes o puentes de enlace<sup>877</sup>.

Por su parte, los Programas PROGRESA y OPORTUNIDADES emprendieron acciones para fortalecer dichas estructuras gubernamentales mediante los mecanismos desarrollados bajo la *Coordinación Nacional de ProgresA*, con la creación de las Unidades de Apoyo Estatal; así como de la *Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades* bajo sus Comités Técnicos Estatales, Subcomités Técnicos Regionales y los Encales Municipales, sin crear una estructura sólida que permitiera el acercamiento entre la población marginada y las autoridades gubernamentales. Ni mucho menos se llegó a constituir un mecanismo que garantizara los procedimientos jurídicos, políticos y administrativos de los grupos más vulnerables en materia de derechos humanos.

Finalmente **los resultados obtenidos** en los programas PROGRESA y OPORTUNIDADES estuvieron enfocados en mejorar las condiciones de vida de la población marginada y en romper la cadena generacional de transmisión de pobreza mediante el fortalecimiento de sus capacidades en materia de salud, alimentación y educación. Sin embargo el EBDH nos indica que los resultados deben contribuir a cerrar la brecha de capacidades de los titulares de derechos y los titulares de las

---

<sup>876</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 86.

<sup>877</sup> *Ibidem*.

---

obligaciones, con el objetivo de garantizar el desarrollo pleno de los derechos humanos. Y con ello producir cambios positivos, de largo plazo y sostenibles en el tiempo, para asegurar la realización de los derechos humanos<sup>878</sup>.

Por todo lo expuesto anteriormente, podemos afirmar que tanto el Programa PROGRESA como el Programa OPORTUNIDADES, referentes de la Política Social mexicana durante el periodo crucial de transición política (1994-2006), **no incluyeron el enfoque basado en los derechos humanos en sus criterios de elaboración ni de implementación**. Ni en los documentos de creación y lineamientos sobre el funcionamiento de dichos programas, ni en las evaluaciones realizadas sobre sus resultados se han identificado los elementos constitutivos esenciales del EBDH.

### 3.5. La política social frente a la política económica en el periodo 1994-2006

Una vez comprobada la hipótesis sobre la ausencia del EBDH en las políticas sociales implementadas en México durante el período 1994-2006, procederemos al análisis comparativo entre la política social y la política económica para evidenciar si las acciones realizadas en los dos programas sociales más importantes de ese período, fueron diseñadas para paliar los efectos ocasionados por las políticas económicas. Para ello, analizaremos los aspectos económicos más relevantes y de efecto directo en las condiciones de vida de la población mexicana, así como los indicadores de desarrollo humano. Concluyendo que el aumento de la pobreza y la desigualdad social verificadas al final de ese periodo son la consecuencia directa de la implementación de políticas sociales diseñadas para dar soporte a las políticas económicas y no para mejorar las condiciones de vida de la población.

Los indicadores socioeconómicos publicados en 2015 por el *Centro de Estudios de Finanzas Públicas* (CEFP) de la Cámara de Diputados<sup>879</sup>, señalan que la población en situación de pobreza ha aumentado en los últimos 14 años, pese al aumento continuo registrado en el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH) Los argumentos propuestos por el CEFP en relación al aumento en la

---

<sup>878</sup> De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 84.

<sup>879</sup> Cfr. en CEFP (2015), *La Pobreza y el Gasto Social en México*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, precefp/004, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, D.F., p. 7.

pobreza y la desigualdad en México, señalan que dicho aumento está estrechamente relacionado con las reformas estructurales y de liberalización comercial así como una serie de choques externos producidos durante los años ochenta tanto en México como en los diversos países de América Latina<sup>880</sup>.

Las reformas sobre las políticas de precios y de eliminación de subsidios a los productos alimenticios y a la agricultura también produjeron un aumento en la pobreza, debido a que la gente más necesitada no podía cubrir, con sus escasos ingresos, los productos básicos de la canasta alimentaria<sup>881</sup>.

Posteriormente, en la década de los noventa, se aplicaron otro tipo de reformas que hicieron, temporalmente, menos notoria la desigualdad entre los trabajadores cualificados y los menos cualificados<sup>882</sup>.

**Tabla 20. Indicadores socioeconómicos, México (1990-2014)**

**Evolución de los Principales Indicadores Socioeconómicos, 1990 - 2014**

Indicador	1990	2000	2010	2013	2014	Tendencia
Población Total (mill. de personas)	81.2	97.0	114.3	117.3	119.9	
Población en situación de pobreza (mill. de personas)	46.0	53.0	52.8	53.3	55.3	
Tasa de Desocupación	6.9	2.6	5.2	5.0	4.9	
Índice de Desarrollo Humano (PNUD)	0.647	0.699	0.748	0.756	n.d.	
Esperanza de vida al nacer (años)	70.4	73.2	74.00	74.5	74.7	
Población derechohabiente (mill. de personas)	48.0	55.1	64.3	72.1	72.3	
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (%)	12.4	9.5	6.7	6.00	n.d.	
PIB per cápita (dólares actuales)	3,052	6,582	8,916	10,318	10,361	

Fuente: Elaborado por el CEFP con información del INEGI, CONAPO, CONEVAL, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial.

Fuente secundaria: CEFP (2015), “La Pobreza y el Gasto Social en México”, Cámara de Diputados, p. 7

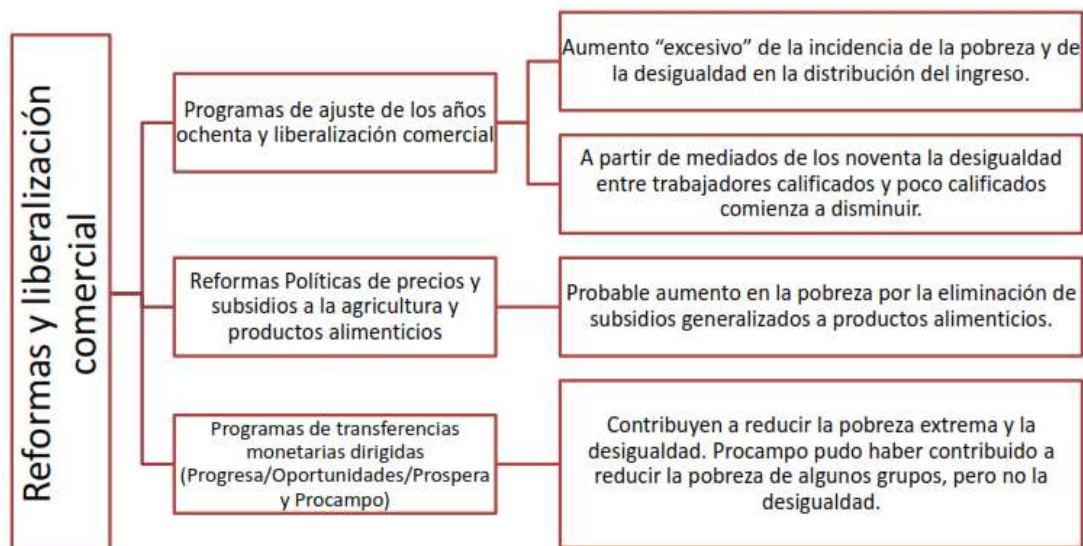
<sup>880</sup> *Ibid.*, p. 9; Cordera, Rolando et al (2009), “De crisis a crisis: del cambio de régimen económico a la transición inconclusa”, *Revista Economía*, Vol. 6, Núm. 17, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F, p. 11-12.

<sup>881</sup> *Ibidem.*

<sup>882</sup> CEFP (2015), *La Pobreza y el Gasto Social en México*, cit., p. 10.

Asimismo nos señala el CEFP que los programas sociales implementados durante los años noventa e inicios del año dos mil, (tales como Progresas, Oportunidades y Prospera), contribuyeron a disminuir, en cierto grado, los altos niveles de pobreza pero no la desigualdad<sup>883</sup>.

**Tabla 21. Reformas estructurales y liberalización comercial**



Fuente: CEFP (2015), “La Pobreza y el Gasto Social en México”, Cámara de Diputados, p. 10

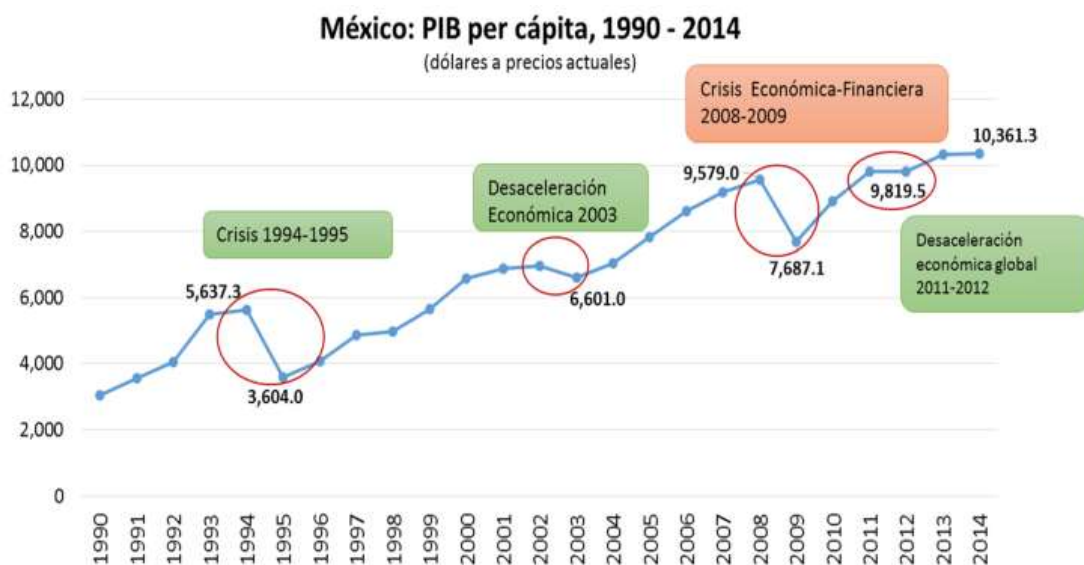
En lo que respecta a los choques externos que afectaron la economía mexicana, el documento publicado por el CEFP nos hace referencia a las variaciones y desequilibrios registrados en el Producto Interior Bruto per cápita durante el período 1990-2014, producto de las crisis económicas (1994-1995 y 2008-2009), así como las desaceleraciones económicas registradas en 2003 y en el 2011-2012<sup>884</sup>.

Todo ello provocó un aumento en la inflación y en las tasas de interés las cuales afectaron al ahorro interno y por ende a los presupuestos públicos, los cuales se vieron reflejados con la reducción del gasto social. Dichas acciones repercutieron en el aumento de los niveles de desempleo, en los precios de productos por las subidas del impuesto al valor agregado, así como una disminución considerable en los ingresos de los trabajadores. Los efectos derivados de los choques externos antes mencionados contribuyeron directamente al aumento de la pobreza y la desigualdad social.

<sup>883</sup> *Ibidem.*

<sup>884</sup> Cfr. en CEFP (2015), *La Pobreza y el Gasto Social en México*, cit., p. 11.

**Tabla 22. PIB per cápita, México (1990-2014)**



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos del Banco Mundial.

Fuente secundaria: CEFP (2015), “La Pobreza y el Gasto Social en México”, Cámara de Diputados, p. 11

Es importante señalar, tal como nos indican Walton y López-Acevedo, que México es vulnerable a las crisis económicas debido, en gran parte, por la falta de una estructura social sólida. Ya que además de que la mayoría de la población no cuenta con unas buenas condiciones de salud, educación y alimentación; tampoco cuentan con trabajos estables y condiciones laborales dignas que les permitan mejorar su calidad de vida. Por lo que el desempleo además de ser alto en condiciones normales, aumenta considerablemente en cada recesión económica. Provocando que tanto la exclusión social como la débil responsabilidad de las instituciones públicas ante los segmentos más pobres de la población, sigan siendo aspectos complejos que contribuyen a la generación de pobreza en el país<sup>885</sup>.

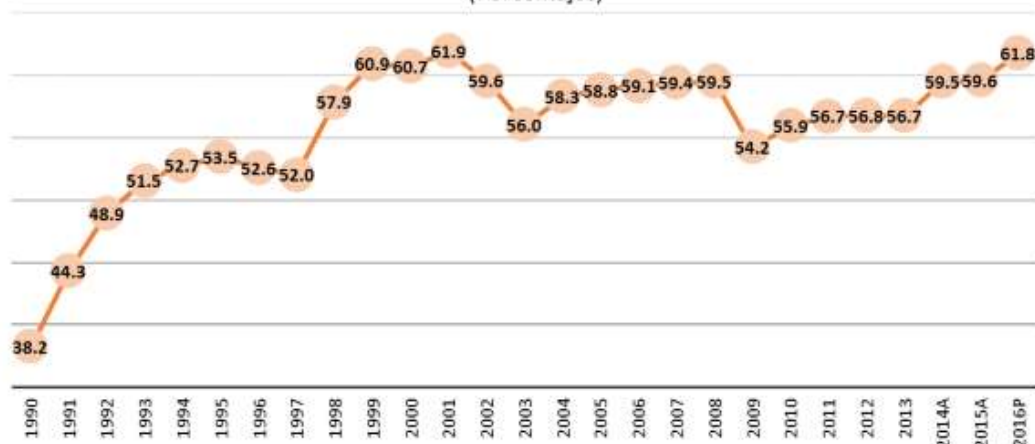
En lo que respecta al gasto público destinado a los programas sociales, se registró un aumento considerable entre 1993 y el 2001. Debido al gran impulso de los gobiernos en turno para contrarrestar los efectos económicos que afectaban la economía familiar. Lo que produjo que el gasto social llegara a representar el 50% de los recursos totales programables, alcanzando un porcentaje máximo de 61.9% en el 2001<sup>886</sup>.

<sup>885</sup> Walton, Michael y López-Acevedo, Gladys (2005), “Pobreza en México una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias de gobierno”, *Revista En Breve*, Banco Mundial, México, D.F., p. 1.

<sup>886</sup> CEFP (2015), *La Pobreza y el Gasto Social en México*, cit., p. 31.

**Tabla 23. Gasto Social respecto al Gasto Programable (199-2016)**

**Proporción del Gasto Social respecto al Gasto Programable,  
1990-2016 p/  
(Porcentajes)**



A/ Cifras aprobadas. **Nota:** Para 2014 y 2015 las cifras son netas de subsidios y transferencias. Incluyen aportaciones al ISSSTE.  
Fuente: Elaborado por el CEFP con información de la SHCP, de 1990 a 1997 de la Unidad de Política Presupuestal; de 1998 a 2013 datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de 2014 a 2015 del Presupuesto de Egresos de la Federación Aprobados y para 2016 del Proyecto de Presupuesto de Egresos para dicho año.

Fuente secundaria: CEFP (2015), “La Pobreza y el Gasto Social en México”, Cámara de Diputados, p. 31

Con la creación de la *Ley de Desarrollo Social* (LDS) en el año 2004, se da paso importante hacia el desarrollo de la política social en México, institucionalizando las acciones del Estado en la materia. La LDS, además de señalar la importancia de generar una estrategia integral de desarrollo social en los distintos niveles de gobierno, enfatiza la obligación del Estado de no disminuir el gasto público destinado a las acciones de las políticas sociales de un período a otro, por considerarla prioritaria y de interés nacional<sup>887</sup>. Obligándolo o bien a mantenerlo o bien a aumentarlo.

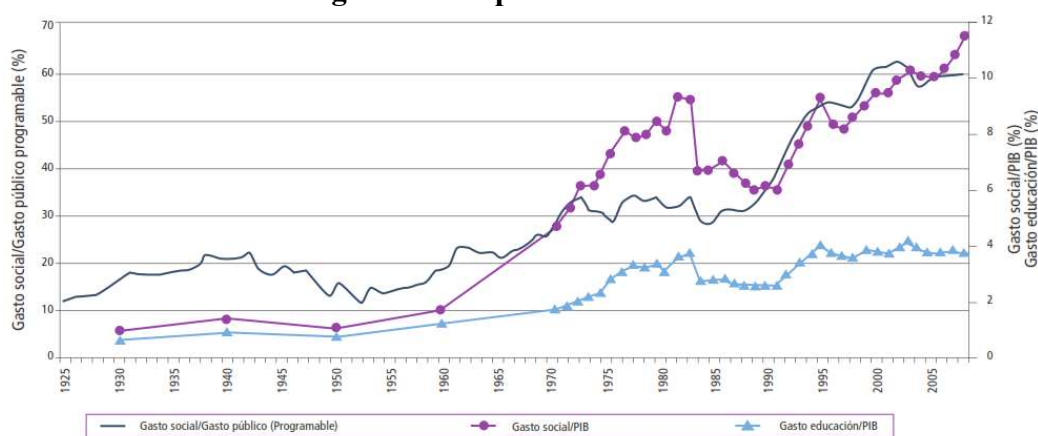
Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) el gasto público representa un rubro de gran importancia para “*proteger los derechos sociales universales, siempre y cuando el gasto social se ejerza con equidad horizontal y vertical para que pueda evitar las desigualdades sociales*”<sup>888</sup>.

<sup>887</sup> Walton, Michael y López-Acevedo, Gladys (2005), “Pobreza en México una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias de gobierno”, cit., p. 2; y en DOF (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, cit., p. 5.

<sup>888</sup> CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, *Revista En Contexto*, No. 13, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, D.F. p. 2.

Otro indicador esencial a tomar en cuenta es el Índice de Desarrollo Humano (en adelante IDH), cuya medición nos indica el acceso que tienen los individuos a una serie de capacidades y oportunidades básicas para garantizar una vida sana y saludable, adquiriendo conocimientos para poder comunicarse y participar en la vida en comunidad, así como disponer de los recursos necesarios<sup>889</sup>. Según el PNUD existe una relación entre el aumento del gasto público con el aumento del bienestar de la población<sup>890</sup>, ya que si se destinan mayores recursos hacia sectores como la educación, salud, alimentación, éstos se verán reflejados en la mejora de las condiciones de vida de la población.

**Tabla 24. Evolución del gasto social público en desarrollo social: 1925-2007**



Fuente: Scott (2009a).

Fuente secundaria: PNUD (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, p. 54

Sin embargo, en México no se observa una relación entre directa entre las variables del aumento del gasto social con el aumento del bienestar de la población, tal como señala en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2011* del PNUD<sup>891</sup>. Ya que como indica John Scott en su informe, México ha aumentado el gasto social en torno a un 1% del PIB anual en desde mediados de los años ochenta<sup>892</sup> y sin embargo dicho aumento no se vio reflejado en el aumento del bienestar de su población.

<sup>889</sup> *Ibid.*, p. 1; y PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F., p. 40.

<sup>890</sup> Cfr. en CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, cit., p. 4.

<sup>891</sup> *Ibid.*, p. 3; y PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 15.

<sup>892</sup> Cfr. en Scott, John (2008), *Evaluación de políticas y programas públicos: de las evaluaciones a las políticas*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, D.F., p. 11; y en CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, cit., p. 3.



El gasto social en 1990 fue de 0.7% mientras que en el 2005 fue de 1.3%. Durante el sexenio de Vicente Fox se registró el mayor aumento del mismo alcanzando una subida del 10,79% del PIB. Los rubros de mayor crecimiento, destinados por el gasto público han sido los de salud y seguridad social. Sin embargo los gastos destinados a la educación se han visto reducidos, desde mediados del siglo XX, alcanzando un 36% del gasto total en 2006<sup>893</sup>.

**Tabla 25. Porcentaje del Gasto Social por sexenio 1971-2006**

Sexenio	Administración	Gasto social / PIB	Gasto social / Gasto programable	Gasto educativo / Gasto social	Gasto en salud y seguridad social / Gasto social
1971-1976	Echeverría	6.70	31.2	36 (57)	52 (24)
1977-1982	López-Portillo	8.50	32.9	40 (58)	43 (19)
1983-1988	De la Madrid	6.60	30.1	42 (62)	44 (16)
1989-1994	Salinas	7.70	45.2	42 (62)	45 (20)
1995-2000	Zedillo	8.80	55.8	43 (57)	44 (25)
2000-2006	Fox	10.79	59.1	36 (46)	45 (31)

Fuente: Scott (2009a).  
 Nota: Sin paréntesis se refiere a gasto público total, incluyendo contribuciones de los trabajadores y patrones a la seguridad social (en paréntesis se consideran sólo transferencias del gobierno federal).

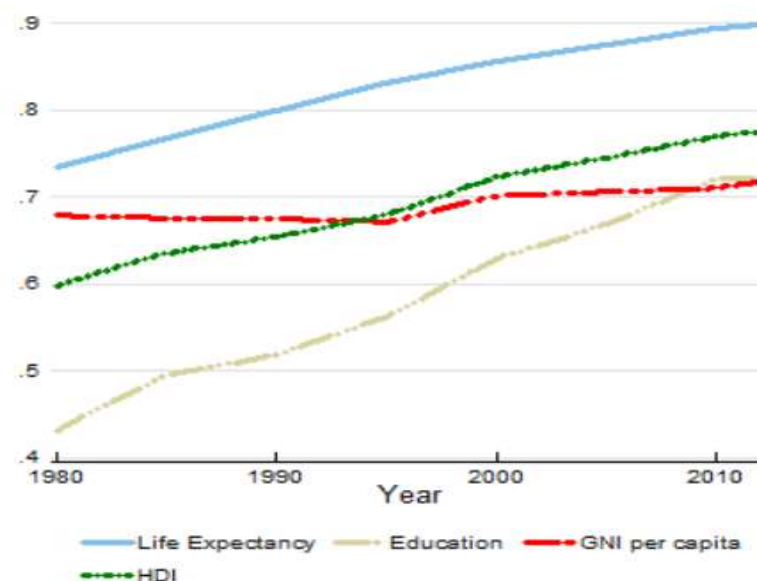
Fuente secundaria: PNUD (2011:53) y CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011”, México, D.F., p. 4

A pesar del aumento registrado en el gasto público en materia social, desde mediados de los años ochenta, se aprecia una disminución del IDH entre el período comprendido de 1980 a 2010. Ya que durante 1980-1990 la tasa de crecimiento del IDH registrado fue de 1.05% y durante el periodo de 2000-2010 la tasa de crecimiento del IDH registrado fue del 0,73%, ocupando el lugar número 56 a nivel internacional<sup>894</sup>.

<sup>893</sup> Cfr. en CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, cit., pp. 4-5.

<sup>894</sup> *Ibid.*, p. 1.

**Tabla 26. Tendencia del Componente del IDH en México 1980-2012**



Fuente: PNUD (2013) “Human Development Report 2013”, Human Progress in a Diverse World. P. 2

En relación con lo anteriormente expuesto consideramos conveniente recordar las manifestaciones del PNUD, el cual señala que: “...si se considera que el gasto federal en desarrollo humano es posiblemente el instrumento redistributivo más poderoso del Estado mexicano, el resultado es preocupante; la asignación de este gasto promueve la desigualdad del ingreso en vez de corregirla<sup>895</sup>”.

**Tabla 27. Índice de desarrollo en México**

	Life expectancy at birth	Expected years of schooling	Mean years of schooling	GNI per capita (2005 PPP\$)	HDI value
1980	66.6	10.5	4	9,912	0.598
1985	68.8	11.4	4.8	9,673	0.635
1990	70.8	10.9	5.5	9,663	0.654
1995	72.8	11.1	6.4	9,397	0.679
2000	74.3	12	7.4	11,541	0.723
2005	75.6	12.9	7.8	11,970	0.745
2010	76.7	13.7	8.5	12,297	0.770
2011	77	13.7	8.5	12,601	0.773
2012	77.1	13.7	8.5	12,947	0.775

Fuente: PNUD (2013), “Human Development Report 2013”, Human Progress in a Diverse World.

<sup>895</sup> PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 16, 39 y 66; y en CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, cit., p. 7.

---

Como se observa en el gráfico anterior, el aumento en la esperanza de vida al nacer tuvo un incremento de 7 años durante 1980 y 2005, mientras que los años de escolarización aumentaron en poco más de 2 años en el mismo período, y en relación al índice de desarrollo humano éste sólo se incrementó en cerca de 0.2pp.

A pesar del aumento en las condiciones de vida de la población, que aunque no es alta si es significativa, no se logra concretar una base sólida de bienestar para la población mexicana. Debido a que como argumenta el PNUD en su *Informe de Desarrollo Humano para México del 2011*, se requiere “un gasto público que se ejerza con equidad horizontal para evitar crear desigualdades donde no existen<sup>896</sup>”, y para que ese gasto público tenga un mayor impacto sobre el desarrollo humano de la población “no deben existir distorsiones entre la transmisión de las preferencias ciudadanas sobre el ejercicio del gasto público, tales como la corrupción, la presencia de fuertes presiones de grupos específicos o una baja calidad de la burocracia<sup>897</sup>”. Reconociendo que México tiene problemas de corrupción, de ineficiencia en su política y en la gestión de administración pública; y que involucrar a la sociedad civil en las asignaciones del gasto público, bajo este contexto, puede tener resultados poco eficientes en materia de equidad<sup>898</sup>. Reconoce también que existe una inadecuada representación de las preferencias ciudadanas, en las distintas instancias gubernamentales, que evidencian el sesgo en la distribución del gasto dedicado a los programas sociales de combate de la desigualdad y la pobreza<sup>899</sup>.

Si analizamos los niveles de pobreza registrados durante el período análisis del presente trabajo de investigación, podemos observar de una forma más evidente, los períodos donde se llevaron a cabo mayores reformas económicas y ajustes estructurales se observa un mayor aumento en los niveles de pobreza.

---

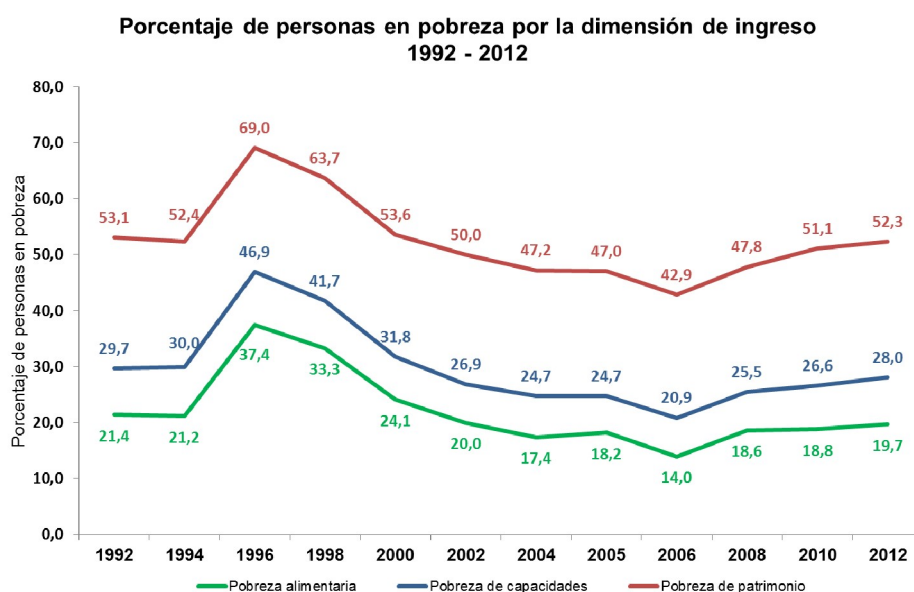
<sup>896</sup> PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 32.

<sup>897</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>898</sup> *Ibid.*, p. 186.

<sup>899</sup> *Ibidem.*

**Tabla 28. Porcentaje de Pobreza por dimensión de ingreso**



Nota: las estimaciones de 2006, 2008, 2010 y 2012 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI. Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2012.

Fuente secundaria: CONEVAL, “Anexo estadístico de los indicadores de la pobreza, México 1990-2012”.

Como podemos observar en el gráfico anterior, el período de mayor crecimiento de la pobreza fue inmediatamente posterior a la crisis económica de 1994. Durante la gestión del Presidente Ernesto Zedillo se llevaron a cabo numerosas medidas de ajuste económico que, aunadas a las políticas sociales focalizadas hacia los más pobres, lograron estabilizar los altos niveles de pobreza. Los cuales llegaron a representar, en 1996 a 69 millones de mexicanos.

En el año 2002 la mitad de la población vivía en condiciones de pobreza y una quinta parte en condiciones de pobreza extrema<sup>900</sup>. Debido al lento crecimiento y la enorme desigualdad que se había creado tras la crisis económica de 1994, las cuales habían detenido los avances producidos en materia económica y de reducir los niveles de pobreza por ingresos<sup>901</sup>.

Sin embargo, durante el sexenio de Vicente Fox se registró la cifra más baja de pobreza, llegando a representar a 42,9 millones de mexicanos. Al final de su sexenio, y tomando como referencia los datos expuestos por Julio Boltvinik, podemos indicar que se registró la mayor caída

<sup>900</sup> Para mayor información sobre la evolución de las carencias sociales en la población mexicana, ver en Anexo 2, Cuadro 58.

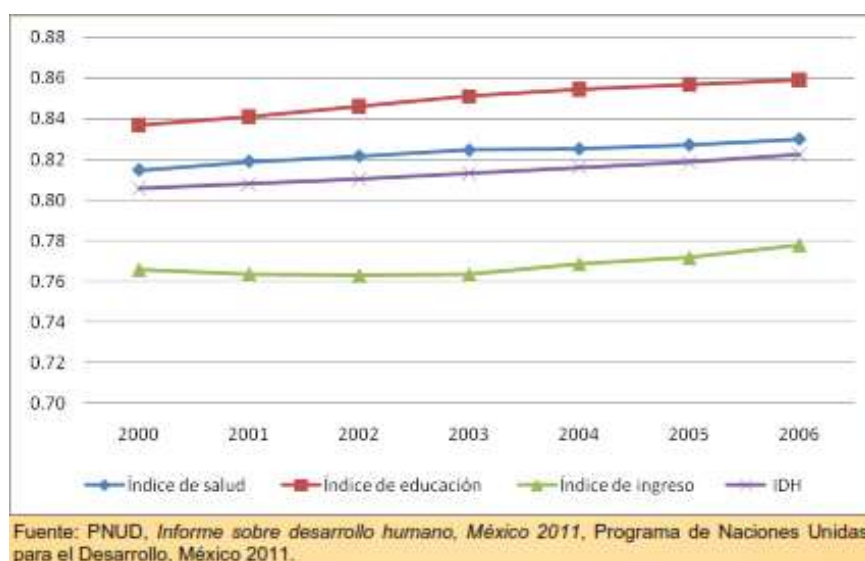
<sup>901</sup> Walton, Michael y López-Acevedo, Gladys (2005), “Pobreza en México una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias de gobierno”, cit., p. 1.

de los niveles de la pobreza, llegando a representar 11pp según el método oficial, sin que existiera un auge económico o cambios en las políticas que expliquen dicha caída<sup>902</sup>.

Continuando con el análisis del sexenio de Vicente Fox, podemos observar un aumento continuo en los índices de educación, salud, ingresos y sobre todo en el índice general de desarrollo humano (alcanzando un .82 al final del mandato).

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, durante el período de gobierno de Vicente Fox se registró un incremento en el IDH<sup>903</sup> especialmente en el área de salud y educación, según el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 del PNUD. Sin embargo, y tal como se indica en dicho Informe, a pesar de incremento producido en el IDH la desigualdad social continuaba pronunciándose. Prueba de ello son los resultados del IDH registrados en el 2006 tanto en el D.F. como en Chiapas, representando un 1.24 para el primero y 0.73 para el segundo (similares a las de Vietnam)<sup>904</sup>.

**Tabla 29. IDH nacional y sus componentes 2000-2006**



Fuente secundaria: CESOP (2011), "Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011", México, p. 5

<sup>902</sup> Boltvinik, Julio (2013), *Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa*, cit., p. 284.

<sup>903</sup> Para mayor información sobre el índice del IDH en las entidades federativas en el 2000 y 2008, ver en Anexo 2, Cuadro 59 y 60.

<sup>904</sup> Cfr. en PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., pp. 42-43.

Si revisamos con más a detalle los datos de la CONEVAL, encontramos que la calidad de vida de la población marginada, después de la implementación de las políticas sociales focalizadas por los gobiernos de Zedillo y Fox, seguía siendo deplorable. Recordemos además que, al ser ambos programas focalizados, solo llegaban a cubrir a una pequeña parte del total de la población en condición de pobreza en México.

**Tabla 30. Carencias Sociales, México (1990-2015)**  
**Porcentaje de la población con carencias sociales, Estados Unidos Mexicanos, 1990-2015**

Indicadores	Porcentaje			
	1990	2000	2010	2015
Rezago educativo	26.6	22.5	19.4	18.6
Acceso a servicios de salud	-	58.6	33.2	16.7
Carencia por material de los pisos	20.8	14.9	5.8	3.8
Carencia por material de los techos	12.4	6.7	2.7	1.6
Carencia por material de los muros	7.4	4.2	2.1	1.5
Carencia por hacinamiento	28.7	20.0	11.8	9.7
Carencia por acceso al agua	24.2	15.8	11.6	5.4
Carencia por drenaje	40.3	26.9	12.0	7.9
Carencia por electricidad	13.1	4.8	1.9	0.9

Fuente: Estimaciones de la CONEVAL, con base en ENIGH y el MCS-ENIGH

Una posible explicación sobre esta problemática la podemos encontrar en la siguiente gráfica, la cual nos muestra que la distribución del gasto federal es bastante desigual entre los diversos sectores de la población, siendo la población con mayores ingresos los que reciben un porcentaje más elevado del gasto federal y los de menor ingreso un presupuesto menor por parte del Estado.

**Tabla 31. Distribución de los ingresos y los gastos de las entidades federativas por grupos de población 2005**

Grupos de población ordenados según ingreso per cápita	% Ingresos propios	% Gasto corriente	% Gasto de capital	% Gasto total
25% más bajo	9.7	16.0	23.9	18.8
50% intermedio	31.7	49.7	55.5	51.7
25% más alto	58.6	34.3	20.7	29.5
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
CC	0.3829	0.1922	-0.0246	0.1169

Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Velázquez (2008).

Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano, México 2011, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, p. 69.

Fuente secundaria: CESOP (2011), "Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011", México, p. 11

---

Dichos elementos repercuten en el aumento de la desigualdad, tal como nos indica el Informe sobre desarrollo humano en México del PNUD, el cual señala que el gasto público no logró abatir los márgenes existentes de desigualdad en los ámbitos nacional y estatal. El reconocimiento de estas diferencias presupuestarias permite evaluar los aciertos y limitaciones en el diseño e implementación de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno en México<sup>905</sup>. Manifestando asimismo que “*las acciones de focalización no han logrado superar la presencia de causas estructurales mucho más resistentes que la variada y compleja implementación de programas en los rubros de salud, educación y transferencia de ingresos a un amplio segmento de la población*”<sup>906</sup>”.

“...la falta de equidad que se observa sistemáticamente en la asignación del presupuesto público, al no considerar las diferentes carencias en la población, y al generar desigualdades donde éstas no estaban presentes, hace necesaria una revisión de los incentivos políticos para que los diputados respondan a los intereses de sus electores y les rindan cuentas de su actuación. Los problemas de la inadecuada representación de las preferencias ciudadanas, sin consecuencias de importancia para quienes aprueban el presupuesto, se evidencian en sesgos distributivos en el gasto programado para combatir la desigualdad que terminan por empeorarla”<sup>907</sup>”.

Por su parte, Salinas Callejas señala que la utilización de las políticas sociales se basa en una “razón socioeconómica para paliar los efectos de la implantación del modelo económico del corto al mediano plazo, y, contribuir a compaginar el desarrollo social con el desarrollo económico, cuyos estilos específicos han generado hasta hoy la desigualdad social”<sup>908</sup>”.

Si consideramos que con PROGRESA se cubrieron las necesidades básicas de 2.6 millones de familias (equivalentes a 10 millones de personas aproximadamente) y la cifra máxima de pobreza patrimonial alcanzó los 69 millones de mexicanos, nos cuestionamos entonces ¿quién cubrió las necesidades básicas del resto de personas que se encontraban en condiciones de pobreza y que no fueron incluidas en ningún programa de ayuda social? En el caso de Vicente Fox, con el programa OPORTUNIDADES se alcanzaron a cubrir a 5 millones de familias (equivalentes a 25 millones de personas), por lo que si estimamos que la cifra máxima registrada durante el inicio de su gestión fue de alrededor de 53,6 millones de personas, nos cuestionamos de igual forma, ¿quién cubrió las necesidades básicas del resto de la población que están fuera de cualquier programa de

---

<sup>905</sup> CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, cit., p. 12.

<sup>906</sup> *Ibidem*.

<sup>907</sup> PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 186.

<sup>908</sup> Salinas Callejas, Edmar, (s/f), “Desarrollo Económico y la Política Social en México”, Red Celso Furtado, Departamento de Economía, UAM Azcapotzalco, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/edmar3.pdf>



---

ayuda? Es verdad que durante la gestión de Vicente Fox se llevaron a cabo programas sociales complementarios al programa OPORTUNIDADES y en la administración de Ernesto Zedillo fueron implementaron menos programas y con menor presupuesto, pero aun así ningún gobierno ha asegurado el bienestar de la población más necesitada en México.

Con ello queremos enfatizar, que si bien los programas focalizados, contribuyen a mejorar las condiciones de vida de las personas receptoras de las ayudas de una forma más eficiente; también es necesario señalar que las personas que se quedan fuera de dichos programas focalizados, que en este caso fueron mayores a las beneficiadas, tienen que sobrevivir con los pocos medios que poseen y buscar cualquier opción que les permita seguir adelante. Debido a que México no cuenta con servicios básicos de calidad y gratuitos de salud y educación. Reduciendo las posibilidades de acceso y cobertura de sus necesidades básicas, tal como la salud, la alimentación, la educación, la vivienda o trabajo digno; pero sobre todo que dichos servicios puedan ser asegurados por parte del Estado como derechos y no como una ayuda o caridad.

De esta forma podemos afirmar que las políticas sociales en México, implementadas por los distintos partidos políticos durante el período analizado, fueron diseñadas para disminuir los graves efectos provocados por las políticas económicas implementadas. Las acciones emprendidas por la política social en México segmentan los servicios de salud, educación y alimentación entre la población asalariada y no asalariada, haciendo que los servicios básicos se garanticen únicamente a la población inmersa en el empleo formal<sup>909</sup>, sin construir una base sólida de servicios públicos de calidad para la sociedad mexicana en su conjunto. Dicha segmentación de servicios ha provocado, tal como nos señala Carlos Barba, que se incremente la separación de forma estructural, de los procesos de desarrollo económico y desarrollo social<sup>910</sup>. Haciendo cada vez más lejana la idea de construir un país basado en la igualdad y en la cohesión social.

A demás de la priorización de las políticas económicas sobre las políticas sociales, debemos hacer referencia que el fracaso de estas últimas es debido, en gran medida, a los graves problemas de corrupción, impunidad e inseguridad que aquejan a los distintos niveles del gobierno y a la sociedad en su conjunto. Por lo que consideramos que para que las políticas sociales en México

---

<sup>909</sup> El PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano para México 2011, señala que México carece de un sistema universal de Salud, lo que repercute directamente en el bienestar de su población y en el aumento los niveles de pobreza y desigualdad. Cfr. en PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México*, cit., p. 17.

<sup>910</sup> Barba Solano, Carlos (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”, cit., p. 65.



---

sean eficaces y efectivas se requiere de una mayor distribución del ingreso, de un aumento del presupuesto destinado a los programas sociales, así como de un programa nacional anticorrupción, un sistema de justicia eficaz e imparcial que proporcione la seguridad legal necesaria en el país.

Una vez comprobada la hipótesis sobre la ausencia del enfoque basado en los derechos humanos en las políticas sociales analizadas anteriormente; y tomando en consideración los altos niveles de pobreza, desigualdad y exclusión social en México; se propone el siguiente modelo de incorporación del Enfoque Basado en los Derechos Humanos en la elaboración de las Políticas Sociales en México.

Por ello consideramos que la inclusión del EBDH en los procesos de la gestión pública permitirá mejorar las relaciones de poder, corrigiendo las desigualdades, el reparto injusto del poder y las prácticas discriminatorias<sup>911</sup>.

---

<sup>911</sup> Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, cit., p.17.



---

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

Hemos establecido y asumido el presupuesto de que los derechos humanos constituyen una exigencia moral y jurídica relativa a la satisfacción de los bienes esenciales inherentes a la condición humana, cuyo fundamento se encuentra en la irrenunciable dignidad de todo ser humano, que le faculta para ser un verdadero titular de derechos que el Estado necesariamente debe reconocer y garantizar.

Eso supone que los bienes esenciales inherentes a la condición humana; es decir, aquellos cuya privación comporta que un ser humano no puede desarrollar su vida conforme a la dignidad inviolable de la que es depositario, deben constituir el objeto de lo que hemos denominado derechos fundamentales, que como tales deben estar constitucionalmente formulados y cuyas garantías deben ser las más estrictas que el Derecho pueda ofrecer.

Pero también hemos recalado la exigencia de que dicha formulación constitucional no se quede en mera retórica, sino que se materialice en instrumentos jurídicos eficaces que permitan la reivindicación y satisfacción de esos derechos, cuando se vena postergados o vulnerados, por la inacción o por la acción contraria del Estado y de los poderes públicos. En ese sentido hemos insistido en que una de las notas esenciales de los derechos humanos es la *indivisibilidad* o *integralidad*; es decir, la constatación de que todos los derechos están interconectados, de manera que cuando alguno de ellos resulta omitido o vulnerado, todos ellos decaen en la defensa de la dignidad humana.

Por consiguiente, a la hora de considerar los denominados ‘derechos sociales básicos’, debemos recordar que también constituyen derechos fundamentales esenciales, en el mismo nivel que los derechos civiles y políticos, que tienen un alcance universal y que exigen de una acción positiva del Estado para satisfacerlos. Pero sin olvidar que la garantía efectiva de los derechos sociales no requiere sólo de su reconocimiento legal, sino también de la implicación de toda la sociedad en su satisfacción (la sociedad civil y las organizaciones sociales), de la generación de una auténtica cultura de los derechos, de la existencia de una conciencia social que aspire a la generación de una sociedad más solidaria, comprometida y equitativa.

---

La clave para la generación de esa cultura social de los derechos, radica en que las políticas sociales llevadas a cabo por el Estado abandonen el tradicional enfoque asistencial, dirigido a paliar situaciones de pobreza extrema y se orienten hacia la auténtica garantía y ejercicio efectivo de los derechos fundamentales. En esta perspectiva se inserta el *Enfoque basado en los derechos humanos* (EBDH), en la pretensión de vincular jurídicamente al Estado, en su compromiso de garantizar los derechos sociales a través de sus políticas públicas, y en que dicho compromiso se materialice en que el diseño y la gestión de las políticas sociales sea compartido y participado y por la sociedad civil y por los propios destinatarios de esas políticas.

Concebir la satisfacción de los bienes sociales básicos en clave de derechos, supone un cambio radical en dos aspectos esenciales del Estado: por un lado, a la hora de concebir la ausencia de los bienes sociales básicos (manifestados en la pobreza, la incultura, la falta de atención sanitaria...) no sólo como una simple carencia de bienes materiales, sino como una auténtica violación de derechos fundamentales básicos. Por otro lado, a la hora de diseñar las políticas públicas, ya no se puede contemplar una masa homogénea y uniforme de excluidos, sino que se trata de contemplar a todos los sujetos como *ciudadanos*; en cuanto que ciudadanos, como titulares de derechos; en cuanto que titulares de derechos, con capacidad para exigirlos e instar la remoción de todos aquellos obstáculos que impidan su efectivo ejercicio; en cuanto que capaces de regir su propio destino, con capacidad para definir y gestionar aquello que contribuya a mejorarlo.

En definitiva, el EBDH pretende incorporar un marco conceptual basado en el reconocimiento y garantía de derechos, que oriente las estrategias de desarrollo de los Estados, para contribuir a definir sus obligaciones ineludibles en relación con las políticas sociales. Como enfoque todavía en construcción, no está exento de carencias y ni libre de críticas, en cuanto al contenido concreto de esas obligaciones; el grado de exigibilidad de los derechos sociales; etc. No obstante, consideramos que, al menos en la situación actual de algunos países como México, resulta el marco más idóneo para avanzar en la consecución de bienestar general de la población y en la creación de una sociedad más justa e igualitaria.

Desde esa convicción, hemos tenido que constatar una desafortunada evidencia: la ausencia del EBDH en los programas más representativos e importantes de la política social mexicana (PROGRESA y OPORTUNIDADES), que han marcado la senda del resto de programas sociales llevados a cabo en el país hasta la fecha, ha provocado que la enorme inversión de recursos

---

aportada, no haya contribuido a paliar significativamente los niveles de pobreza en el país sino que a día de hoy esos niveles se mantengan o incluso hayan podido aumentar (continúa en valores cercanos al 50%). Y esa misma omisión del EBDH es la que impide que, de facto, la sociedad mexicana se oriente hacia un horizonte de mayor igualdad, de menor exclusión y de mayor justicia social.

En efecto, es fácil comprobar que la formulación jurídico-legal de los derechos continúa siendo meramente formal y que, en la realidad, los derechos sociales básicos de la población mexicana no son garantizados ni respetados. No existen instrumentos eficaces para su exigibilidad (los mecanismos dispuestos para implementarlos lo que consiguen es dificultar su ejercicio sometiéndolos a un intrincado proceso burocrático, ajeno a la comprensión de quienes los reclaman); no son universales; no se ha creado esa necesaria cultura de los derechos entre la población, que desconfía de las instituciones.

En definitiva, la política social mexicana continúa teniendo un sesgo asistencial y un fundamento meramente legitimador del gobierno, pretendiendo paliar los efectos de lo que se considera auténticamente prioritario: la política económica, basada en el crecimiento. Precisamente por ello, consideramos de máxima urgencia el replanteamiento desde el EBDH de la política social y de los programas de acción, para que el Estado haga efectivas todas sus obligaciones internacionales y constitucionales en materia de derechos humanos y de su pleno ejercicio por parte de todos sus ciudadanos.

Es necesario para ello, que el gobierno de México propicie las condiciones necesarias para trabajar en favor de sus ciudadanos. Es necesario cambiar la mentalidad de los políticos para construir un gobierno basado en la defensa y promoción de los derechos humanos. Es necesario romper con los círculos perniciosos de poder y la corrupción. Es necesario apostar por programas y proyectos, que tengan como objetivo central la protección y promoción de los derechos sociales, para con ello apoyar a los grupos más vulnerables y combatir, hasta su total desaparición, los índices de pobreza y desigualdad.



---

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ABRAMOVICH, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL 88, Naciones Unidas, Santiago de Chile. Pp. 204. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37475-revista-la-cepal-no88>.
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1969), “Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social”, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2542 (XXIV), pp. 9.
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1986), “Declaración sobre el derecho al Desarrollo”, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 41/128, pp. 3. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco”. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas. [http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch\\_Esp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf).
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo”, Nueva York y Ginebra, ps. 50.
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008), “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, 20ª reunión de los Presidentes de órganos de tratados de derechos humanos, Ginebra, Suiza, HRI/MC/2008/3. P. 51
- ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1966), “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), pp. 12. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- BALDÍN, Jesús (2008), “Metodología para la inclusión del Enfoque de Derechos en el Desarrollo vía los planes”. Instituto Popular de Capacitación, IPC, Medellín, Colombia. [https://issuu.com/derechoshumanosdf/docs/metodologia\\_enfoque\\_dh\\_v\\_a\\_planes/1](https://issuu.com/derechoshumanosdf/docs/metodologia_enfoque_dh_v_a_planes/1)
- BALLESTEROS, JESUS (1997), “Derechos Humanos”, Madrid, Tecnos.
- BANCO DE MÉXICO (2012), “Evolución de la Economía Mexicana y Retos para el Crecimiento de Mediano Plazo”, México, D.F., Pp. 26
- BANCO DE MÉXICO (2012), “Informe anual 2011”, México, D.F., Pp. 135

- 
- BANCO MUNDIAL (1995), “Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La Experiencia Latinoamericana”, J. Glaessner, Philip; Woo Lee, Kye; De St. Antonie, Jean-Jacques, Washington, D.C., Estados Unidos, pp. 86.
- BARAHONA, Manuel (2006), “Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas”, disponible en: [http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb\\_2006.ppt](http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt).
- BOBBIO, Norberto (1991), “El tiempo de los derechos”, Madrid, Sistema.
- BOLTVINIK KALINKA, Julio (2013), “Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa”, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, pp. 279-308.
- BRACAMONTES NEVÁRES, Joaquín (2013), “Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008”, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, ps. 389.
- BUSTELO, Eduardo (1996), “Planificación Social: Del rompecabezas al “abrecabezas”, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 92, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Programa Costa Rica. Pp. 33
- CAMARGO, Pedro Pablo (1973), “Derechos Internacional”, Primera parte, Tomo I Fundamentos y evolución del Derecho Internacional, Ediciones Tercer Mundo, Universidad la Gran Colombia, Bogotá, Colombia, ps. 213
- CASILDA BÉJAR, Ramón (2004), “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico de ICE, No 2803, pp. 19-38.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS CEFP (2015), “La Pobreza y el Gasto Social en México”, precefp/004, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, D.F. Pp. 39.
- CEPAL (2007), “Una nota sobre el impacto de las políticas activas de gasto social”, Uthoff, Andras y Vera, Cecilia, Serie 138, Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, Pp. 28.
- CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, Revista En Contexto, No. 13, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, D.F. ps. 14
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2012), “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, González Arreola, Alejandro y Vázquez Valencia, Luis Daniel, Fase de formación profesional, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, México, D.F., Pp., 62.
- CONEVAL (2012), “Anexo Estadístico de indicadores de la pobreza 90-2012”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F.



- 
- CONEVAL (2012), “Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., Pp. 168.
- CONEVAL (2013), “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F. Pp. 65.
- CONEVAL (2016), “Veinticinco años de evolución de las carencias sociales a partir de instrumentos censales 1990-2015”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., pp. 43  
[http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Evolucion\\_carencias\\_1990\\_2015/Evolucion\\_carencias\\_censales\\_1990\\_2015\\_VF.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Evolucion_carencias_1990_2015/Evolucion_carencias_censales_1990_2015_VF.pdf)
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (s/f), “Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en los Derechos Humanos: Guía Básica”, Ministerio del Interior, Colombia. Pp. 33  
<http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/Cartilla%20Enfoque%20DDHH%202016.pdf>
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1969), “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, pp. 13
- CORDERA CAMPOS, Rolando (s/f), “Para una economía política de los derechos humanos: el movimiento estudiantil de 1968 y el Desarrollo estabilizador. México, D.F., Pp. 14.
- CORDERA CAMPOS, Rolando, LOMELÍ VANEGAS, Leonardo y FLORES ANGELES, Camilo (2009), “De crisis a crisis: del cambio de régimen económico a la transición inconclusa”, Revista Economía, Vol. 6, Núm. 17, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F, Pp. 21. <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v6n17/v6n17a1.pdf>
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1948), “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre”. Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia. Pp. 6. [www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm)
- CORTINA, Adela (1997), “Ciudadanos del mundo”, Madrid Alianza,
- CRUZ, Carlos, DE LA TORRE, Rodolfo, VELÁZQUEZ, César (2006), “Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006”. Instituto Nacional de Salud Pública, México, D.F. pp. 92
- D’ELIA, Yolanda (2005), “Las políticas sociales desde el Enfoque de Promoción de la Calidad de vida”. Fundación Escuela de Gerencia Social, Instituto Latinoamericano de investigaciones sociales, Caracas, Venezuela. Pp. 91 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03824.pdf>
- DE LUIS ROMERO, Elena, FERNÁNDEZ ALLER, Celia, GÚZMAN ACHA, Cristina (2013), “Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH”, ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y Universidad Politécnica de Madrid (UPM), ps. 124. <http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaaysaneamiento.pdf>

- 
- DE NEGRI, Armando (2006), “Informe Una propuesta de observatorio de equidad en calidad de vida para Caracas”, Alcaldía de Caracas.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., ps. 98.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. Vicente Fox Quesada. Congreso de la Unión, México, D.F., ps. 128.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2004), “Ley General de Desarrollo Social”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, D.F., Pp. 21  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2008), “Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, Poder Ejecutivo, Secretaria de Gobernación, México, D.F. pp. 31.
- FERNÁNDEZ CASADEVANTE, CARLOS (2011), “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, Dilex, Madrid
- FERNÁNDEZ, Encarnación (2003), “Igualdad y derechos humanos”, Tecnos, Madrid,
- FERRAJOLI, Luigi (1995) “Derechos y garantías. La ley del más débil”, Madrid, Trotta,
- FERRER, Marcela (2007), “La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población: oportunidades y desafíos”, *Revista Latinoamericana de Población*, año 1, n° 1, Río de Janeiro, junio-diciembre.
- GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, Cuadernos del Cendes, Año 27 No. 74, Tercera época, Centro de Estudios del Desarrollo, Caracas, Venezuela, pp. 51-79.
- GONZALEZ ARREOLA, Alejandro y VÁZQUEZ VALENCIA, Luis (2012), “Cuaderno III. Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de formación profesional. Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. pp. 62
- GONZÁLEZ PLESSMAN, Antonio J (2008), “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”, Aportes Andinos No. 23, Programa Andino de Derechos Humanos PADH, Quito, Ecuador. Pp. 8.
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig (2000), “La Política Pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía”, Sergio Reuben, comp., Política Social: vínculo entre Estado y Sociedad, San José Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp. 169-218.

- 
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig (2002), “Políticas Públicas y Derechos Humanos”. Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica año/vol. III, número 097. Pp. 105-125. [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig (2010), “Política social e interculturalidad. Un aporte para el cambio”, Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe, Año 3, Vol. 7, No. 8, Universidad de Costa Rica, pp. 109-148
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig, BARAHONA, Manuel y BUSTELO, Eduardo (2005), “Derechos Humanos, niñez y adolescencia”, Cuaderno de Ciencias Sociales No. 138, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica, Costa Rica. Pp. 127. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan030193.pdf>
- GUENDEL, Ludwig (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, disponible en [www.iigov.org/documentos/? p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108).
- HERNANDEZ PRADO, Bernardo y HERNANDEZ ÁVILA, Mauricio (2005), “Evaluación Externa del Impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos Económicos y Sociales”. Tomo IV. Instituto Nacional de Salud Pública. México D.F., ps. 152. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2004/escobar.pdf>  
<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2015/precefp0042015.pdf>  
<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/dh-democraciayemancipacion/antoniogonzales.pdf>
- IIDH, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2007), “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el Sistema Interamericano”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, Pp. 72.
- INCIDE SOCIAL (2010), “Estándar mínimo para la protección de programas sociales. Una herramienta diagnóstica”, CELESTINO PÉREZ, Alfonso y NÁJERA CATALÁN, Héctor, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE SOCIAL, A.C, México, D.F., Pp. 34
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, Williams Guillermo (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia, 7 (12).
- KAPLAN, Morton y KATZENBACH, Nicholas (1965), “Fundamentos Políticos del Derecho Internacional”, Editorial Limusa-Wiley, S. A., México, D.F.
- LAPORTA, Francisco (1987), “Sobre el concepto de derechos humanos”, en Doxa n.4.
- MARAVALL, José Antonio (1947), “Los fundamentos del Derecho y del Estado”, Editorial Revista de Derechos Privado, Madrid, España. Ps. 220.
- MEYER-BISCH, Pierre (1992), Le corps des droits de l’ homme, Suiza, Univ., Fribourg.
- MEYERES, Diane (1985), “Inalienable Rights”, Columbia University Press, Nueva York.
- NACIONES UNIDAS (1945), “Carta de las Naciones Unidas”. San Francisco, California, Estados Unidos. [www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html](http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html).

- 
- NACIONES UNIDAS (1948), “Declaración Universal de Derechos Humanos”. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii), <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- NACIONES UNIDAS (1993), “Declaración y Programa de Acción de Viena”. Documento A/CONF. 157/23, Nueva York. [www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA-booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA-booklet_Spanish.pdf)
- NACIONES UNIDAS (1995), “Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, Copenhague, Dinamarca, pp. 145.
- NACIONES UNIDAS (2001), “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”. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12.2001/10. Pp. 8.
- OLAIZ FERNÁNDEZ, Gustavo, ROJAS MARTÍNEZ, Rosalba, PALMA COCA, Oswaldo y FRANCO, Aurora (2006), “Componente de Oportunidades de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006. Indicadores de salud”, México, D.F., Pp. 77. [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2007/oportunidades\\_2007\\_informe\\_salud\\_ensanut\\_2006.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2007/oportunidades_2007_informe_salud_ensanut_2006.pdf)
- ORDOÑEZ BARBA, Gerardo y ORTEGA VILLA, Guadalupe (2006), "Lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 159-192.
- PARRA VERA, Oscar (2008), “El Sistema interamericano y el Enfoque de Derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo”. Cuadernos Electrónicos No. 5, Derechos Humanos y Democracia, pp.84-104.
- PAUTASSI, Laura y ROYO, Laura (2012), “El enfoque de los derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición”. Naciones Unidas, CEPAL-UNICEF UNI/12/001, Santiago de Chile, pp. 64.
- PECES-BARBA, Gregorio (1995), “Curso de derechos fundamentales”, Madrid, BOE.
- PÉREZ LUÑO, A. ENRIQUE (2010), “Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución”, Madrid, Tecnos (10ª ed.).
- PNUD (2013), “Human Development Report 2013”, Human Progress in a Diverse World. México. HDI values and Rank changes in the 2013 Human Development Report.
- PNUD, (2011), “Informe sobre desarrollo Humano, México 2011”, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F. Pp. 258. [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico\\_NHDR\\_2011.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_NHDR_2011.pdf)

- 
- QUIJANO, Eric, SOLÍS, Celia, HUERTA, Enrique y ROCHA, José Carlos (2000), “Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa 2000”. México, D.F., Pp. 370
- RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR (2014), “Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Coords. Bourgorgue-Larsen, Laurence, Maués, Antonio y Sánchez Mojica, Beatriz, Universitat Pompeu Fabra, ps. 520
- RED ENDERECHOS (2011), “Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional”, Análisis comparado con especial atención al caso español. Madrid, España, pp. 112.
- RED ENDERECHOS (2011a), “Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores”, Equipo de ISI Argonauta, Madrid, España, pp. 76.
- RODRÍGUEZ PANIAGUA, José M. (2003), “Moralidad, derechos, valores”, Civitas, Madrid,
- RODRÍGUEZ-TOBUES, Joaquín (1995), “La razón de los derechos”, Tecnos, Madrid, España.
- SALINAS CALLEJAS, Edmar (s/) “Desarrollo Económico y la Política Social en México”  
<http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/edmar3.pdf>
- SÁNCHEZ SALINAS, Olga (2000), “El Derecho Constitucional a la protección de la salud”, Simposio Internacional “Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de las relaciones médico-paciente”, Museo Nacional de Antropología e Historia, México, D.F., Ps. 31.  
<https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20DERECHO%20CONSTITUCIONAL%20A%20LA%20PROTECCION%20DE%20LA%20SALUD.pdf>
- SCOTT, John (1999), “Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO Informe final, CIDE, México, D.F. ps. 38
- SCOTT, John, (2008), “Evaluación de políticas y programas públicos: de las evaluaciones a las políticas”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, D.F., ps. 28.
- SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL, SEDESOL (2010), “Lineamientos para la participación de los Enlaces Municipales en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Lineamientos Operativos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Gobierno Federal, México, D.F. pp. 12
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN (2009), “Informe de Implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, México, D.F., ps. 81.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, SRE (2011), “Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos”, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, México, D.F., ps. 300.
- SEDESOL (1999), “Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación”. México, D.F. ps. 406.

---

[http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999\\_libro\\_evaluacion.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999_libro_evaluacion.pdf)

SOLÍS UMAÑA, Sonia (2003), “El Enfoque de Derechos: aspectos teóricos y conceptuales”. [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr)

VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra (2011), “Los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en “La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma”, Coordinadores: Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., pp. 135-165. <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/7.pdf>

WALTON, Michael y LÓPEZ-ACEVEDO, Gladys (2005), “Pobreza en México una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias de gobierno”, Revista En Breve, Banco Mundial, México, D.F.

#### **TESIS:**

- *Maestría:*

NAVARRETE NIEVES, Ruth Alejandra (2014), “Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, México, D.F., pp. 104.

---

## CAPÍTULO V

### MODELO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN MATERIA DE SALUD BAJO EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Como hemos descrito anteriormente, el objetivo de incluir el Enfoque de Derechos Humanos (EBDH) en la elaboración de las Políticas Sociales en México supone contribuir a paliar los altos niveles de desigualdad, exclusión social, inequidad en la distribución de los ingresos, los altos niveles de pobreza y, por ende, mejorar las condiciones de vida de la población. Además, con la incorporación del EBDH a las Políticas Sociales se garantiza el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos a nivel internacional, orientando las metas y los alcances de ejercicio público hacia el bienestar colectivo y la dignidad de las personas<sup>912</sup>.

Por lo que la importancia de dicha propuesta es enfatizar la importancia del reconocimiento y la garantía de los derechos humanos en todas las partes del mundo, tal como lo enfatiza Jesús Ballesteros al afirmar que “el presupuesto básico de aquello que pretendemos llamar justicia internacional comienza por el reconocimiento y garantía de los derechos humanos en todos los rincones del planeta<sup>913</sup>”. Pero sobre todo consideramos el derecho a la salud, como uno de los derechos básicos prioritarios de todo ser humano. Tal como lo estipula la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25.1 y el artículo 12 del PIDESC<sup>914</sup>. Y hablamos de derecho

---

<sup>912</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012), “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, González Arreola, Alejandro y Vázquez Valencia, Luis Daniel, Fase de formación profesional, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, México, D.F., p., 14.

<sup>913</sup> Ballesteros, Jesús (2006), “*Repensar la paz*” Eiunsa, Madrid, p. 97. Véase en Talavera Fernández, Pedro (2016), “Las dificultades que el actual paradigma subjetivista de la salud comporta en su configuración como derecho humano universal”, *Revista boliviana de Derecho*, No. 21, p. 18.

<sup>914</sup> Talavera Fernández, Pedro (2016), “Las dificultades que el actual paradigma subjetivista de la salud comporta en su configuración como derecho humano universal”, *Revista boliviana de Derecho*, No. 21, p. 18.

---

a la salud, ya que tal como lo menciona Pedro Talavera, las necesidades básicas, objetivas, generalizables e históricas, hacen que la protección a la salud se vuelva necesaria y prioritaria, al grado de justificar su existencia como un derecho que garantice la protección de una vida digna<sup>915</sup>.

Para la elaboración de la propuesta del modelo de incorporación del EBDH en la política social mexicana, tomaremos como referencia en los trabajos realizados por De Luis Romero y colaboradores en su Guía para la incorporación del enfoque basado en derechos humanos; la información obtenida en el documento de Evaluación e Indicadores del Enfoque basado en los derechos humanos elaborado por la Red *EnDerechos*<sup>916</sup>; en la información obtenida de la tesis de maestría de Navarrete Nieves, así como del Programa Nacional de Derechos Humanos elaborado por el gobierno de México bajo la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa y del Informe de México: Avances y Desafíos en Materia de Derechos Humanos elaborada por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

La propuesta de modelo de inclusión del EBDH en las Políticas Sociales, se centrará en el *derecho a la salud*, como uno de los derechos más básicos a ser reconocido e implementado en México. En este sentido, debemos señalar también que los indicadores que tomaremos como referencia para elaborar el marco lógico del modelo los obtendremos del Programa OPORTUNIDADES, implementado durante el período 2002-2006. Aunque dicho programa no incorporó, ni en su diseño ni en su desarrollo, el EBDH, sin embargo sus resultados constituyen un valioso indicador para el nuevo diseño que aquí se propone.

Para iniciar con la descripción del modelo, consideramos necesario describir el ciclo de vida de las políticas públicas, para conocer a detalle los procesos que la componen, ya que dichos procesos se complementan con el marco lógico de nuestra propuesta de modelo de incorporación del EBDH en las políticas sociales.

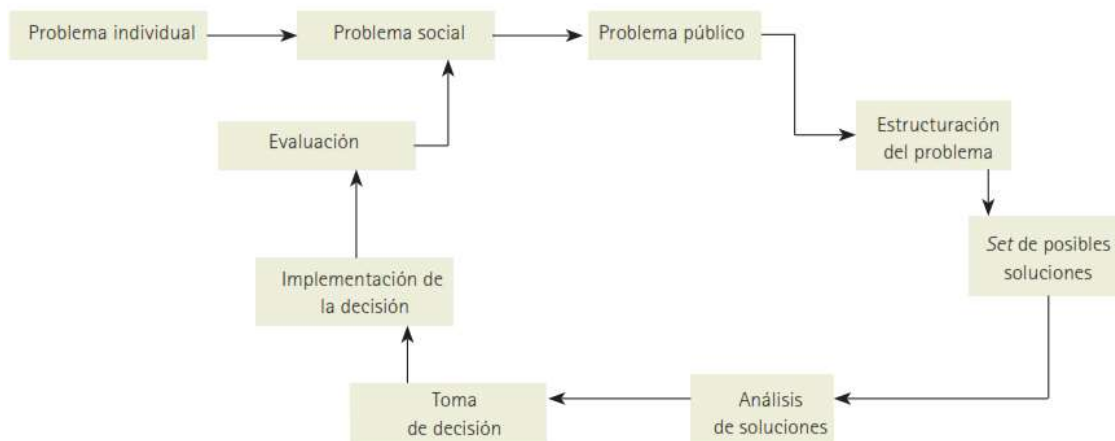
---

<sup>915</sup> Las necesidades básicas son aquellas que se consideran indispensables para llevar una vida digna, tales contando con los bienes mínimos para la subsistencia como son el alimento, el vestido y la atención sanitaria; las necesidades objetivas, se refieren a las privaciones externas al sujeto de dichos bienes, las cuales pueden determinarse con claridad y evidencia; las necesidades generables, son aquellas que se pueden extender a toda la población del planeta, afirmando que todos los habitantes del planeta deban tener acceso a los bienes básicos y recursos mínimos exigibles para llevar una vida digna y finalmente las necesidades históricas las cuales están ligadas a las coordenadas de espacio temporales concretas, pudiendo variar según las circunstancias. Talavera, Pedro (2016), “Las dificultades que el actual paradigma subjetivista de la salud comporta en su configuración como derecho humano universal”, cit., p. 27-28.

<sup>916</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 34



**Tabla 32. Ciclo de vida de las políticas públicas**



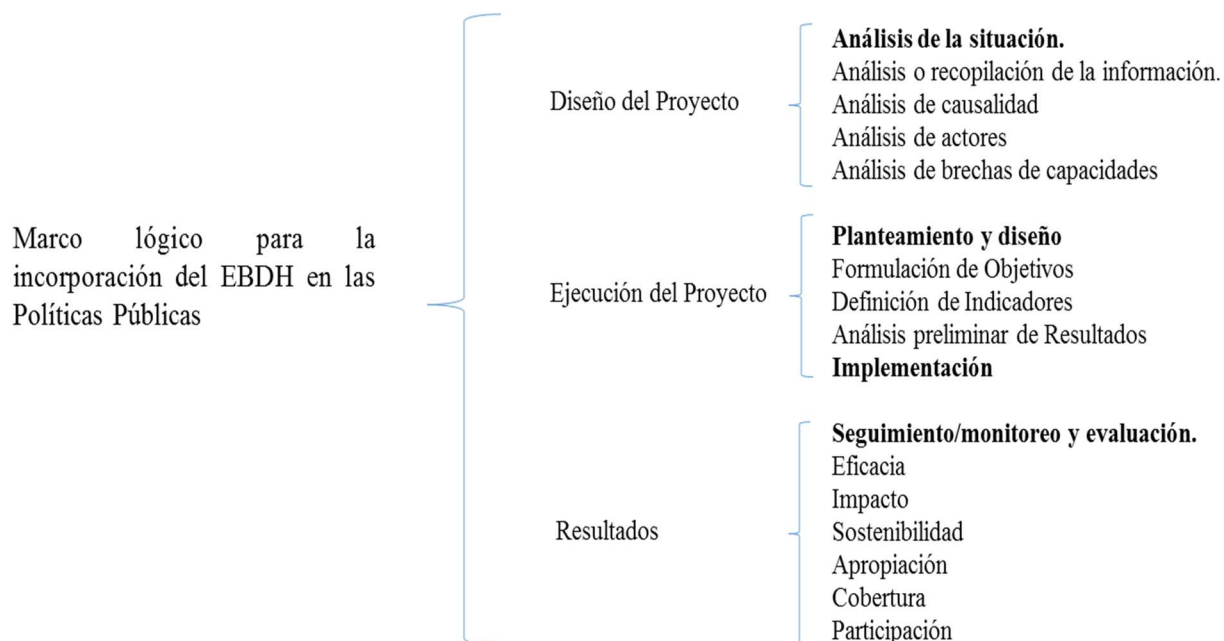
Fuente: González Arreola, Alejandro y Vázquez Valencia, Luis (2012), “Fundamentos para la determinación de las políticas públicas en materia de derechos humanos”, p. 9.

Como se describe en el gráfico anterior, partimos de un problema individual que, al afectar al resto de la sociedad, se convierte en un problema social y por tanto en un problema público, cuya responsabilidad compete al Estado. Para ello, el Estado analiza la problemática social mediante la estructuración del problema público, elaborando una serie de posibles soluciones, las cuales son analizadas con detenimiento para evaluar cuál es la mejor solución posible a ser implementada. Una vez que se toma la decisión sobre la posible solución, se lleva a cabo su implementación y posteriormente una evaluación para ver si se ha dado cumplimiento o solución a la problemática social.

Para contribuir a mejorar el proceso de las políticas públicas, anteriormente descrito, es necesario introducir el EBDH en los procesos de estructuración del problema, set de posibles soluciones, análisis de soluciones, toma de decisiones, implementación de la decisión y en su evaluación. Así pues, procederemos a la descripción de la metodología que contribuirá a incorporar el EBDH en las Políticas Sociales en México.

Para ello, en primer lugar, tomaremos en consideración la información contenida el marco lógico descrito en el primer apartado del capítulo IV:

**Tabla 33. Marco lógico del EBDH**



Fuente: Elaboración propia con información de De Luis Romero y Colaboradores (2013) y Red EnDerechos (2011).

Como podemos observar, el marco lógico a implementar se compone de 3 etapas: el *diseño del proyecto*, la *ejecución* y los *resultados* del mismo. Mismos que a su vez se dividen en el *análisis de la situación*, el *planteamiento y diseño* y en el *seguimiento, monitoreo o evaluación del proyecto*, tal como se describieron en el capítulo anterior.

En el diseño del proyecto analizaremos la situación del derecho a la salud durante el período señalado, mediante la recopilación de la información contenida en los marcos jurídicos-institucionales, los cuales hacen referencia a los tratados y declaraciones que México ha firmado y ratificado en materia de derecho a la salud, así como las instituciones y leyes nacionales que se han creado para dar cumplimiento a lo contenido en dichos instrumentos jurídicos internacionales. Asimismo se analizarán las posibles causas de la vulneración del derecho a la salud en México, así como los principales actores de la presente propuesta de modelo como son: los titulares de derecho, de obligaciones y de responsabilidades. Finalmente, en este primer apartado de análisis, procederemos a la identificación de las brechas de capacidades de los actores involucrados en el proyecto, con el objetivo de identificar las debilidades de los mismos en los distintos procesos de actuación.

---

En cuanto a la ejecución, nos limitaremos a la realización de la propuesta de objetivos y estrategias que deban incorporarse en las políticas sociales según los lineamientos del EBDH. En cuanto a los indicadores, elaboraremos un cuadro con la clasificación de indicadores propuestos por el PNUD<sup>917</sup> y su posible aplicación en la Política Social del presidente Vicente Fox. Así como la elaboración de un cuadro con los indicadores básicos en materia de salud obtenidos de la evaluación de la Política Social del período analizado.

Finalmente, se procederá a la evaluación de los resultados, basándose en los criterios de evaluación propuestos por el EBDH, desarrollando su descripción y su aplicación en el derecho a la salud en México durante el período de gobierno de Vicente Fox.

Como hemos señalado, el método a utilizar para la realización de la propuesta de modelo de incorporación del EBDH en el derecho a la salud en México, será el marco lógico ya descrito anteriormente. Este marco conceptual está dividido en tres etapas, que a su vez se subdividen en procesos: *el análisis de la situación* (incluye el análisis de la información, el análisis de causalidad, el análisis de actores y el análisis de brechas de capacidades); *el planteamiento y el diseño del proyecto* (incluye la formulación de objetivos, la definición de indicadores y el análisis preliminar de resultados) y finalmente *el seguimiento/monitoreo y la evaluación* (incluye la eficacia, el impacto, la sostenibilidad, la apropiación, la cobertura y la participación). Veamos.

## **1. Análisis de la situación**

Como hemos mencionado anteriormente, el presente análisis de situación desarrollará los siguientes elementos: *el análisis de la información, el análisis de causalidad, el análisis de actores y el análisis de brechas de capacidades*, los cuales se describen a continuación.

### **1.1. Análisis de la Información**

Para conocer la situación de los derechos humanos en México y, específicamente, la situación del derecho a la salud, es necesario analizar el marco normativo tanto nacional como

---

<sup>917</sup> PNUD (2006), véase en De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 100-101; y en Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, cit., pp. 40-42.

internacional<sup>918</sup> de México. Comenzaremos abordando el Marco Normativo Internacional del Derecho a la Salud, así como los principales Instrumentos Jurídicos implementados en la legislación mexicana en la materia. Todo ello queda reflejado en el siguiente esquema:

**Tabla 34. Marco Normativo Internacional en el Derecho a la Salud En México**

<b>Derecho</b>	<b>Instrumentos Jurídicos Internacionales</b>	<b>Fecha de Adhesión</b>
Salud	Código Sanitario Panamericano	1929
	Declaración Universal de los Derechos Humanos DUDH (Art. 25)	1948
	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI)	1948
	Protocolo anexo al Código Sanitario Panamericano	1954
	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial, CERD (Art. 5)	1975
	Declaración de Alma-Ata, 1978	1978
	Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW (Art. 10)	1981
	Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (Art. 12)	1981
	Convención de los Derechos del Niño, CDN (Art. 24)	1990
	Declaración de Beijing	1995
	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", (Art. 10)	1996
	Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias (Arts. 25, 28,43 y70)	1999
	Declaración de Milenio	2000

<sup>918</sup> Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, cit., p. 19; y en De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., pp. 14-17.

	Observaciones Generales No 14 del Comité DESC	2000
	Declaración Mundial de Salud	2005
	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad CDPD, (Arts. 25 y 26).	2007

Fuente: Elaboración propia con información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México; SRE (2011:131) y de De Luis Romero y Colaboradores (2013:69-70) y Talavera, Pedro (2016:21-22)

Como podemos observar, México tiene firmados y ratificados 16 instrumentos jurídicos internacionales relativos al derecho a la salud, tanto a nivel regional como a nivel internacional.

A nivel nacional, los principales instrumentos jurídicos que aseguran el derecho a la salud en México, son los siguientes:

**Tabla 35. Marco Normativo Nacional del Derecho a la Salud en México**

<b>Derecho</b>	<b>Instrumentos Jurídicos Nacionales</b>	<b>Descripción / Objetivos</b>
Salud	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (Art. 4).	Toda persona tiene derecho a la salud.
	Ley General de Salud	Establece las modalidades de acceso a los servicios de salud a nivel federal.
	Ley de Seguro Social	Tiene como su objetivo principal el garantizar el derecho a la salud así como los servicios de asistencia médica y los mecanismos y asistencias necesarias en materia de salud para todos los ciudadanos que trabajen en el sector privado.
	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	Establece los lineamientos para los servicios de salud, prevención y rehabilitación de los trabajadores del Estado.
	Ley de los Institutos Nacionales de Salud	Tiene entre sus objetivos la realización de investigaciones científicas en materia de salud, asistencia y formación de personal calificado así como el trabajo, a nivel nacional, de asistencia médica de alto nivel.

	Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM)	Tiene como objetivo proporcionar servicios médicos integrales a los militares en activo y sus familiares en línea directa, así como a los militares retirados y sus familiares directos.
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Enrique Valencia et al (2011:9-27) y SRE (2011:132).

Es necesario señalar que tanto la Constitución Mexicana como las demás leyes nacionales relativas al derecho a la salud, reconocen la salud como un derecho fundamental de todos los mexicanos. Sin embargo, las distintas reformas realizadas al sistema nacional de salud, han imposibilitado la aplicación de procedimientos que garanticen realmente a todos los mexicanos el acceso a los bienes básicos de la salud.

**Tabla 36. Marco Institucional sobre el Derecho a la Salud en México**

<b>Fecha de creación</b>	<b>Principales Instancias encargadas de garantizar el Derecho a la Salud en México</b>	<b>Objetivo</b>
1829	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	Proporciona prestaciones de carácter social, económico y de salud a los militares en activo, situaciones de retiro, a sus derechohabientes, pensionistas y beneficiarios, conforme a las normas legales vigentes.
1938	Secretaría de Salud (SALUD)	Institución que contribuye al desarrollo humano mediante la promoción de la salud como objetivo social compartido.
1943	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Institución de servicio público de salud, de carácter nacional, para todos los trabajadores y sus familiares.
1960	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	Institución encargada del bienestar integral de los funcionarios públicos, pensionados, jubilados y familiares derecho habientes, mediante el otorgamiento de seguros, prestaciones y servicios del sector salud.
1984	Sistema Nacional de Salud (SNS)	Lo constituyen el conjunto de dependencias y entidades de seguridad social de la administración pública federal y local.

1996	Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED)	Encargado de resolver mediante el arbitraje médico, las controversias entre los usuarios de los servicios de salud y los prestadores de dichos servicios.
1977	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	Organismo encargado de la aplicación e instrumentación de las políticas de carácter público en materia de asistencia social para promover el desarrollo integral de las familias y las comunidades.
2001	Comisión Federal para la Protección contra los Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)	Órgano responsable de implementar la política en materia de protección contra riesgos sanitarios de la cual derivan el desarrollo de programas y proyectos entre los sectores público y privado.
2005	Consejo Nacional para la Prevención y el Tratamiento del Cáncer en la Infancia y en la Adolescencia.	Creada para coordinar y concretar acciones del sector público, social y privado en materia de investigación, prevención, diagnóstico y tratamiento integral de casos de cáncer entre la población menos de 18 años en México.
2009-2011	Contrato Colectivo de Trabajo PEMEX-Sindicado de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM)	El convenio colectivo incluye un servicio médico integral, de jubilaciones por incapacidad o vejez, vivienda, apoyos para compra o renta de vivienda, servicios sociales, educativos y culturales y fono de ahorro.

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2011:133-134)

En el cuadro anterior podemos observar las principales instituciones creadas en México, encargadas de proteger y garantizar los servicios de salud. Sin embargo es necesario enfatizar que los servicios de salud están garantizados para los trabajadores asalariados, dejando a toda la población que trabaja en el sector informal o que esta fuera del sector laboral a expensas de los programas nacionales de salud que se crean para ellos. Del total de esa población excluida, sólo una parte de los mismos, son incorporados en los programas de ayuda social, siempre y cuando cumplan con los requisitos de dichos programas.

Siguiendo con el análisis de la información, el EBDH señala la necesidad de identificar las dimensiones del derecho analizado para verificar si este está siendo garantizando o vulnerado. Para ello se propone el análisis de las siguientes dimensiones:

**Tabla 37. Dimensiones del Derecho a la Salud en México**

<b>Dimensión</b>	<b>Parámetros</b>	<b>¿Se está garantizando ? Si/No</b>
Disponibilidad	Se garantiza el acceso a los servicios de salud para la población mexicana	No
Accesibilidad física	Los centros de salud y clínicas se encuentran en lugares cercanos y de fácil acceso para la población marginada.	No
Calidad	La atención médica así como las instalaciones de las instituciones de salud es de calidad.	No
Asequibilidad o accesibilidad económica	La atención médica requiere un esfuerzo económico importante en la economía familiar.	Si
No discriminación	La población tiene acceso por igual a los servicios de salud.	No
Participación	La población en su conjunto puede participar activamente en la toma de decisiones relativas al derecho a la salud.	No
Rendición de cuentas	Hay transparencia en los presupuestos públicos destinados a la salud.	No

Fuente: Elaboración propia con información de PNUD (2011); De Luis Romero y Colaboradores (2013:72) y Red EnDerechos (2011a:14).

En relación a la dimensión sobre disponibilidad anteriormente expuesta, podemos señalar que el derecho a la salud en México *no* está disponible ni garantizando para la población en su conjunto. Como hemos comentado anteriormente, México *no* cuenta con un sistema universal de los servicios de salud, ya que la salud sólo se proporciona y garantiza a la población asalariada. Dejando fuera a al resto de la población desempleada o inmersa en el mercado laboral informal. Dicha población puede llegar a ser beneficiaria de los distintos programas sociales en materia de salud, pero sin que dichos servicios de salud lleguen a constituirse como un derecho inalienable. El número total de la población atendida por los distintos sistemas de salud a nivel nacional, tanto del sector formal como del sector informal (a través de los programas sociales en materia de salud),



---

es de 78 millones de personas<sup>919</sup>, dejando sin ningún tipo atención médica más de 20 millones de mexicanos<sup>920</sup>.

A pesar de que durante las presidencias de Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y Vicente Fox se dio un gran impulso en la creación de clínicas, hospitales y centros de salud, la cobertura nacional siguen siendo muy deficientes. Existen poblaciones, sobre todo en las zonas rurales, que siguen teniendo problemas graves de salud debido a que no cuentan con un rápido acceso a los servicios médicos básicos, ya que la mayoría de los centros de atención sanitaria ubicados en zonas rurales son escasos y se encuentran localizados en zonas estratégicas alejadas de la población rural.

Adicionalmente a los problemas de cobertura en sanidad en México, se le suma el tema relativo a la calidad tanto de los servicios médicos otorgados como de las condiciones físicas de las distintas instituciones que componen el sistema nacional de salud. Después de la reforma sanitaria, emprendida desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se ha procedido al desmantelamiento de las instituciones de salud, reduciendo significativamente su presupuesto, el cual se ha traducido en el deterioro de las condiciones físicas y médicas de las mismas. Las consecuencias directas de dichas reformas institucionales y presupuestarias se ven traducidas en el desabasto de medicamentos y en el deterioro de la atención médica, teniendo que emprender medidas como el cobro tanto de la atención primaria como del abasto de los medicamentos. La segunda ola de reformas al sistema sanitario en México, se dieron durante los años noventa para realizar las reformas de descentralización administrativa y de recursos, con el objetivo inicial de terminar de acabar con el frágil sistema de protección sanitaria<sup>921</sup>.

Los gastos de bolsillo<sup>922</sup> de las familias mexicanas destinados a la salud representan el 50% de los gastos privados destinado en la materia. En el año 2000, el 15% de las familias realizaban un gasto de bolsillo empobrecedor y un 1.2% de familias que realizaban un gasto de bolsillo

---

<sup>919</sup> 48 millones de personas son cubiertas por el IMSS, 11 millones de personas por el ISSSTE, 1.5 millones de personas por PEMEX y ISSFAM y 1.5 millones de personas por los Sistemas Estatales de Salud. PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 88.

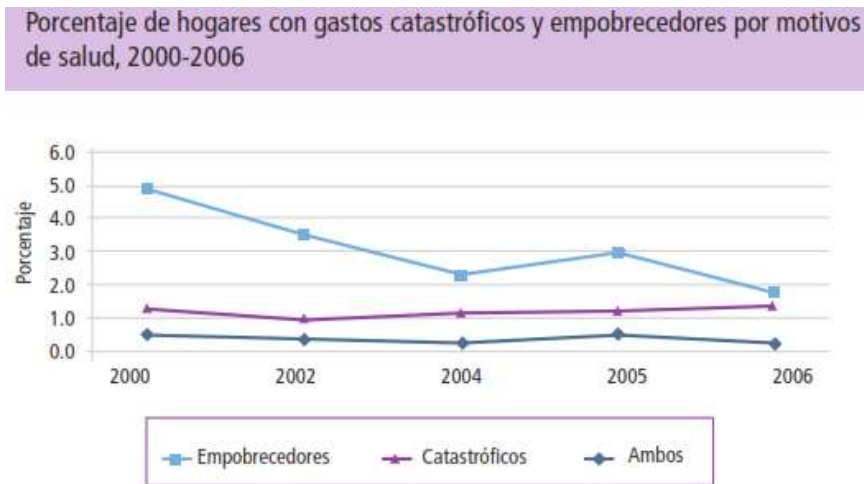
<sup>920</sup> *Ibid.*, p. 88.

<sup>921</sup> *Ibidem.*

<sup>922</sup> Se considera un gasto de bolsillo catastrófico cuando los recursos destinados para un determinado producto o servicio representa el 30% de los ingresos totales del hogar. Murray (2000) véase en PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 101. Un gasto de bolsillo empobrecedor se refiere a los gastos que realiza una familia que vive por debajo de la línea de la pobreza, agravando más su condición social. Wagstaff y Van Doorslaer (2003), véase en PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 101. Para mayor información sobre los gastos catastróficos en los hogares mexicanos ver en Anexo 2, Cuadro 64.

catastrófico en el mismo año. Con la implementación del Seguro Popular, propuesto por el presidente Vicente Fox, se logró disminuir en 2006 el gasto de bolsillo empobrecedor, sin embargo el porcentaje de familias con gastos de bolsillo catastrófico continuó siendo el mismo en dicho período<sup>923</sup>.

**Tabla 38. Porcentaje de hogares con gastos catastróficos y empobrecedores en materia de salud**



Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008).

Fuente secundaria: PNUD (2011), “Informe de Desarrollo Humano México”, p.101

En cuanto a la participación de los titulares de derecho en los procesos de diseño y planificación de los programas sociales en materia de salud en México, no se encontró evidencia alguna sobre la participación de los mismos. Los mecanismos propuestos por el Estado para la rendición de cuentas de los presupuestos designados y actividades realizadas en materia de salud, están contenidas en los informes de evaluación que elabora anualmente el CONEVAL y en los Informes de gobierno presentados a finales de año por el Presidente de la República. El acceso a dichos informes de evaluación presupuestaria y de ejecución de programas se encuentra disponible en internet a través de la página de la CONEVAL. Sin embargo el acceso a dicha información no se da de forma igualitaria para toda la población, puesto que no todos tienen los medios para poder acceder a la misma.

<sup>923</sup> Para obtener mayor información sobre los gastos empobrecedores y catastróficos de la población asegurada y no asegurada en México, ver en Anexo 2, Cuadro 65.

## 1.2. Análisis de causalidad

El análisis de causalidad estudia las posibles causas por las que el derecho en cuestión no es garantizado. En relación a ello podemos señalar como posibles causas para que no se lleve a cabo el ejercicio pleno del derecho a la salud en México, las siguientes:

**Tabla 39. Situación/Retos del Derecho a la Salud Vulnerado**

Causas	Descripción	Derecho a la Salud en México
Inmediatas	Refleja la situación actual del problema	No se percibe la salud como un derecho de la población. No se destinan los recursos suficientes para proveer servicios de salud de calidad a toda la población.
Subyacentes	Refleja la complejidad del problema como consecuencia de políticas, leyes, recursos, etc. que impiden su realización. Las acciones emprendidas en dicha causas se reflejan a mediano y largo plazo.	Las personas que tienen derecho a la atención médica en México son las personas adscritas en el mercado laboral formal. El resto de la población queda fuera de toda atención sanitaria, salvo que cumpla con los requisitos previstos por el Programa Seguro Popular para poder recibir la atención medica mínima. El gasto dedicado a la salud en México está por debajo de la media destinada por los países de América Latina (7%), lo cual origina que los gastos destinados por las familias mexicanas en materia de salud sean cercanos al 50% de sus ingresos familiares, convirtiéndose en un gasto empobrecedor para millones de mexicanos (5% de las familias en 2000)*. Si se lleva a cabo la reforma de la Ley General de Salud, tal como se tiene prevista, las condiciones de los servicios de salud en México quedarán privatizados en su gran mayoría, dejando los gastos derivados de dichos servicios a las posibilidades económicas de cada familia.
Estructurales	Reflejan las condiciones sociales y conductuales en los distintos niveles	Se requiere de un cambio de mentalidad por parte de la clase política para poder entender que la salud es un derecho de

	<p>(familiar, comunitario, regional, nacional, etc.). Las acciones emprendidas requieren de intervenciones cuya toma de decisiones son al nivel más alto y que se reflejaran a largo plazo.</p>	<p>todos los mexicanos, y que por tanto el Estado tiene la obligación de proveer los recursos necesarios para garantizarla. Se han creado numerosas instituciones para poder dar atención a los distintos sectores de la población sin éxito y sin una visión más amplia que cubra a toda la población. Por su parte existe una propuesta para unificar los distintos sistemas de salud con el fin de general un gran acuerdo social, mediante la creación de un seguro de salud no contributivo, de acceso universal, y financiado por los impuestos generales con el menor costo posible para la economía, pero es una aspiración que requiere de una visión política más justa y progresista**.</p>
--	---	--

\*PNUD (2011:72-107). \*\*PNUD (2011:107)

Fuente: Elaboración propia con información de De Luis Romero y colaboradores (2013:74-76), la Secretaría de Relaciones Exteriores (2011:133-134) y PNUD (2011).

Como podemos observar en el cuadro anterior, para aplicar el EBDH debemos analizar las situaciones o retos que provocan la vulneración del derecho en cuestión. Dichas situaciones se analizan bajo la detección de tres tipos de causas: *Inmediatas*, *Subyacentes* y *Estructurales*. En el caso de México las principales causas que impiden el pleno ejercicio del derecho a la salud en México, están relacionadas con los recursos financieros destinados para su mantenimiento, al ser escasos e insuficientes para cubrir las necesidades de salud de toda la población; y la segmentación de los servicios médicos entre los trabajadores formales e informales. Asimismo se detecta como un problema social, la falta de cultura sobre derechos entre la población, lo que produce que ésta no perciba la salud como un derecho inalienable, indivisible y universal, dificultando con ello su exigibilidad.

Las causas subyacentes identificadas, nos señalan la complejidad de las acciones gubernamentales, tanto en el diseño de las leyes como de programas sociales en materia de salud, debido a que los servicios de salud en México se encuentran fragmentados, según el sector de la población a ser atendido. Los trabajadores adscritos al empleo formal, junto con sus familias, están asegurados y protegidos por las distintas instituciones de salud, según el sector laboral al que

---

pertenezcan, (IMSS, ISSSTE, PEMEX, ISSFAM)<sup>924</sup>; y el resto de la población que se encuentra desempleada o en el sector informal es atendida por los programas de protección social a la salud como el IMSS-Oportunidades o el Seguro Popular o por el Sistema Estatal de Salud, siempre y cuando reúna los requisitos de cada programa, por lo que el acceso no es universal. Las leyes mexicanas en materia de salud, garantizan y promueven la salud como un derecho de toda la población, pero en la práctica se observa lo contrario. Presupuestariamente, los gastos destinados a la salud en México son inferiores a la media destinada por los países de América Latina<sup>925</sup>, afectando no solo la cobertura sino también la calidad de los servicios prestados. Las reformas emprendidas en los años ochenta, tal como hemos señalado anteriormente, están pasando factura a los servicios de salud, ya que la tendencia de los mismos es hacia la descentralización total de los mismos, y por ende, hacia la privatización de los servicios de salud.

Finalmente, las causas estructurales que hemos identificado señalan la necesidad de unificar los esfuerzos para diseñar un sistema de protección social a la salud con presupuesto y autonomía suficiente, basado en el derecho a la salud. Utilizando la estructura institucional y física creada, a través de las distintas instituciones en la materia, las cuales deberán garantizar y promover la salud como un derecho de todos los mexicanos.

### **1.3. Análisis de Actores**

Los actores identificados para garantizar el derecho a la salud e México son: los titulares de derecho, los titulares de obligaciones y los titulares de responsabilidades.

Los titulares de derechos son todos los ciudadanos mexicanos, que incluyen tanto niños, como ancianos, hombres, mujeres, desempleados, empleados del sector formal e informal, discapacitados, indígenas, etc. Sin embargo, y como hemos mencionado anteriormente, el sistema

---

<sup>924</sup> Para mayor información sobre el Panorama del Sistema de Salud en México ver el Esquema en Anexo 2, Cuadro 68.

<sup>925</sup> Para mayor información sobre el Gasto destinado en materia de Salud en los países de la OCDE y de América Latina, ver en Anexos 2, Cuadro 67.

de protección a la salud en México se encuentra fragmentado o dividido según la población a la que va dirigida: personas asalariados, personas no salariables y grupos vulnerables. Las personas asalariadas tienen los servicios de salud garantizados para ellos y sus familias, por las aportaciones que hacen a la seguridad social. Los grupos vulnerables y las personas no asalariadas quedan a expensas de los programas sociales que se creen específicamente para ellos. En el caso de los grupos vulnerables se creó el seguro popular, mientras que para las personas no asalariadas las posibilidades de acceso a la seguridad social se dan mediante el pago de cuotas.

Según lo descrito en las leyes mexicanas, se define como derecho a la salud la protección tanto física como mental, así como el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que contribuyen al bienestar integral de la persona, bajo el aprovechamiento y utilización de los recursos de forma adecuada.

**Tabla 40. Titulares de Derecho**

<b>¿Quiénes son?</b>	Población mexicana
<b>¿Cuáles son sus derechos?</b>	Todas las personas tienen derecho a la protección de la salud, siendo las leyes mexicanas las que definen las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud (Art. 4 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).
	Protección del derecho a la salud para mejorar el bienestar físico y mental y con ello contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades; para prolongar y mejorar la calidad de vida; para proteger y acrecentar los valores de conservación y disfrute de las condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social. Disfrutar de servicios de salud y asistencia social que cubran las necesidades de la población, bajo el conocimiento adecuado de la utilización y aprovechamiento de los recursos disponibles en salud. (Art. 2, Ley General de Salud)

Fuente: Elaboración propia con información de Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010:63); De Luis Romero y Colaboradores (2013:77-80); de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2011:129-134); Sánchez Cordero, Olga (2000:17) y Red EnDerechos (2011a:14).

En lo que respecta a los titulares de obligaciones, la cual corresponde al Estado, identificamos cuatro obligaciones claves en cuanto a la protección y promoción del derecho a la salud en México,

los cuales se describen a continuación: *Obligación de respetar*<sup>926</sup> el derecho a la salud de toda la población mexicana sin violentar dicho derecho por omisión o por acción; *Obligación de proteger*<sup>927</sup> y vigilar que ninguna institución pública o privada violenta o atente contra el derecho a la salud de sus ciudadanos; *Obligación de garantizar*<sup>928</sup> el derecho a la salud mediante disposición de los recursos necesarios así como la realización de las investigaciones oportunas de las violaciones producidas en el sector de la salud; *Obligación de satisfacer o tomar medidas*<sup>929</sup> mediante la incorporación de las normativas internacionales de salud en la legislación nacional, para que se establezcan los mecanismos de protección y vigilancia necesarios, que sancionen las violaciones producidas y promuevan el derecho a la salud.

**Tabla 41. Titulares de Obligaciones**

<b>¿Quiénes son?</b>	El Estado
<b>¿Cuáles son sus obligaciones/responsabilidades?</b>	<i>Obligación de Respetar:</i> Es obligación del Estado respetar el derecho a la salud de sus ciudadanos y por tanto no debe violentar dicho derecho, ni por acción o por omisión.
	<i>Obligación de Proteger:</i> Es obligación del Estado vigilar que ninguna institución privada o pública (tales como empresas, sindicatos, grupos religiosos, asociaciones, etc.) violenta o atente contra el derecho a la salud de sus ciudadanos.

<sup>926</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 9; y en Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., p. 63.

<sup>927</sup> *Ibidem.*

<sup>928</sup> Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas...”, cit., p. 63.

<sup>929</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 9; y en Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., p. 63.

	<p><i>Obligación de Garantizar:</i> Es obligación del Estado proporcionar los recursos necesarios para garantizar el derecho a la salud de sus ciudadanos. Así como realizar las investigaciones oportunas de las violaciones producidas en materia de derecho a la salud, con la finalidad de reparar los daños causados.</p>
	<p><i>Obligación de Satisfacer o tomar medidas:</i> Es obligación del Estado establecer las medidas necesarias para dar cumplimiento a nivel nacional de las obligaciones adquiridas en materia de derechos humanos a nivel internacional, y específicamente en materia de derecho a la salud. Así como sancionar a los responsables (materiales o intelectuales) de las violaciones producidas en materia de derecho a la salud con el fin de reparar el daño causado a la víctima y asegurar las medidas que eviten futuras violaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Distrito Federal (2012:17); de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2011:129-134); de Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010:63); De Luis Romero y Colaboradores (2013:77-80) y Red EnDerechos (2011a:14).

En lo que respecta a los titulares de responsabilidades, encontramos a los grupos organizados de las distintas comunidades o sectores de la sociedad civil; a las organizaciones no gubernamentales, organizaciones y asociaciones de la sociedad civil; así como al sector empresarial. Ya que todos ellos, de alguna manera contribuyen o deberían contribuir en la promoción y protección del derecho a la salud en México. Sus principales responsabilidades se describen a continuación:

**Tabla 42. Titulares de Responsabilidades**

<b>¿Quiénes son?</b>	<b>¿Cuáles son sus responsabilidades?</b>
Sociedad/Comunidades	Incidir en los procesos de toma de decisiones de los procesos públicos compartidos por el Estado.



	Generar redes de cooperación y solidaridad entre la población mexicana en favor del derecho a la salud.
	Denunciar las violaciones producidas en materia de derecho a la salud mediante los mecanismos establecidos.
	Vigilar el cumplimiento del derecho a la salud por parte del Estado y las demás sectores de la sociedad.
Sector empresarial	Trabajar conjuntamente con el Estado para materializar los planes de desarrollo y de salud, cumpliendo con los requerimientos exigidos por el Estado.
	Respetar y garantizar el derecho a la salud de sus trabajadores, los consumidores y la sociedad en general.
	Producir bienes y servicios sin lesionar los derechos de terceros (consumidores).
OSC, ONG's y Asociaciones civiles	Proporcionar información y asistencia técnica a las comunidades que más lo requieran sobre el derecho a la salud. Con el objetivo de crear una cultura basada en el respeto y garantía de los derechos humanos en toda la sociedad mexicana.
	Apoyar a las comunidades o grupos más vulnerables, en los aspectos relacionados con el derecho a la salud, sin afectar las acciones o programas sociales del Estado.

Fuente: Elaboración propia con información de Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010:63); De Luis Romero y Colaboradores (2013:77-80) y Red EnDerechos (2011a:14).

Los distintos deberes, obligaciones y responsabilidades de los actores anteriormente expuestos, contribuyen en la promoción y protección del derecho a la salud en México. Por lo que se requiere de la participación de todos para hacer efectivo dicho derecho.

#### 1.4. Análisis de Brechas de Capacidades

En lo que respecta al análisis de las brechas de capacidades encontramos que, los principales factores que contribuyen a la brecha de las capacidades de los titulares de derecho y de obligaciones son: *el conocimiento, los recursos y la capacidad política*.

En lo que respecta al conocimiento se ha identificado un desconocimiento generalizado por parte de la población mexicana, sobre todo de las clases sociales más bajas, de que la salud es un derecho de todos.

Los recursos destinados por el Estado en materia de salud limitan el acceso a los servicios de salud de toda la población, dividiéndolo entre población asalariada, no asalariada y grupos vulnerables. Para los cuales se destinan los servicios en función del programa de salud al que estén inscritos. Por su parte, los gastos de bolsillo en salud que destinan las familias en el sector privado representan el 50% del gasto en salud<sup>930</sup>.

La capacidad política, en lo que respecta a la promoción y protección del derecho a la salud en México, contiene enormes incongruencias al no encontrarse relación en lo contenido en las leyes nacionales en materia de salud con lo que se discute en las Cámaras de diputados y senadores, y que se ve traducido en los programas y acciones en materia de sanidad.

Por lo que se puede concluir que la capacidad política en México no contribuye a la promoción y protección del derecho a la salud en la práctica.

**Tabla 43. Análisis de Brechas de Capacidades**

<b>Derecho</b>	SALUD
<b>Titulares de Derecho y de Obligaciones</b>	Toda la población mexicana. El Estado
<b>Brechas de capacidad</b>	<i>Conocimiento:</i> Desconocimiento generalizado entre la población de clase media-baja, baja de que la salud es un derecho y no una ayuda del Estado.
	<i>Recursos:</i> La mitad de la población no tiene acceso a los servicios de salud ni ingresos suficientes para cubrir un servicio de calidad.  Los recursos destinados por el Estado en materia de salud son inferiores a la media destinada por los países de América Latina.

<sup>930</sup> Sosa-Rubí, Sesma y Guijarro (2008), citado en PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 101.

---

	<p><i>Capacidad política:</i> La población en México no influye en la elaboración de las políticas de salud. Desde el gobierno federal se han diseñado numerosos programas de protección a la salud como el programa "Seguro Popular" para la población que queda excluida del sistema nacional de salud pública, por no estar inmersos en el mercado laboral formal. Sin embargo la cobertura no es total y millones de mexicanos siguen sin contar con servicios básicos de salud.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con información de De Luis Romero y colaboradores (2013:80-81), la Secretaría de Relaciones Exteriores (2011:133-134).

## **2. Planteamiento y diseño de una acción en materia de salud**

En este apartado hemos desarrollado lo que podrían ser los objetivos, estrategias, principios y valores básicos de las políticas sociales en materia de salud, si incorporamos el EBDH. Asimismo se analizan los principales indicadores en salud obtenidos del programa Oportunidades implementado durante el sexenio del presidente Vicente Fox, desde la perspectiva del EBDH.

### **2.1. Formulación de Objetivos**

El objetivo de la política social que promueva el derecho a la salud en México deberá enfocar los esfuerzos hacia la construcción de un sistema universal de protección a la salud, de acceso gratuito y basado en los derechos de todas las personas. Mediante la elaboración de una estrategia central que elabore planes, programas y estrategias nacionales, basados en las recomendaciones internacionales con el objetivo de mejorar los servicios de atención y acceso de toda la población mexicana, sin importar su clase social, étnica o situación laboral,

Los principales valores que señala el EBDH para el diseño de políticas sociales son la *dignidad, la igualdad, la libertad, la solidaridad, la seguridad y la justicia*<sup>931</sup>.

---

<sup>931</sup> Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 65; y en Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, cit., p. 14.

Como recordaremos, los principios bajo los cuales se baja el EBDH para la elaboración de las políticas sociales bajo dicho enfoque son: *la Universalidad, la Interdependencia, la Indivisibilidad, la Igualdad y la no discriminación, la Participación, la Inalienabilidad y la Rendición de cuentas*<sup>932</sup>.

**Tabla 44. Formulación de Objetivos**

<b>Objetivos</b>	Que todos los planes, programas y estrategias diseñadas por el gobierno federal estén encaminadas hacia la mejora en la calidad y el acceso progresivo de toda la población mexicana a los servicios de salud. Construyendo un sistema universal de protección a la salud de acceso gratuito.
<b>Estrategias</b>	Orientar los programas y planes nacionales en materia de derecho a la salud, hacia el cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales de respeto, protección y promoción de dicho derecho.
	Diseñar metas para el progresivo cumplimiento y garantía del derecho a la salud.
	Integrar los contenidos adquiridos por los compromisos internacionales en materia de derecho a la salud en la legislación interna.
<b>Principios</b>	Los principios bajo los cuales deberán desarrollarse los planes y programas en materia de salud, bajo el EBDH son: <i>la Universalidad, la Indivisibilidad, la Interdependencia, la Igualdad y la no discriminación, la Participación, la Inalienabilidad y la Rendición de cuentas.</i>
<b>Valores</b>	Los valores bajo los cuales se debe basarse cualquier plan o programa en materia de salud, según el enfoque basado en los derechos humanos son: <i>Dignidad, Libertad, Igualdad, Solidaridad, Seguridad, Justicia,</i> entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información de De Luis Romero y colaboradores (2013:84-87); de Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010:63-64); la Secretaria de Relaciones Exteriores (2011:133-134) y Red EnDerechos (2011a:13-14).

<sup>932</sup> ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo*, cit., p. 36; Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 13; en De Luis Romero, Elena et al (2013), *Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH*, cit., p. 58 Red EnDerechos (2011), *Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional*, cit., p. 25; en Red EnDerechos (2011a), *Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores*, cit., p.14; y Consejería Presidencial para los Derechos Humanos Presidencia de la República de Colombia (s/f), *Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en los Derechos Humanos: Guía Básica*, cit., p. 7.

---

## 2.2. Definición de Indicadores

Para definir los indicadores que nos permitan incluir el EBDH en el derecho a la salud durante el sexenio de Vicente Fox, nos apoyamos en la clasificación elaborada por el PNUD. Los cuales se dividen en Estructurales, de Proceso y de Resultado. Asimismo es necesario enfatizar, tal como lo señala Instituto Danés de Derechos Humanos, que al momento de diseñar los indicadores debemos asegurarnos que éstos reúnan una serie de criterios o requisitos, tales como: que sean medibles, específicos, alcanzables, relevantes y limitados en el tiempo<sup>933</sup>.

En el caso de México, en lo que respecta el derecho a la salud, encontramos que los *indicadores estructurales* hacen referencia a los 16 instrumentos internacionales en materia de salud suscritos por México. Mismos que han sido incorporados en la legislación nacional, mediante las reformas realizadas desde 1999 hasta el 2011.

Los *indicadores de procesos* aluden a las acciones emprendidas por el Estado para llevar a cabo la implementación progresiva y garantía del derecho a la salud. Al respecto México refleja claroscuros en sus resultados. Debido a que por un lado, ha incorporado en su legislación nacional el derecho a la salud así como la promoción y protección de la misma. Cuenta con 8 instituciones a nivel nacional dedicadas al servicio y protección de la salud y ha permitido y fomentado la creación de un número considerable de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil para la protección de los derechos humanos.

Sin embargo las leyes nacionales no ven reflejado su contenido jurídico en la práctica, por lo que en los indicadores de resultado encontramos que existe un abismo entre los contenidos legales y la práctica en materia de salud. Asimismo, las instituciones creadas para proteger y proporcionar el servicio en materia de salud se encuentran en bancarrota, debido a la progresiva reducción del presupuesto nacional por parte del Estado. El gasto nacional dedicado a la salud es, como ya hemos indicado anteriormente, inferior a la media destinada por los países en América Latina,

---

<sup>933</sup> Sandoval (2007), véase en Navarrete Nieves, Ruth Alejandra (2014), *Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada*, cit., p. 8.

provocando con ello problemas de cobertura y de calidad tanto de la atención como de las condiciones físicas de las instituciones de salud<sup>934</sup>.

De forma más detallada podemos observar los resultados de dichos indicadores en el siguiente cuadro:

**Tabla 45. Clasificación de Indicadores según Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006)**

<b>Tipo de Indicador</b>	<b>Definición</b>	<b>Aplicación en derecho a la salud en México</b>
Indicadores Estructurales	Reflejan el compromiso del Estado para adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud.	México ha suscrito 16 instrumentos jurídicos internacionales en materia de Salud*. 6 de ellas son Declaraciones (Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Declaración de Alma-Ata, Declaración de Beijing, Declaración del Milenio y Declaración Mundial de Salud), 5 Convenciones (CERD, CEDAW, CND, Convención Internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familias y la CDPD), 3 protocolos (Protocolo anexo al Código Sanitario Panamericano, PIDESC, Protocolo de San Salvador), 1 Observaciones (Observación General No. 14 al Comité de DESC) y 1 Código Sanitario Panamericano.
Indicadores de Proceso	Reflejan los esfuerzos realizados por el Estado para la realización de progresiva del	El gasto público destinado a la salud durante el período 2000-2006 fue del 31% de los aportes directos del gobierno federal del PIB y del 45% de los aportes totales incluidos los pagos de las cuotas de los trabajadores y los empresarios**.

<sup>934</sup> Para mayor información sobre el gasto per cápita en salud, ver en ANEXOS, Cuadro 66.

	<p>derecho a la salud. Reflejan la relación de causalidad entre los indicadores estructurales y los de resultado.</p>	<p>Las leyes nacionales creadas, hasta el 2006, que protegen y garantizan el derecho a la salud en la población mexicana son 4***: Constitución Política Mexicana (Art 4), la Ley General de Salud, La Ley de Seguro Social y la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. Son 8 el número de instituciones existentes en materia de salud hasta el 2006 (SS, IMSS, ISSSTE, SNS, CONAMED, SNDIF, COFEPRIS y el Consejo Nacional para la Prevención y Tratamiento del Cáncer en la Infancia y en la Adolescencia). Dichas instituciones recogen las quejas de los derechohabientes y son procesadas por la COFEPRIS. El programa social en materia de salud, creado durante el período 2000-2006 fue el Sistema de Protección Social en Salud mejor conocido como Seguro Popular. El número de OSC's y ONG's existentes en el país es de 14.697 y 2.691 trabajando en el país en materia de derechos humanos.</p>
<p>Indicadores de Resultado</p>	<p>Reflejan los logros obtenidos, individuales y colectivos para la realización del derecho a la salud.</p>	<p>Los gastos públicos destinados a la salud en 2006, alcanzaron los 260.109 millones de pesos, de los cuales 100.184 se destinaron a la población no asegurada y 159.925 millones a la población asegurada (IMSS 128.716 millones, ISSSTE 22.716 millones, PEMEX 8.261 millones, Seguro Popular 12.170 millones y IMSS-Oportunidades 4.974 millones)****.</p>

\*SRE (2011:131-132). \*\*PNUD (2011:66). \*\*\*SRE (2011:132). \*\*\*\*PNUD (2011:52)

Fuente: Elaboración propia con información de De Luis Romero y colaboradores (2013:100-101) y Red EnDerechos (2011a:40-42).

Por otra parte consideramos de gran relevancia incorporar los principales indicadores de medición de atención a la salud en México. Para ello hemos seleccionado los principales indicadores obtenidos del programa Oportunidades implementado durante el 2002-2006.

**Tabla 46. Indicadores de Medición de Atención a la Salud**

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Indicadores obtenidos en Prog. Oportunidades 2000-2006</b>
Atención prenatal	Salud materno-infantil	Porcentaje de atención a madres embarazadas	97%(a)
Natalidad	Salud materno-infantil	Tasa de natalidad	24.2%(b) (2000) y 21.5% (2006)
		Porcentaje de atención a niños menores de 5 años	30.5%(c)
		Porcentaje de madres que optan por lactancia materna	94.2%(d)
Mortalidad	Materno-infantil	Tasa de mortalidad infantil	20.6%(e) (2000) y 16.2% (2006)
	Adultos	Tasa de mortalidad adulta	4.6%
Morbilidad	Salud preventiva infantil	Porcentaje de madres y recién nacidos con desnutrición	1.6%
		Porcentaje de niños con enfermedades respiratorias o de transmisión	41.4%
		Porcentaje de niños vacunados	30.6%
	Salud preventiva adultos	Porcentaje de adultos con problemas de obesidad	64.4%
		Porcentaje de adultos con problemas de diabetes	5.2%
		Porcentaje de mujeres atendidas prevención cáncer cervicouterino	7.8%



		Porcentaje de adultos con problemas de hipertensión arterial	11.9%
--	--	--	-------

(a) mujeres beneficiadas de 20-40 años. (b) Tasa de natalidad, nacidos vivos por cada 1000 personas. (c) Adscritos al Programa Niño Sano. (d) En niños menores de 5 años. (e) Tasa de Mortalidad en bebés por cada 1000 nacidos vivos.

Fuente: Elaboración propia con información de De Luis Romero y colaboradores (2013:98-101); Red EnDerechos (2011a:36-39); Olaiz Fernández, Gustavo y colaboradores (2006) y Level & Trends in Child Mortality. Report 2011. Estimates Developed by the UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation (UNICEF, WHO, World Bank, UN DESA, UNPD) <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.DYN.CBRT.IN?end=2015&locations=MX&start=1963&view=chart>.

De lo anteriormente expuesto, podemos ultimar que el programa Oportunidades atendió casi la totalidad de mujeres embarazadas alcanzando un 97% de atención. Así como a un 30.5% de los niños menores de 5 años. Por otro lado encontramos una reducción progresiva tanto de la tasa de natalidad como de mortalidad infantil alcanzando un 21.5% y un 16,2%, respectivamente para el 2006.

Sin embargo se sigue registrando un porcentaje elevado de niños con enfermedades respiratorias o de transmisión, alcanzando a un 41.4% de los beneficiados por el problema<sup>935</sup>. Los porcentajes de vacunación entre los niños beneficiados por el programa son iguales a los porcentajes de los niños con iguales condiciones no inscritos en el programa.

Los *servicios preventivos* otorgados a la población beneficiada con problemas de obesidad, hipertensión y diabetes, como las principales enfermedades que afectan a la población mexicana, fueron similares a los que recibieron la población no beneficiada del programa. En el caso de los pacientes con diabetes que acudieron a los servicios preventivos, inscritos en el programa oportunidades fue del 23.1% contra el 26.8% de los pacientes con diabetes no inscritos en el programa. En los casos de obesidad y sobrepeso el 1.6% de los beneficiarios del programa acudieron a los servicios de atención preventiva en comparación con el 0.5% de la población no beneficiada por el programa Oportunidades. Los porcentajes de la población con problemas de hipertensión que recibí tratamiento médico, adscritos al programa fue del 17.1% en comparación con el 7.6% de la población no beneficiada.

<sup>935</sup> Para mayor información ver en Anexos, Cuadros 61, 62 y 63.

Al analizar los *porcentajes* de la población con problemas de diabetes y obesidad, observamos que dichos porcentajes no representan una cifra significativa en el grueso de la población que parece dichos problemas de salud. Por lo que consideramos que la excesiva focalización en los programas sociales implementados, no permite garantizar los servicios básicos de salud de manera universal y bajo el EBDH.

### 3. Seguimiento, monitoreo, evaluación de la acción en materia de salud

La última fase de la propuesta de modelo de incorporación del EBDH en las acciones emprendidas en México para garantizar el derecho a la salud, es la evaluación de los resultados identificados.

Los criterios de evaluación propuestos por el EBDH son la *eficacia*, la cual nos permite comprobar si se han producido cambios progresivos y positivos en el disfrute al derecho a la salud en los titulares de derecho; *el impacto*, el cual permite medir los cambios producidos tanto en los titulares de derecho como en los titulares de obligaciones para garantizar el derecho a la salud; *la sostenibilidad*, nos ayuda a comprobar el grado de incorporación del EBDH para la realización plena del derecho a la salud, tales como cambios institucionales, políticos, de actitud, de rendición de cuentas, etc.; *la apropiación*, en la cual podemos comprobar si se han llevado a cabo los cambios necesarios en la legislación nacional para incorporar y alinear las normativas nacionales con las recomendaciones internacionales; *la cobertura*, la cual nos permite valorar si se ha dado la cobertura suficiente a los titulares de derecho y sobre todo a los grupos más vulnerables; y *la participación*, la cual nos permite valorar el grado de implicación y participación de los distintos titulares, tanto de deberes como de responsabilidades y obligaciones, en los procesos desarrollados para la realización plena del derecho a la salud.

Para evaluar dichos criterios en la aplicación del derecho a la salud en México hemos diseñado el siguiente cuadro:

**Tabla 47. Evaluación desde el EBDH al Derecho a la Salud en México**

<b>Criterios de Evaluación</b>	<b>Desde EBDH</b>	<b>Derecho a la Salud en México</b>
Eficacia	Nos permite comprobar si se han producido cambios positivos y	El sistema de Salud en México ha sufrido tres grandes reformas: 1) La descentralización administrativa y provisión de servicios. 2) La

	<p>progresivos en el disfrute del derecho a la salud en los titulares de derecho.</p>	<p>profundización de la descentralización y ampliación de la cobertura. 3) La creación del Sistema de Protección Social en Salud (SPSS). Dichas reformas no han contribuido a constituir un Sistema Universal de Salud en el país sino todo lo contrario. Se han privatizado los servicios de salud y se han creado programas específicos para atender a la población más vulnerable. Dejando fuera a del sistema de salud a millones de mexicanos. Los programas creados para atender a la población que queda excluida de cualquier servicio sanitario son el Seguro Popular, el Sistema Estatal de Salud y el Programa IMSS-Oportunidades*.</p>
Impacto	<p>Permite medir los cambios producidos en los titulares de derecho y titulares de obligaciones con respecto a la protección y garantía del derecho a la salud, mediante los mecanismos de rendición de cuentas.</p>	<p>La creación de diversos programas y sistemas de protección a la salud en México, lejos de mejorar las condiciones de salud, ha generado más desigualdad en el ámbito de la salud, entre ricos y pobre y asalariados y no asalariados.</p>
Sostenibilidad	<p>Permite comprobar el grado de incorporación del EBDH para la plena realización del derecho a la salud, mediante cambios institucionales, políticos, de actitud o de rendición de cuentas, así como el desarrollo de las capacidades entre los titulares de derechos y obligaciones</p>	<p>La Constitución Política Mexicana reconoce en su Artículo 4 la salud como un derecho de toda la población. La ley General de salud reconoce el derecho a la protección de la salud de toda la población en su Artículo 1 y reconoce en su Artículo 6, que el objetivo del Sistema Nacional de Salud es proporcionar servicios de salud de calidad a toda la población. Por su parte la Ley de Seguridad Social, reconoce en su Artículo 2, que su finalidad es garantizar el derecho a la salud, a la asistencia médica, la protección de medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Sin embargo en la práctica no se garantiza el derecho a la salud para toda la población mexicana.</p>

Apropiación	Ayuda a comprobar si los principios y estándares internacionales están alineados con la legislación nacional, analizando las causas estructurales que originan la vulneración del derecho a la salud, tomando en cuenta las necesidades de todos los titulares.	Como podemos observar en las leyes de protección a la salud en México, los textos analizados reconocen los principios contenidos en los tratados y declaraciones internacionales en materia de salud. Sin embargo la aplicación de la ley en México es distinta a lo contenido en la legislación nacional.
Cobertura	Permite valorar la cobertura otorgada a los titulares de derecho, y sobre todo si los servicios de salud han llegado a los grupos más vulnerables.	El 78% de la población mexicana está cubierto por algún servicio de atención sanitaria dentro del Sistema de Protección Social en Salud (ya sea por IMSS, ISSSTE, PEMEX, Ejército y Marina, Seguro Popular, Sistemas Estatales de Salud o por el programa IMSS-Oportunidades). Quedando un 22% de la población sin ninguna cobertura en materia de salud*.
Participación	Nos permite comprobar y valorar la participación e implicación tanto de los titulares de derechos como de responsabilidades y de obligaciones en todas las fases de incorporación del EBDH en las acciones y programas sociales emprendidos por el Estado.	No se encontraron registros de que la población titular de derecho, participe activamente en la toma de decisiones de los planes y reformas del sistema nacional de salud. Los grupos más vulnerables de la sociedad, que cubran con ciertos requisitos, son incluidos en programas como IMSS-Oportunidades o en Seguro Popular.

\*PNUD (2011:88)

Fuente: Elaboración propia con información de De Luis Romero y colaboradores (2013:93-95); la Secretaría de Relaciones Exteriores (2011:133-134) y Red EnDerechos (2011a:17-33).

Mediante el análisis de los criterios de evaluación anteriormente expuestos, podemos señalar que las acciones emprendidas por el Estado mexicano para poder garantizar plenamente el derecho

---

a la salud, se manifestaron con la creación del Sistema de Protección Social en Salud, identificándolo como un cambio positivo. Debido a que dicho sistema intentó incorporar a los millones de familias que no tenían acceso a los servicios de salud. Sin embargo se identifica como un cambio negativo las reformas que han dado lugar a la creación de dicho Sistema de Protección, ya que si las reformas a la sanidad estuvieran dirigidas hacia la atención universal de toda la población mexicana, no tendrían que crearse programas paralelos (tales como el programa IMSS-Oportunidades o Seguro Popular) a las instituciones existentes que prestan atención sanitaria principalmente a las personas asalariadas. Por lo que podemos señalar que no se observan acciones de eficacia por el gobierno mexicano para garantizar el disfrute del derecho a la salud.

En lo que respecta al *impacto*, consideramos que éste ha sido negativo, ya que la creación de los distintos programas e instituciones, diseñados a raíz de las reformas llevadas a cabo en materia de salud, han generado más desigualdad al condicionar la atención de servicios médicos por el nivel socioeconómico o la situación laboral de la población. No siendo proporcional la ayuda recibida con los ingresos de cada familia, ya que según el Informe de Desarrollo Social de México del PNUD señala que el 20% de las familias con menor desarrollo humano recibe un 19.6% del gasto total destinado a salud, mientras que el 20% de la población con mayor desarrollo humano recibe un 19.9% del gasto total en salud<sup>936</sup>. Por lo que no se explica porque las familias con mayores recursos económicos y con mayores indicadores de desarrollo humano, perciban ligeramente más recursos y prestaciones en salud que las familias más necesitadas.

En cuanto a la *sostenibilidad* de las acciones del Estado para garantizar el derecho a la salud en México concluimos que, en la práctica diaria de las familias no se observa que los servicios y prestaciones en materia de salud se garanticen como un derecho de todos los mexicanos, ni se otorguen de manera gratuita y universal, a pesar de que las principales leyes existentes<sup>937</sup> en materia de salud así lo reconozcan.

Los resultados obtenidos en cuanto a la evaluación de la *cobertura* del derecho a la salud en México, nos señalan que sigue existiendo cerca de un 22% de la población que no cuenta con ningún tipo de prestación, servicio o atención en materia de salud, ya que el 78% de la población

---

<sup>936</sup> PNUD (2011), *Informe sobre desarrollo Humano, México 2011*, cit., p. 72. Para obtener mayor información sobre la incidencia en los hogares que enfrentan gastos catastróficos y empobrecedores entre la población asegurada y la no asegurada durante el período 2000-2006, ver en Anexos, Cuadro 65.

<sup>937</sup> Constitución Política Mexicana (Art. 4), Ley General de Salud (Art. 1 y 6) y Ley de Seguridad Social (Art. 2).

---

asalariada o no asalariada recibe atención sanitaria por alguna institución adscrita al Sistema de Protección Social en Salud<sup>938</sup>. Asimismo es necesario precisar que los servicios de salud otorgados al 78% de la población atendida, no es gratuita ni universal, ya que ésta se encuentra condicionada a la situación socioeconómica y laboral de dicha población. Por lo que podemos afirmar que dicha cobertura se da de manera segmentada y condicionada por los criterios definidos por las mismas instituciones de protección a la salud.

Asimismo ultimamos que la *participación* de los distintos actores que interactúan en la promoción del derecho a la salud es nula o de tipo Neoliberal-Incrementista, según lo señala la clasificación de Rodríguez y Lerner. Debido a que no se encontró ningún registro sobre su implicación de la sociedad en general en la toma de decisiones referente a las reformas, planes o proyectos llevados a cabo en materia de salud. Sólo se encontraron evidencias puntuales sobre la participación de la población beneficiaria de los programas sociales en la realización de las acciones requeridas por cada programa social y en la provisión de la información solicitada en los distintos programas<sup>939</sup>. Por lo que para que la participación de los actores involucrados se lleve a cabo según el EBDH, dicha participación debería ser de tipo Estadista-Reformista, en la cual el Estado protagoniza la reforma social pero reconoce el derecho de los diversos grupos sociales a participar, incorporando sus intereses en los procesos de planificación y gestión<sup>940</sup>; o bien de tipo Popular-movilizador en la cual la planificación se enfoca en la movilización social, centrándose en las necesidades humanas e incorporando las bases populares en los procesos de planificación<sup>941</sup>. En lo que respecta a la inclusión de la población más vulnerable podemos señalar que fueron incorporados, aquellos que reunieron los requisitos, tanto en Progresá como en Oportunidades así como en los programas IMSS-Oportunidades o Seguro Popular.

---

<sup>938</sup> Para obtener mayor información sobre el Panorama del Sistema Nacional de Salud en México, ver en Anexos, Cuadro 68.

<sup>939</sup> Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, cit., p. 70. Para obtener mayor información sobre las formas de participación en la planificación pública, ver Anexo 2, Cuadro 69.

<sup>940</sup> *Ibidem.*

<sup>941</sup> *Ibidem.*

---

## CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

El derecho a la salud en México ha representado desde siempre un asunto pendiente y una deuda social y moral del Estado con la sociedad mexicana. Las reformas emprendidas en los años ochenta contribuyeron a la fragmentación, deterioro y desaparición de algunas instituciones encargadas de garantizar y promover el derecho a la salud en el país.

Desde las reformas sanitarias emprendidas desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari hasta la actualidad, se observan grandes claroscuros. El derecho a la salud se ha incorporado a la legislación nacional, creando instituciones gubernamentales encargadas de velar por su promoción y protección. Por otro lado, las reformas presupuestarias y la descentralización de servicios han provocado la precarización de los servicios de salud y la segmentación de los mismos entre población asalariada y no asalariada, dejando a la población no asalariada en manos de los programas sociales creados expresamente para éstos. Así pues, la práctica diaria en materia de salud refleja una desconexión entre el contenido jurídico (que promueve la salud como un derecho de todos los mexicanos) y la precaria y deficiente situación de los servicios sanitarios. Por ello, cabe constatar que el derecho a la salud en México ni está garantizado ni es promovido como un derecho universal de los ciudadanos: el 22% de la población no tiene acceso a ningún tipo de servicio en materia de salud.

De lo anterior se desprende la necesidad, urgente y prioritaria, de implementar una política social, en materia de salud, orientada bajo en EBDH. Y ese es el desafío que hemos afrontado en este capítulo, aportando una propuesta teórica, obviamente perfectible, basada en la información suministrada por el Programa OPORTUNIDADES.

Los principios que hemos destacado como fundamento de una hipotética política nacional en el ámbito de salud, basada en el EBDH, en síntesis son las siguientes:

1. Un enfoque integral, que promueva la formación en derechos, incidiendo prioritariamente en los grupos más vulnerables (mujeres, indígenas, niños, personas con discapacidad, entre otras) sin excluir al resto de la población.

- 
2. El fomento de la participación, el empoderamiento, la inclusión, la no discriminación y la rendición de cuentas en materia social.
  3. Ir más allá del suministro de ayudas económicas, sino contribuir a la reducción de la brecha de capacidades con la generación de cambios positivos de mediano y largo plazo, y sostenibles en el tiempo, que aseguren la plena realización de los derechos sociales.
  4. Contar con presupuesto y autonomía suficiente, considerando la prioridad de este bien social, y favoreciendo a su sostenibilidad a largo plazo.
  5. Implicación conjunta del Estado y de los distintos actores de la sociedad, como son las ONG's, OSC, el sector empresarial y la población en general.
  6. Promoción de acciones de defensa, promoción y difusión de los derechos que garanticen su exigibilidad y aplicación conforme a lo establecido en la legislación nacional.



---

## BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo”, Nueva York y Ginebra, ps. 50.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2012), “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, González Arreola, Alejandro y Vázquez Valencia, Luis Daniel, Fase de formación profesional, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, México, D.F., Pp., 62.
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (s/f), “Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en los Derechos Humanos: Guía Básica”, Ministerio del Interior, Colombia. Pp. 33 <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/Cartilla%20Enfoque%20DDHH%202016.pdf>
- DE LUIS ROMERO, Elena, FERNÁNDEZ ALLER, Celia, GÚZMAN ACHA, Cristina (2013), “Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH”, ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y Universidad Politécnica de Madrid (UPM), ps. 124. <http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaaysaneamiento.pdf>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1917), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, Cuadernos del Cendes, Año 27 No. 74, Tercera época, Centro de Estudios del Desarrollo, Caracas, Venezuela, pp. 51-79.
- RED ENDERECOS (2011), “Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional”, Análisis comparado con especial atención al caso español. Madrid, España, pp. 112.
- RED ENDERECOS (2011a), “Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores”, Equipo de ISI Argonauta, Madrid, España, pp. 76.
- TALAVERA FERNÁNDEZ, Pedro (2016), “Las dificultades que el actual paradigma subjetivista de la salud comporta en su configuración como Derecho Humano Universal”, Revista Boliviana de Derecho, No. 21, pp. 16-47.

### TESIS:

- 
- *Maestría:*  
NAVARRETE NIEVES, Ruth Alejandra (2014), “Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, México, D.F.

---

## CONCLUSIONES FINALES

Una vez concluido el presente trabajo de tesis doctoral, podemos señalar como resultados de nuestra investigación los siguientes:

1. En general, en los países de América Latina no se ha logrado construir, en sentido estricto, un Modelo de 'Estado de Bienestar', sino que más bien se han ido creando una serie de regímenes de bienestar, de carácter dual, no basados en el reconocimiento de derechos sociales, sino fundamentalmente basados en programas de ayuda social a los más desfavorecidos y en un sistema no universal de acceso a la seguridad social. Este ha sido el caso de México, cuyo sistema de protección social, fraguado entre 1940 y 1950, quedó restringido a aquellos grupos ocupacionales de mayor poder (población adscrita al empleo formal y funcionarios) y a los miembros de grupos organizados como los sindicatos. Por otra parte, la población más necesitada o marginada fue (y continúa siendo) atendida a través de programas de desarrollo basados en la transferencia de recursos.
2. En nuestro análisis hemos constatado que estos programas de lucha contra la pobreza, desarrollados en México de manera continuada durante los últimos 40 años, no han logrado producir los cambios necesarios para mejorar las condiciones de vida de casi la mitad de la población del país (63 millones de personas) que viven en condiciones de pobreza, más o menos severa. Los resultados continúan siendo muy limitados, insuficientes y de corto plazo.
3. Para embocar el camino de un mejoramiento real en este ámbito nos parece imprescindible, tal y como hemos afirmado en el trabajo, partir de la premisa de que los problemas de pobreza y desigualdad social son responsabilidad de toda la sociedad y no sólo del Estado; de ahí que (en general, pero en México en particular) se requiera la elaboración de políticas sociales más amplias y participativas, dirigidas no sólo a transferir recursos para paliar la situación de la población excluida o marginada, sino orientadas también a promover en el conjunto de la sociedad valores como la equidad, la justicia social y la corresponsabilidad en todos los estratos sociales. Precisamente por ello, hemos insistido y subrayado que las políticas sociales deben ir más allá de una simple transferencia de recursos humanos y

---

financieros, sino que deben enfocarse también hacia la investigación de las nuevas realidades y circunstancias sociales, teniendo como referencia ineludible el reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

4. No existe una diferencia sustancial entre la política social implementada durante el sexenio 1994-2000 bajo la presidencia de Ernesto Zedillo (PRI) y el sexenio 2000-2006, bajo la presidencia de Vicente Fox (PAN), pese a las expectativas puestas en la nueva administración y tras concluir con más de 70 años de un régimen político dominado por el PRI. Lejos de las promesas realizadas con el inicio de un nuevo régimen político, hemos podido constatar, al menos en lo relativo a la política social, una sustancial continuidad en los proyectos de Ernesto Zedillo y Vicente Fox. Los programas sociales representativos de ambos sexenios, PROGRESA y OPORTUNIDADES, reflejan una evidente continuidad y similitud en el planteamiento y en las acciones diseñadas por ambos. Los cambios mínimos realizados en la estructura de PROGRESA a partir del tercer año de gobierno de Vicente Fox, no van más allá del cambio de denominación del programa (que pasa a llamarse OPORTUNIDADES) y de algunos retoques en cuanto a beneficiarios y sistema de evaluación externa. En lo referente a objetivos y la metodología implementada ambos programas fueron prácticamente idénticos. Ciertamente, durante el sexenio presidido por Vicente Fox, en el discurso oficial relativo a la política social se introdujeron conceptos como desarrollo humano, equidad y justicia social; pero dichos conceptos nunca trascendieron el plano teórico para vertebrar un auténtico enfoque basado en el reconocimiento de derechos sociales que orientara las acciones del Programa OPORTUNIDADES. Tales categorías quedaron en meras consignas, sin constituir el punto de partida para reconocer la titularidad de derechos económicos, sociales y culturales a la población mexicana que tanto lo anhelaba.
5. El desarrollo social y humano en México se ha subordinado absolutamente a las políticas neoliberales encaminadas al crecimiento económico. En México, como en el resto de los países de América Latina, con excepción de Cuba, los programas de combate a la pobreza implementados a partir de los años ochenta fungieron como un amortiguador de los costos sociales y políticos ocasionados por las medidas económicas y reformas de ajuste estructural.

- 
6. Durante el período presidencial de Ernesto Zedillo (1994-2000), debido a la grave crisis económica de 1994, las recomendaciones internacionales (promovidas principalmente por quienes ofrecieron ayuda económica: el FMI y el BID), impusieron la aplicación de medidas económicas restrictivas y de austeridad y a una severa limitación del gasto social que quedó subordinado a los imperativos macroeconómicos, a la captación especulativa de inversión externa y al logro de un superávit presupuestario. Esto significó una muy pequeña cantidad de recursos destinada a la protección social, una excesiva focalización en las bolsas de pobreza extrema de zonas rurales, excluyendo las bolsas de pobreza radicadas en zonas urbanas; y unas graves carencias de infraestructuras básicas en materia de salud y educación.
  7. No obstante, también cabe constatar que en el periodo presidencial de Zedillo se dio un gran avance en la incorporación de la mujer como promotora del bienestar familiar y gestora de las ayudas otorgadas, frente a las estrategias emprendidas por los gobiernos anteriores. Asimismo se reconoció positivamente el enfoque de corresponsabilidad que permitió, aunque de forma limitada, la participación activa de la población beneficiada, produciendo cambios positivos en la mentalidad de los mismos en los temas relativos a la educación y la salud preventiva. En cuanto a las limitaciones detectadas en la política social implementadas por el Presidente Zedillo podemos mencionar, entre otras cosas, la escasez presupuestaria; el excesivo enfoque de focalización con la acotación de la población beneficiaria hacia los pobres extremos de zonas rurales, excluyendo al resto de la población en condiciones de pobreza de zonas urbanas; los problemas de abasto de medicamentos y retraso en el suministro de los complementos alimenticios, así como la falta de infraestructura básica en materia de salud y educación.
  8. Durante el período presidencial de Vicente Fox (2000-2006), argumentando que la estabilidad económica seguía siendo frágil, se continuaron las medidas restrictivas respecto al gasto social, y se consolidó la ecuación de que el desarrollo humano y social está supeditado al crecimiento económico. Como consecuencia, se priorizó extraordinariamente éste y se relegó aquél a un papel secundario. En definitiva: las exigencias económicas impuestas a un gobierno y la creencia neoliberal en el crecimiento económico como fuente de desarrollo social en el siguiente, dieron como resultado la consolidación de un modelo social deficiente, subordinado y asistencial, que hoy todavía persiste, ajeno al reconocimiento de derechos sociales y que lejos de paliar el problemas

---

de la pobreza y a desigualdad ha contribuido a agudizarlo. Esto supuso que las políticas sociales implementadas durante la gestión del Presidente Fox estuvieran claramente desconectadas de las políticas generales, impidiendo la sinergia necesaria para generar un cambio real en las condiciones de vida de la población más marginada de la sociedad mexicana. Por otra parte, la política social continuó focalizada en programas de ayuda a las situaciones de pobreza extrema, olvidando al resto de la población que, aun no encontrándose en situaciones marginales, continuaron sin poder acceder a servicios sociales básicos por parte del Estado.

9. Asimismo hemos constatado que los programas implementados por el presidente Fox incorporaron a la población de zonas urbanas en situación de pobreza extrema; incluyeron nuevos elementos como el seguro popular (que proporcionaba atención sanitaria a la población de escasos recursos no inscrita en la seguridad social) y el programa Jóvenes con Oportunidades, que otorgaba becas para estudios universitarios. En ese sentido, también cabe reseñar que los niveles de pobreza durante el gobierno de Vicente Fox, bajaron un 11%. No obstante, teniendo en cuenta que, al acceder al gobierno en el año 2000, México partía de la elevadísima cifra del 53.6% de la población en pobreza patrimonial (57 millones de personas), la reducción efectuada al final de su mandato en 2006, hasta un 42.6% de la población (52 millones de personas) siempre según cifras oficiales, manifiesta en todo caso una tendencia exclusivamente coyuntural, puesto que la pobreza volvió a incrementarse durante los sexenios siguientes, alcanzando y superando los niveles del año 2000. De ahí la inoperancia de un sistema de protección social, siempre supeditado al crecimiento económico y nunca concebido como un verdadero estado de bienestar basado en el reconocimiento de derechos sociales.
10. A la vista de esta realidad, solo cabe constatar que México no ha cumplido con los compromisos adquiridos internacionalmente en materia de derechos humanos, precisamente por esa subordinación de las políticas sociales al crecimiento económico que se puso en marcha a partir de los años ochenta. Los informes más recientes elaborados por organismos oficiales sobre derechos humanos, en las materias más esenciales, resultan esclarecedores. En el ámbito de la salud, constatan “la necesidad de garantizar la salud, desde el enfoque de los derechos humanos, a todas las personas en el país”. En materia de educación, indican la necesidad de aumentar un 8% del PIB el presupuesto destinado a la

---

educación, incluyendo presupuesto para la formación de docentes y para la mejora y mantenimiento de la infraestructura educativa. Asimismo se indica la necesidad de que los programas garanticen la impartición de asignaturas de derechos humanos con perspectiva de género e iniciativas que promuevan la participación ciudadana en todos los procesos educativos en estrecha colaboración con la sociedad en general y las OSC. Y algo similar se constata en materia de Alimentación, recomendando la creación de una Ley de Derecho a la Alimentación que mejore los programas de asistencia alimentaria, que a su vez fortalezcan la calidad y el abasto de los alimentos en el país para combatir la malnutrición en niños indígenas de zonas rurales y urbano marginadas.

11. Indudablemente, se ha producido la incorporación nominal de derechos humanos a la legislación nacional, pero la realidad difiere considerablemente de lo que proclama la legislación. La Constitución Política del Estado reconoce los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para conseguir un contexto básico de justicia social; sin embargo, la formulación de estos derechos requiere de unas garantías efectivas de las que actualmente carece. En efecto, los derechos, a pesar de su reconocimiento formal, carecen de eficacia material en cuanto a su titularidad, puesto que no existen mecanismos jurisdiccionales para poder exigirlos y hacerlos efectivos. De ahí que tampoco sean respetados. A la inexistencia de esos mecanismos, hay que sumar la carencia de una cultura basada en la titularidad de derechos entre la población; propiciada en buena parte por las enormes dificultades burocráticas que comporta reclamar un derecho y por las estructuras fácticas de poder que controlan las pequeñas poblaciones, entorpeciendo, dilatando indefinidamente e, incluso, afectando la propia seguridad de las personas que se atreven a exigir formalmente sus derechos.

12. El análisis de los programas sociales PROGRESA y OPORTUNIDADES, así como el de los *Planes Nacionales de Desarrollo* implementados durante el periodo 1995-2006, revela con claridad que el enfoque basado en los derechos humanos no estuvo presente en diseño y elaboración. Ni en los documentos de creación, ni en los lineamientos de funcionamiento de ambos Programas se hizo mención alguna a los derechos humanos. Tampoco en las evaluaciones realizadas sobre ambos programas se encontró referencia alguna a lo promoción de los derechos humanos en la población beneficiada. Si el enfoque basado en los derechos humanos hubiese estado presente en las políticas sociales mexicanas durante

---

ese período, los resultados seguramente habrían sido muy diversos de cara a un verdadero desarrollo y a una mejora real de las condiciones de vida de la población más necesitada.

13. La participación de la sociedad mexicana, especialmente de los grupos vulnerables, en los programas sociales ha sido prácticamente inexistente y apenas ha tenido relevancia. Las acciones emprendidas por ambos Programas relativas a la promoción de la participación ciudadana, se limitaron a las actividades de formación y salud preventiva, y en el caso de las promotoras a la difusión de las reglas del programa. Pero en ninguno de ambos se abrió un espacio para la participación ciudadana, en la que la población receptora pudiera contribuir, de alguna manera, en la elaboración de criterios de gestión de los programas ni mucho menos en los planes de desarrollo político, social o cultural.
14. Para avanzar realmente en la promoción de la igualdad social y de la libertad de las personas, en general, resulta imprescindible la formulación de una política pública desde el Enfoque basado en los Derechos Humanos. Dicha formulación requiere, ante todo, obtener un reconocimiento jurídico y un respaldo jurisdiccional para los derechos; en segundo lugar, propiciar mecanismos de carácter técnico, político y cultural dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos; en tercer lugar, diseñar una política de cobertura universal e incorporar mecanismos que garanticen la participación activa de todas las personas. Como hemos mencionado en los capítulos anteriores, además de la priorización de las políticas económicas sobre las políticas sociales, los graves problemas de México son la corrupción, la impunidad y la inseguridad, por lo que se deberán trabajar dichos problemas desde el enfoque basado en los derechos humanos.
15. Para que el Enfoque de Derechos Humanos sea eficaz en el diseño, elaboración e implementación de las políticas sociales, muy especialmente en México, resulta prioritario un planteamiento integral de formación en derechos, dirigido de manera muy particular, a los grupos más vulnerables de la población; especialmente hacia las mujeres, los grupos indígenas y las personas discapacitadas; propiciando entre la población la participación, el empoderamiento, la inclusión y la no discriminación. Todo ello tendente a ir generando una cultura de los derechos como patrimonio inviolable e inalienable de toda persona.
16. Dicho enfoque no pasará del nivel teórico de los discursos si no existen mecanismos jurisdiccionales, directos y eficaces, para la exigencia y reivindicación de los derechos. En ese sentido, la peculiaridad del contexto mexicano requiere fortalecer las capacidades de



---

la comunidad de cara a la exigibilidad de sus derechos, con actividades de formación y capacitación, sensibilización y desarrollo. Junto a eso, resulta imprescindible el fortalecimiento de las estructuras gubernamentales y de los mecanismos para garantizar el acceso y disfrute de los derechos.

17. En definitiva, los avances obtenidos en materia de protección social en México no han supuesto la construcción de un auténtico estado de bienestar como tal, sino que más bien constituyen, como han señalado diversos analistas, un disperso sistema de asistencia social en los ámbitos de educación, salud y pensiones. Por consiguiente, el importante reto que se presenta para el futuro de México es doble: por un parte, deberá reconvertir el deficiente sistema de protección social (actualmente en decadencia) e ir sustituyéndolo progresivamente por un verdadero sistema universal de protección social; por otra parte, deberá seguir formulando políticas sociales específicamente dirigidas a paliar los niveles alarmantes de pobreza, pero al mismo tiempo, deberá orientar su política social al conjunto de la sociedad, abriendo cauces reales de participación, para ir construyendo una sociedad más igualitaria basada en el respeto y la promoción de los derechos humanos.
18. Asimismo, podemos afirmar que las políticas sociales en México siguen condicionadas a las políticas económicas de corte neoliberal y a los lineamientos impuestos por organismos internacionales. Los programas analizados en el trabajo han contribuido a paliar, en mayor o menor medida, la situación en la que decenas de millones de mexicanos han vivido (y viven actualmente), pero ninguno de esos programas se ha dirigido a la raíz, al núcleo, a las causas últimas que generan pobreza. Y en nuestra opinión, esas causas están estrechamente relacionadas con los siguientes factores: el reconocimiento y la garantía universal de los derechos sociales básicos; la implicación de toda la población en la construcción de una sociedad justa e igualitaria; la implicación real de todos los niveles de la administración pública del Estado en la gestión y garantía de los derechos y en la implementación de los programas sociales; la participación de los destinatarios de esos programas y de las organizaciones sociales en la gestión de los mismos.
19. Para generar una verdadera sintonía entre la economía y la sociedad, a través de las políticas económicas y sociales, en primer lugar, resulta necesario cambiar la perspectiva de desarrollo para empezar a concebirla como un proceso integral, que incluya no solo lo económico sino también lo social y lo cultural; es decir, prestando una atención prioritaria

---

a la garantía universal de los derechos sociales y culturales. Esto necesariamente implica un cambio de modelo económico desde una orientación neoliberal hacia un modelo más equitativo, que abra su horizonte a objetivos alternativos al del crecimiento, priorizando la lucha contra la pobreza y la desigualdad como presupuestos para construir un auténtico estado del bienestar, basado en la universalización del acceso a los bienes básicos y su configuración como auténticos derechos fundamentales.

20. Para alcanzar ese desarrollo social integral, además del cambio de modelo económico, resulta imprescindible articular herramientas para que los ciudadanos sean capaces de realizar por sí mismos las acciones que contribuyan a generar el bienestar en sus comunidades. Pero, sin que se produzca por parte del Estado una efectiva promoción del acceso a los derechos sociales y culturales por parte de todos los ciudadanos, difícilmente lograremos crear una conciencia de ciudadanía ligada a la titularidad de derechos, en los sectores más vulnerables y marginados de la sociedad, que sean capaces de exigir los bienes básicos protegidos por esos derechos indispensables para alcanzar su propio bienestar y el de su comunidad. Sólo desde este enfoque cabe concebir que la lucha contra la pobreza y la desigualdad acaben consiguiendo resultados verdaderamente relevantes y progresivos. La participación activa de toda la sociedad civil en la creación de mecanismos de exigibilidad que garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos, así como la promoción y difusión de una cultura basada en los derechos humanos, tanto en los ciudadanos, como en el sector empresarial y, por supuesto, del propio gobierno mexicano, resulta imprescindible para conseguir el ideal de una sociedad con los mayores niveles de equidad, igualdad y bienestar.

21. Nuestra aportación, de orden práctico, a este trabajo de investigación ha consistido en la elaboración de una propuesta de incorporación del Enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas, centrándonos en la protección y promoción del derecho a la salud, con los indicadores obtenidos del Programa Oportunidades implementados durante el sexenio 2000-2006. Dicha propuesta, aunque de ámbito y alcance muy limitado, pretende establecer los presupuestos básicos sobre los que debería elaborarse una política social basada en este enfoque. Por supuesto, se trata de una propuesta de partida, sobre la cual se deben seguir desarrollando diferentes ámbitos de investigación hasta lograr identificar unas bases sólidas para un modelo de Estado del Bienestar adecuado al contexto mexicano y basado sobre una verdadera cultura de los derechos humanos.

---

22. A través del desarrollo de dicho modelo, hemos podido analizar la situación del derecho a la salud durante el período señalado, mediante la recopilación de la información contenida en los marcos jurídicos-institucionales, tanto nacionales como internacionales suscritos por el gobierno mexicano en relación al derecho a la salud así como las instituciones y leyes nacionales que se han creado para dar cumplimiento a lo contenido en dichos instrumentos jurídicos internacionales; conocer las posibles causas de la vulneración del derecho a la salud en México, así como los principales actores clave para la construcción de la propuesta de modelo (titulares de derecho, de obligaciones y de responsabilidades); y finalmente, identificar de las brechas de capacidades de los actores involucrados en el proyecto, con el objetivo de conocer las debilidades de los mismos en los distintos procesos de actuación. Los resultados obtenidos a través del desarrollo de los criterios de evaluación de la propuesta de modelo, hacen referencia a la existencia en México, de un Sistema de Protección Social a la Salud (SPSS) fragmentado, obsoleto y en decadencia por los recurrentes recortes presupuestarios. Dicho Sistema de Protección cubre, hasta el 2011, al 78% de la población tanto asalariada como no asalariada, dejando fuera a un 22% de la población sin ningún tipo de protección en materia de salud. Asimismo se ha detectado una falta de coherencia y conexión entre el contenido jurídico de las leyes en materia de salud y las acciones emprendidas desde las distintas instituciones encargadas de promover y proteger el derecho a la salud en México. Ya que, como el resto de los derechos sociales en México, en la práctica no se encuentran garantizados los derechos plasmados en la legislación nacional. Por lo que se precisa urgente y necesario la incorporación de enfoques que promuevan la incorporación de los derechos humanos en las políticas sociales, como el Enfoque basado en los Derechos Humanos, para que los objetivos y estrategias derivados de las mismas, promuevan y garanticen los derechos económicos, sociales y culturales de forma integral y universal para todos los mexicanos y especialmente para los grupos más vulnerables, que representa casi a la mitad de la población.



---

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL 88, Naciones Unidas, Santiago de Chile. Pp. 204. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/37475-revista-la-cepal-no88>.
- ACNUDH, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1966), “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2200 A (XXI), pp. 12. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1969), “Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social”, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 2542 (XXIV), pp. 9.
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1986), “Declaración sobre el derecho al Desarrollo”, Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 41/128, pp. 3. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/desarrollo.htm>
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004), “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco”. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas. [http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch\\_Esp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf).
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), “Preguntas frecuentes sobre el enfoque de los Derechos Humanos en la cooperación para el Desarrollo”, Nueva York y Ginebra, ps. 50.
- ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2008), “Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”, Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, 20ª reunión de los Presidentes de órganos de tratados de derechos humanos, Ginebra, Suiza, HRI/MC/2008/3. P. 51
- ACOSTA DIAZ, Félix (2010), “De Pronasol a Oportunidades: Política Social y persistencia de la pobreza en México”. BARATARIA, Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales, No. 11, pp. 231-246.
- ACOSTA, Félix (2010), “La evaluación de la política social en México: avances recientes, tareas pendientes y dilemas persistentes”. Pap. Poblac [online] vol.16, n.64, pp. 155-188. <http://www.redalyc.org/pdf/112/11213747007.pdf>
- AGUDO SANCHÍZ, Alejandro (2008), “Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)”. Tomo III. El reto de la calidad de los servicios: resultados en educación. Secretaria de Desarrollo Social, México, D.F. ps. 99.

- 
- ARAUJO, Cícero (2015), “Bentham: el utilitarismo y la filosofía política moderna”, Capítulo X, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Sao Paulo (USP), Pp. 269-288. [https://www.researchgate.net/publication/267196286\\_Bentham\\_el\\_utilitarismo\\_y\\_la\\_filosofia\\_politica\\_moderna](https://www.researchgate.net/publication/267196286_Bentham_el_utilitarismo_y_la_filosofia_politica_moderna)
- ARISTÓTELES (1946), “La Política”, Colección Austral, Quinta Edición, Espasa-Calpe, Argentina, S.A. Buenos Aires-México.
- ARISTÓTELES (1995), “Ética Nicomaquea”, Tr. J. Pallí Bonet, Gredos, 3ª reimpresión, Madrid, España.
- BALDÍN, Jesús (2008), “Metodología para la inclusión del Enfoque de Derechos en el Desarrollo vía los planes”. Instituto Popular de Capacitación, IPC, Medellín, Colombia. [https://issuu.com/derechoshumanosdf/docs/metodologia\\_enfoque\\_dh\\_v\\_a\\_planes/1](https://issuu.com/derechoshumanosdf/docs/metodologia_enfoque_dh_v_a_planes/1)
- BALLESTEROS, JESUS (1997), “Derechos Humanos”, Madrid, Tecnos.
- BANCO DE MÉXICO (2012), “Evolución de la Economía Mexicana y Retos para el Crecimiento de Mediano Plazo”, México, D.F., p. 26
- BANCO DE MÉXICO (2012), “Informe anual 2011”, México, D.F., ps. 135
- BANCO MUNDIAL (1995), “Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La Experiencia Latinoamericana”, J. Glaessner, Philip; Woo Lee, Kye; De St. Antonie, Jean-Jacques, Washington, D.C., Estados Unidos, pp. 86.
- BARAHONA, Manuel (2006), “Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas”, disponible en: [http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb\\_2006.ppt](http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt).
- BARAJAS MARTÍNEZ, Gabriela (2010), “Políticas de bienestar social del Estado posrevolucionario: IMSS, 1941-1958. Revista Política y Cultura, Núm. 33, pp. 61-82, México, D.F.
- BARBA, Carlos (2000), “Progesa. Paradojas de un programa de combate a la pobreza”. Guadalajara, México. Ps. 13. [http://www.academia.edu/2512640/Carlos\\_Barba\\_Introducci%C3%B3n](http://www.academia.edu/2512640/Carlos_Barba_Introducci%C3%B3n)
- BARBA SOLANO, Carlos (2007), “Claroscuros de la reforma social en México y América Latina”. Revista Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XIII No 39, Guadalajara, México, pp. 35-76.
- BARCELATA CHAVEZ, Hilario (2008), “La economía Mexicana, crisis y reforma”, Universidad de Málaga, Grupo Eumed.net, Málaga, España Ps. 309. <http://www.uv.mx/ofp/files/2014/05/EconomiamexicanaCrisisyreforma-estructural.pdf>
- BARQUERA, Luis Alberto (2006) “Oportunidades y la superación del rezago educativo”, en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera

---

Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 479-511

BOBBIO, Norberto (1991), “El tiempo de los derechos”, Madrid, Sistema.

BOLTVINIK KALINKA, Julio (2013), “Necesidad de reformar la Reforma Social Neoliberal en México a partir de los años noventa”, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, pp. 279-308.

BRACAMONTES NEVÁRES, Joaquín (2013), “Una evaluación de impacto del programa Oportunidades y el problema de focalización en México, 2002-2008”, en Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México, capítulo 10, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C., Hermosillo, Sonora, México, ps. 389.

BUSTELO, Eduardo (1996), “Planificación Social: Del rompecabezas al “abrecabezas”, Cuadernos de Ciencias Sociales No. 92, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Programa Costa Rica. Pp. 33

CALVA, José Luis (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Los fines, los medios y las alternativas”, Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 26, No 102, UNAM, México, D.F., pp. 29-55. <http://revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/29298/27233>

CAMARGO, Pedro Pablo (1973), “Derechos Internacional”, Primera parte, Tomo I Fundamentos y evolución del Derecho Internacional, Ediciones Tercer Mundo, Universidad la Gran Colombia, Bogotá, Colombia, ps. 213

CARRANCIO, Beatriz y PÉREZ, Edgardo (2004), “Las relaciones entre la política y la ética de Aristóteles”, A parte Rei: revista filosófica, <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei/aristoteles32.pdf>

CASILDA BÉJAR, Ramón (2004), “América Latina y el Consenso de Washington”, Boletín Económico de ICE, No 2803, pp. 19-38.

CEJA MENA, Concepción (2004), “La Política Social Mexicana de cara a la pobreza”, Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2004, vol. VIII, núm. 176. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-176.htm>.

CEJUDO, Rafael (2007), “Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen”, Revista Internacional de Sociología (RIS), Vol. LXV, No 47, Universidad de Córdoba, España, Ps. 14.

CENTRO DE ESTUDIOS DE FINANZAS PÚBLICAS CEFP (2015), “La Pobreza y el Gasto Social en México”, precefp/004, Cámara de Diputados LXIII Legislatura, México, D.F. Pp. 39. <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/presentaciones/2015/precefp0042015.pdf>

- 
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, CESOP (2006) “Antecedentes”, en Desarrollo Social [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, CESOP (2006), "Antecedentes", en Seguridad Social. Cámara de Diputados. México, D.F. [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, CESOP, (2006), "Contexto nacional", en *Desarrollo Social*, [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA, CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano México 2011”, Revista En Contexto, No. 13, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, D.F. ps. 14
- CEPAL (2007), “Una nota sobre el impacto de las políticas activas de gasto social”, Uthoff, Andras y Vera, Cecilia, Serie 138, Políticas Sociales, División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 28. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4044/1/S1201027\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4044/1/S1201027_es.pdf)
- COADY, David (2003), “Alleviating structural poverty in developing countries: the approach of Progres a in Mexico”, Research Fellow, Food Consumption Nutrition Division, International Food Policy Research Institute.
- COGCO CALDERÓN, Adolfo, RODRÍGUEZ VARGAS, Miriam y PÉREZ CRUZ, Jorge (2010), “Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local”, Iberofórum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, pp.1-35.
- COLMENAREJO, Rosa (2016), “Enfoque de capacidades y sostenibilidad. Aportaciones de Amartya Sen y Martha Nussbaum”, Revista Ideas y Valores, Vol. 65, No. 160, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, Pp. 21-149.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL (2012), “Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, González Arreola, Alejandro y Vázquez Valencia, Luis Daniel, Fase de formación profesional, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos, México, D.F., Pp., 62.
- COMITÉ TÉCNICO DE MEDICIÓN DE LA POBREZA (2002) “Medición de la Pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar”, SEDESOL, México, D.F., ps. 116. <http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/2155/1/images/Docu01.pdf>
- CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA (s/f), “Planes de Desarrollo Territorial con Enfoque Basado en los Derechos Humanos: Guía Básica”, Ministerio del Interior, Colombia. p. 33 <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/Documents/Cartilla%20Enfoque%20DDHH%202016.pdf>



---

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL VASCO, CES (2006) “Protección social como elemento clave de la política social de la Unión Europea y de la CAPV”. Comunidad Autónoma del País Vasco.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (s/f), “¿Cómo se logró construir la medición de Pobreza del Coneval?”, CONEVAL, México, D.F., ps. 13.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2009), “Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México”, México, D.F., p. 129.  
[http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2010), “La pobreza por ingresos en México”, Primera Edición, México, D.F., ps. 106

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012), “Anexo Estadístico de indicadores de la pobreza 90-2012”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2012), “Informe de Pobreza en México 2010: el país, los estados y sus municipios”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., Pp. 168.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2013), “Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados”, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F. Pp. 65.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, CONEVAL (2016), “Veinticinco años de evolución de las carencias sociales a partir de instrumentos censales 1990-2015”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, México, D.F., pp. 43  
[http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Evolucion\\_carencias\\_1990\\_2015/Evolucion\\_carencias\\_censales\\_1990\\_2015\\_VF.pdf](http://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/Evolucion_carencias_1990_2015/Evolucion_carencias_censales_1990_2015_VF.pdf)

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS (1969), “Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)”, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, p. 13

CORDERA CAMPOS, Rolando (s/f), “Para una economía política de los derechos humanos: el movimiento estudiantil de 1968 y el Desarrollo estabilizador. México, D.F., p. 14.

CORDERA CAMPOS, Rolando y ORTIZ, Nahely (2013), “La Política Social como Política de Desarrollo”, Capítulo 16, pp. 323-336, del libro “Alternativas en la crisis para la

---

transformación de las Políticas Sociales en México”, CIAD, ITESO, UdG, Konrad Adenauer Stiftung, El Colegio de Sonora, México, D.F. P.390

CORDERA CAMPOS, Rolando, LOMELÍ VANEGAS, Leonardo y FLORES ANGELES, Camilo (2009), “De crisis a crisis: del cambio de régimen económico a la transición inconclusa”, Revista Economía, Vol. 6, Núm. 17, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F, Pp. 21. <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v6n17/v6n17a1.pdf>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1948), “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre”. Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia. Pp. 6. [www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm](http://www.cidh.org/Basicos/Basicos1.htm)

CORTINA, Adela (1997), “Ciudadanos del mundo”, Madrid Alianza,

CRUZ, Carlos, DE LA TORRE, Rodolfo, VELÁZQUEZ, César (2006), “Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006”. Instituto Nacional de Salud Pública, México, D.F. pp. 92 [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp\\_2001\\_2006\\_compilatorio.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp_2001_2006_compilatorio.pdf)

D’ELIA, Yolanda (2005), “Las políticas sociales desde el Enfoque de Promoción de la Calidad de vida”. Fundación Escuela de Gerencia Social, Instituto Latinoamericano de investigaciones sociales, Caracas, Venezuela. p. 91 <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/03824.pdf>

DE LA O BARROSO GONZÁLEZ, María y CASTRO VADILLO, Nelly Julia (2010), “Estado de Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica”, Universidad Internacional de Andalucía. <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf><http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>  
[http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/495/0123\\_Castro.pdf;jsessionid=ED9F2DD756C44A141C708FFD02BE590C?sequence=1](http://dspace.unia.es/bitstream/handle/10334/495/0123_Castro.pdf;jsessionid=ED9F2DD756C44A141C708FFD02BE590C?sequence=1)

DE LUIS ROMERO, Elena, FERNÁNDEZ ALLER, Celia, GÚZMAN ACHA, Cristina (2013), “Guía para la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos EBDH”, ONGAWA, Ingeniería para el Desarrollo Humano y Universidad Politécnica de Madrid (UPM), ps. 124. <http://www.ongawa.org/wp-content/uploads/2013/09/DHAguaaysaneamiento.pdf>

DE NEGRI, Armando (2006), “Informe Una propuesta de observatorio de equidad en calidad de vida para Caracas”, Alcaldía de Caracas.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1917), “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1989), “Decreto para el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F,

---

<http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1994), “Decreto para el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPaneacionD/pdf/PND%201989-1994.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1995), “Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., ps. 98. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1997), “Decreto por el cual se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación, como órgano descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., ps. 4.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (1999), “Lineamientos Generales de para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, Progresá”. México, D.F. ps. 64 [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4944430&fecha=26/02/1999](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944430&fecha=26/02/1999)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2001), “Acuerdo que establece las Reglas de Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación PROGRESA”, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, D.F., p. 97.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”. Vicente Fox Quesada. Congreso de la Unión, México, D.F., ps. 128.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2002), “Decreto de creación de la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación”, México, D.F., ps. 6

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2004), “Ley General de Desarrollo Social”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, México, D.F., p. 21 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, DOF (2008), “Decreto de creación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, México, D.F. pp. 31.

DÍAZ, Elías (2006) “Estado de Derecho y Derechos Humanos”, Revista NOVO Estudios Jurídicos, Vol. 11, No. 1, p. 09-25

ESCOBAR LATAPÍ, A. y GONZALEZ DE LA ROCHA, M. (2000), “Progresá y el bienestar de las familias. Los hallazgos”, en Logros y retos: Una evaluación cualitativa de Progresá en México en Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario), México, Secretaría de Desarrollo Social, CIESAS, Ps. 31

---

ESCOBAR LATAPÍ, A. y GONZALEZ DE LA ROCHA, M. (2001), “Resultados de la evaluación cualitativa basal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresas) semiurbano. CIESAS Centro-SEP-Conacyt. Ps. 45

ESCOBAR LATAPÍ, Agustín y GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2006) “Vulnerabilidad y activos de los hogares: el programa Progresas-Oportunidades en pequeñas ciudades”, en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 249-295

ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990), “Los tres mundos del Estado de Bienestar”, Edicions Alfons el Magnànim, Valencia, España.

ESPING-ANDERSEN, Gösta y PALIER, Bruno (2010), “Los tres grandes retos del Estado de Bienestar”, Editorial Ariel, Barcelona, España.

\_\_\_\_\_ (2000), “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”, Edit. Ariel, Barcelona, España.

\_\_\_\_\_ (2001), “La necesidad de una nueva política de familia”, El País, España. [http://elpais.com/diario/2001/11/22/opinion/1006383607\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2001/11/22/opinion/1006383607_850215.html)

\_\_\_\_\_ (2003), “El Estado de bienestar en el siglo XXI”, artículo presentado en la conferencia “La participació de la societat a l’Estat del Benestar del segle XXI”, organizado por el “Fòrum Europa”, en Barcelona, España.

\_\_\_\_\_ (2007), “Un nuevo equilibrio del bienestar. A new welfare equilibrium”. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, pp.20

\_\_\_\_\_ (2008), “Modelos de sociedad, economía y políticas públicas: un nuevo contrato de género. Economía e igualdad de género: retos de la hacienda pública en el siglo XXI”, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.

FARGE COLLAZOS, Carlos (2007), “El Estado de bienestar”, Enfoques, Vol. XIX, Núm. 1-2, Universidad Adventista del Plata, pp. 45-54

FERNÁNDEZ CASADEVANTE, CARLOS (2011), “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, Dilex, Madrid

FERNÁNDEZ, Encarnación (2003), “Igualdad y derechos humanos”, Tecnos, Madrid,

FERNÁNDEZ-GARCÍA, Tomás (2012), “El Estado de bienestar frente a la crisis política, económica y social”, Universidad Nacional a Distancia UNED, Revista Portularia, Vol. XII, No Estra, pp. 3-12. [http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5903/El\\_estado\\_de\\_bienestar.pdf?sequence=2](http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/5903/El_estado_de_bienestar.pdf?sequence=2)

FERRAJOLI, Luigi (1995) “Derechos y garantías. La ley del más débil”, Madrid, Trotta,

- 
- FERRER, Marcela (2007), “La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población: oportunidades y desafíos”, *Revista Latinoamericana de Población*, año 1, n° 1, Río de Janeiro, junio-diciembre.
- FILGUEIRA, Fernando (2014), “Hacia un nuevo modelo de estado social en América Latina. Estructura de riesgo y arquitectura de protección social”, CEPAL, Brasilia, Brasil. Ps. 52.
- FLEURY, Sonia y MOLINA, Carlos Gerardo (2000), “Modelos de protección social”, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), “Diseño y gerencia de políticas y programas sociales”, ps. 31.
- GARCIA COTARELO, Ramón (1986) “Del Estado del Bienestar al Estado del malestar”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, ps. 218
- GIMÉNEZ MERCADO, Claudia y VALENTE ADARME, Xavier (2010), “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes”, Cuadernos del Cendes, Año 27 No. 74, Tercera época, Centro de Estudios del Desarrollo, Caracas, Venezuela, pp. 51-79.
- GONZALEZ ARREOLA, Alejandro y VÁZQUEZ VALENCIA, Luis (2012), “Cuaderno III. Fundamentos para la determinación de políticas públicas en derechos humanos”, Programa de Capacitación y Formación Profesional en Derechos Humanos. Fase de formación profesional. Servicio Profesional en Derechos Humanos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. pp. 62
- GONZALEZ DE LA ROCHA, Mercedes (2000) “Lo vigente y lo emergente. Tendencias recientes en la Política Social en México” en *Progresía y el bienestar de las familias. Los hallazgos” Más Oportunidades para las familias pobres. Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. (Impacto a nivel comunitario)*, Secretaria de Desarrollo Social, México, D.F. pp.30-38.
- GONZÁLEZ PLESSMAN, Antonio J (2008), “Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización”, *Aportes Andinos No. 23*, Programa Andino de Derechos Humanos PADH, Quito, Ecuador, p. 8.
- GOUGH, Ian (2007), “Los Estados de bienestar europeos: lecciones para países en desarrollo”, *Ensayo en Papeles No. 99*, ps. 27.
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig (2000), “La Política Pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía”, Sergio Reuben, comp., *Política Social: vínculo entre Estado y Sociedad*, San José Costa Rica, Universidad de Costa Rica, pp. 169-218.
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig (2002), “Políticas Públicas y Derechos Humanos”. *Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica* año/vol. III, número 097. Pp. 105-125. [www.redalyc.com](http://www.redalyc.com)
- GUENDEL, Ludwig (2003), “Por una gerencia social con enfoque de derechos”, disponible en [www.iigov.org/documentos/? p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108).

- 
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig (2010), “Política social e interculturalidad. Un aporte para el cambio”, Cuadernos Inter.c.a.mbio sobre Centroamérica y el Caribe, Año 3, Vol. 7, No. 8, Universidad de Costa Rica, pp. 109-148
- GUENDEL GONZÁLEZ, Ludwig, BARAHONA, Manuel y BUSTELO, Eduardo (2005), “Derechos Humanos, niñez y adolescencia”, Cuaderno de Ciencias Sociales No. 138, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede académica, Costa Rica. p. 127. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan030193.pdf>
- HELLER, Herman (2006), “El Derecho Constitucional de la República de Weimar. Derechos y deberes fundamentales”, Mosqueda, Escritos Políticos, Ed. Palestra, Lima.
- HERNANDEZ PRADO, Bernardo y HERNANDEZ ÁVILA, Mauricio (2005), “Evaluación Externa del Impacto del Programa Oportunidades 2004. Aspectos Económicos y Sociales”. Tomo IV. Instituto Nacional de Salud Pública. México D.F., ps. 152. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunities/2004/escobar.pdf>  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1205>
- HUERTA LARA, María del Rosario (2008), “Los conceptos del Estado Social del Derecho, Bienestar Social e Interés Colectivo”, Universidad Veracruzana, Revista Letras Jurídicas del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad, Núm. 18, Junio de 2008. <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/18/huerta18.pdf>.
- HUNG CAVALIERI, Roberto (2015), “El pensamiento alemán y la idea del Estado social de derecho. Una breve aproximación general (desde Adenauer hasta Alexy), Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, Colombia, pp. 481-497.
- IIDH, INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2007), “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el Sistema Interamericano”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, p. 72.
- INCIDE SOCIAL (2010), “Estándar mínimo para la protección de programas sociales. Una herramienta diagnóstica”, CELESTINO PÉREZ, Alfonso y NÁJERA CATALÁN, Héctor, Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE SOCIAL, A.C, México, D.F., p. 34
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (2006), “Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006”. Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. ps. 260 [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp\\_2006\\_metas\\_costos\\_reglas.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2006/insp_2006_metas_costos_reglas.pdf)
- INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA (2006), “Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2006”, Hernández Ávila, Mauricio, Hernández Prado, Bernardo y Urquieta Salomón, José E., Tomo I, Salud y Educación, México, D.F. ps. 152
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, Williams Guillermo (2007), “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas”. Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia, 7 (12).

- 
- KAPLAN, Morton y KATZENBACH, Nicholas (1965), “Fundamentos Políticos del Derecho Internacional”, Editorial Limusa-Wiley, S. A., México, D.F.
- LAPORTA, Francisco (1987), “Sobre el concepto de derechos humanos”, en *Doxa* n.4.
- LECO TOMÁS, Casimiro y BOLLAIN PARRA, Esteban (2013), “La Política Social en México, 1970-2013”. *INCEPTUM*, Vol. VIII, No. 15. Julio-Diciembre pp. 177-212.  
<http://inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/view/123>
- MACINTYRE, Alasdair (1984), “After Virtue: a study in moral theory”, University of Notre Dame, Indiana, United States.
- MARAVALL, José Antonio (1947), “Los fundamentos del Derecho y del Estado”, Editorial Revista de Derechos Privado, Madrid, España. Ps. 220.
- MARIÑEZ NAVARRO, Freddy (2002), “La Política Social en la transición mexicana”, Ponencia presentada en el XVth ISA World Congress Of Sociology “Issues in pro-poor policies in Non-OECD countries”, Brisbane, Australia. Ps. 13.
- MARQUET SARDÀ, Clara (2010) “Los Derechos Sociales en el Ordenamiento Jurídico Sueco. Estudio de una categoría normativa”, Edit. Atelier, Barcelona. Ps. 197.
- MARSHALL, Thomas Humphrey (1949) “Ciudadanía y Clase social”. Presentado en Conferencia a Alfred Marshall en Cambridge. Publicado en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. REIS 79/97 pp. 297-34  
<http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=1288&autor=THOMAS+HUMPHREY+MARSHALL>
- MARTÍN ARANAGA, Idoia (1999), “Políticas Sociales: activas-participativas”. Ponencia presentada en I Seminario Nacional de Iniciativa Social Sin Ánimo de Lucro, Servicios Sociales Municipales, Cartagena.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007), “Regímenes del bienestar en América Latina”, Fundación Carolina, Documento de Trabajo No. 11, Madrid, España, ps. 135.
- MEYER-BISCH, Pierre (1992), *Le corps des droits de l’ homme*, Suiza, Univ., Fribourg,
- MEYERES, Diane (1985), “Inalienable Rights”, Columbia University Press, Nueva York,
- MONTORO ROMERO, Ricardo (1997), “Fundamentos Teóricos de la Política Social”, Cap. 2, pp. 33-50, libro “Política Social”, Coords. Alemán Bracho, María del Carmen y Garcés Ferrer, Jorge, Madrid, McGraw-Hill, Interamericana de España.
- MORALES NAVARRO, Julián (1994), “Sociedad y bienestar: el concepto de bienestar”, *Anuario Filosófico*, Vol. 27, No. 2, pp. 603-611.  
<http://dspace.unav.es/dspace/bitstream/10171/3312/1/6.%20SOCIEDAD%20Y%20BIENESTAR.%20EL%20CONCEPTO%20DE%20BIENESTAR%2c%20JULI%20C3%81N%20MORALES.pdf>

- 
- MOTA DÍAZ, Laura (2002), “La Política Social del gobierno del cambio”. Revista Reflexión Política, Año 4, No. 8. UNAB Colombia /Convergencia Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael (1989), “Crisis y futuro del estado de bienestar”, Alianza Universidad, Madrid.
- NACIONES UNIDAS (1945), “Carta de las Naciones Unidas”. San Francisco, California, Estados Unidos. [www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html](http://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-i/index.html).
- NACIONES UNIDAS (1948), “Declaración Universal de Derechos Humanos”. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 A (iii), <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- NACIONES UNIDAS (1993), “Declaración y Programa de Acción de Viena”. Documento A/CONF. 157/23, Nueva York. [www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA-booklet\\_Spanish.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA-booklet_Spanish.pdf)
- NACIONES UNIDAS (1995), “Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, Copenhague, Dinamarca, p. 145. <http://www.cinu.org.mx/temas/desarrollo/dessocial/cumbre/cumbredessocial1995.pdf>
- NACIONES UNIDAS (2001), “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”. Consejo Económico y Social. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12.2001/10. p. 8.
- NATIONAL NEW DEAL PRESERVATION ASSOCIATION, (2009), “America’s New Deal Heritage” 75<sup>th</sup> Anniversary Planning Guide.
- NAVARRO RUVALCABA, Mario Alberto (2006), “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”, Revista Desacatos, número 21, Universidad de Guadalajara, México, pp. 109-134.
- NAVARRO, Vicenç (2006) “El Estado de Bienestar en España”.
- OFFE, Claus (1990), “Contradicciones en el Estado de Bienestar”, Alianza Universidad, Madrid, ps. 309.
- OFICINA DE LA PRESIDENCIA PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (2006), “8 grandes logros para la democracia”, México, D.F., ps. 42. <http://ocho.presidencia.gob.mx/>
- OLAIZ FERNÁNDEZ, Gustavo, ROJAS MARTÍNEZ, Rosalba, PALMA COCA, Oswaldo y FRANCO, Aurora (2006), “Componente de Oportunidades de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2006. Indicadores de salud”, México, D.F., p. 77. [http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2007/oportunidades\\_2007\\_informe\\_salud\\_ensanut\\_2006.pdf](http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2007/oportunidades_2007_informe_salud_ensanut_2006.pdf)
- ONTIVEROS RUÍZ, Guillermo (2005), “El Programa Nacional de Solidaridad. La política social en México 1988-1994”. EUMED.NET, [www.eumed.net/libros/2005/gor/](http://www.eumed.net/libros/2005/gor/)



- 
- ORDOÑEZ BARBA, Gerardo (2002), "El Estado de Bienestar en las Democracias Occidentales", Revista de El Colegio de Sonora "Región y Sociedad", Vol. 14, Núm. 24, Sonora, México, pp. 99-145.
- ORDOÑEZ BARBA, Gerardo y ORTEGA VILLA, Guadalupe (2006), "Lucha contra la pobreza en el gobierno de Fox: continuidad en la alternancia", en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 159-192.
- PALACIOS ESCOBAR, Ángeles (s/f), "Características de la Política Social en México", Facultad de Economía, Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México, (CEDEM), UNAM, México, D.F.
- PALMA, Esperanza (2008), "Problemas para la construcción de ciudadanía: un análisis de los beneficiarios del programa Oportunidades", Serie ENAPP, Documento de trabajo No 3, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. México, D.F. ps. 34
- PARRA VERA, Oscar (2008), "El Sistema interamericano y el Enfoque de Derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo". Cuadernos Electrónicos No. 5, Derechos Humanos y Democracia, pp.84-104.
- PAUTASSI, Laura y ROYO, Laura (2012), "El enfoque de los derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición". Naciones Unidas, CEPAL-UNICEF UNI/12/001, Santiago de Chile, p. 64.
- PEART BOYCE, Simone y GERTLER, Paul (2001) "An Experiment in incentive-Based Welfare: The impact of PROGRESA on Health in Mexico", University of California, Berkeley CA. <https://www.povertyactionlab.org/es/evaluation/asistencia-social-basada-en-incentivos-el-impacto-de-progres-a-en-la-salud-en-m%C3%A9xico>
- PECES-BARBA, Gregorio (1995), "Curso de derechos fundamentales", Madrid, BOE.
- PÉREZ LUÑO, A. ENRIQUE (2010), "Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución", Madrid, Tecnos (10ª ed.).
- PIRKER, Kristina y SERDAN, Alberto (2006), "El gasto social en el gobierno del cambio. Análisis del gasto social y del gasto para la superación de la pobreza en la administración de Vicente Fox". Fundar, Centro de Análisis e Investigación D.C., México, D.F, p. 48.
- PLATÓN (s/f), "La República", Introducción de Manuel Fernández-Galeano, [www.planetalibro.com.ar](http://www.planetalibro.com.ar) ps. 240
- PNUD (2013), "Human Development Report 2013", Human Progress in a Diverse World. México. HDI values and Rank changes in the 2013 Human Development Report.
- PNUD, (2011), "Informe sobre desarrollo Humano, México 2011", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, México, D.F. Pp. 258. [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico\\_NHDR\\_2011.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_NHDR_2011.pdf)

- 
- QUIJANO, Eric, SOLÍS, Celia, HUERTA, Enrique y ROCHA, José Carlos (2000), “Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos Operativos del Programa 2000”. México, D.F., Pp. 370
- RAMALES OSORIO, Martín (2008), “Industrialización por Sustitución de Importaciones (1940-1982) y modelo “secundario-exportador” (1983-2006) en perspectiva comparada”, Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales del Grupo de Investigadores Eumed.net de la Universidad de Málaga.
- RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR (2014), “Manual de Derechos Humanos y Políticas Públicas”, Coords. Bourgorgue-Larsen, Laurence, Maués, Antonio y Sánchez Mojica, Beatriz, Universitat Pompeu Fabra, ps. 520
- RED ENDERECHOS (2011), “Enfoque basado en derechos humanos y las políticas de cooperación internacional”, Análisis comparado con especial atención al caso español. Madrid, España, pp. 112.
- RED ENDERECHOS (2011a), “Enfoque basado en derechos humanos: Evaluación e Indicadores”, Equipo de ISI Argonauta, Madrid, España, pp. 76.
- RODRÍGUEZ CABRERO, Gregorio (2004), “El Estado del Bienestar en España: Debates, desarrollo y retos”, Editorial Fundamentos, Madrid, España, ps. 365
- RODRÍGUEZ PANIAGUA, José M. (2003), “Moralidad, derechos, valores”, Civitas, Madrid,
- RODRÍGUEZ-TOBUES, Joaquín (1995), “La razón de los derechos”, Tecnos, Madrid, España.
- ROSANVALLON, Pierre (1995), “La crisis del Estado Providencia”, Edit. Civitas, Madrid, ps.177.
- RUIZ VELÁZQUEZ, Norma (2000), “La Política Social en México hacia el fin de siglo”, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, A.C., México, D.F. ps. 189  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1205>
- SALINAS CALLEJAS, Edmar (2012), “Desarrollo económico y política social en México”, Red Celso Furtado, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/edmar3.pdf>
- SANCHÉZ LÓPEZ, Gabriela (2008), “Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades”, en Evaluación Externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II. Reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición. Sedesol, México, D.F., ps. 110.
- SÁNCHEZ LUNA, Gabriela (2011) “Evolución Legislativa de la Planeación del Desarrollo y la Planeación Urbana en México”, Revista Jurídicas, Boletín Mexicano de Derecho Comparado, No. 86, Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM, México, D.F.

- 
- SÁNCHEZ SALINAS, Olga (2000), “El Derecho Constitucional a la protección de la salud”, Simposio Internacional “Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de las relaciones médico-paciente”, Museo Nacional de Antropología e Historia, México, D.F., Ps. 31. <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20DERECHO%20CONSTITUCIONAL%20A%20LA%20PROTECCION%20DE%20LA%20SALUD.pdf>
- SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo (2012), “La Seguridad y la Protección Social en México. Su necesaria reorganización”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., ps. 198 <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3120>
- SAPIR, André (2006), “Globalisation and the Reform of the European Social Models, Journal of Common Market Studies, Vol. 44, No. 2, pp. 369-390.
- SARIEGO RODRÍGUEZ, Juan Luis (2008), “Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas. En: Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)”, Tomo IV, Oportunidades día a día, evaluación de la operación del Programa y la atención a las familias beneficiarias. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, ps. 91.
- SCOTT, John (1999), “Análisis del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA: Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: Lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO, Informe final, CIDE, México, D.F., ps. 384
- SCOTT, John (1999), “Experiencias Exitosas de Combate a la Pobreza Rural: lecciones para una Reorientación de las Políticas”, Estudio RIMISP-FAO Informe final, CIDE, México, D.F. ps. 38
- SCOTT, John, (2008), “Evaluación de políticas y programas públicos: de las evaluaciones a las políticas”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, México, D.F., ps. 28.
- SECRETARIA DE GOBERNACIÓN (2009), “Informe de Implementación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012”, México, D.F., ps. 81.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES, SRE (2011), “Informe de México: Avances y desafíos en materia de derechos humanos”, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, México, D.F., ps. 300.
- SEDESOL (1999), “Más oportunidades para las familias pobres. Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación”. México, D.F. ps. 406. [http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999\\_libro\\_evaluacion.pdf](http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999_libro_evaluacion.pdf)
- SEDESOL (2000), “Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación. Aspectos operativos del Programa”. México, D.F. ps. 370.
- SEDESOL (2008), “Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención”, en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., ps. 77

- 
- SEDESOL (2010), “Reglamento interno para el Funcionamiento de los Comités Técnicos Estatales del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., ps. 48.
- SEDESOL (2010), “Lineamientos para la participación de los Enlaces Municipales en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, Lineamientos Operativos del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, Gobierno Federal, México, D.F. p. 12
- SEN, Amartya (1979), “Utilitarianism and Welfarism”, *The Journal of Philosophy*, Vol. 76, No. 9, pp. 463-489. <http://www.jstor.org/stable/2025934>
- SERRANO SEGARRA, María (2010), “La crisis económica de 1929: Roosevelt y el New Deal”, *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, Vol. I, Núm. 6, pp. 112-130. <https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2010/09/06-tm-08.pdf>
- SHIAVON, Jorge A. (2002), “Sobre contagios y remedios: el New Deal y su impacto sobre la administración cardenista”, *Revista Iztapalapa* No. 52, Enero-Junio de 2002 pp. 346-368.
- SOLÍS UMAÑA, Sonia (2003), “El Enfoque de Derechos: aspectos teóricos y conceptuales”. [www.ts.ucr.ac.cr](http://www.ts.ucr.ac.cr)
- SPALDING, Rose J. (1983), “El Sistema Alimentario Mexicano: ascenso y decadencia”, ponencia presentada en la reunión Latin American Studies Association. [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/IQ5Y334CEJUGX42CR\\_VAVX85JGRGTLS.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/IQ5Y334CEJUGX42CR_VAVX85JGRGTLS.pdf)
- TALAVERA FERNÁNDEZ, Pedro (2009), “Fundamentos para una nueva concepción de la política”, *Revista Boliviana de Derecho*, No. 7, pp. 38-56.
- TALAVERA FERNÁNDEZ, Pedro (2014), “La dimensión moral en la configuración y evolución histórica del concepto de pobreza”, *Revista Persona y Derecho*, Vol. 70, pp. 7-45.
- TALAVERA FERNÁNDEZ, Pedro (2016), “Las dificultades que el actual paradigma subjetivista de la salud comporta en su configuración como Derecho Humano Universal”, *Revista Boliviana de Derecho*, No. 21, pp. 16-47.
- URIBE GÓMEZ, Mónica (2011), “Enfoques contemporáneos de política social en México”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. XVIII, No. 52. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, México, pp. 37-75.
- VALDÉS, Margarita (1991) “Dos aspectos en el concepto de bienestar”. *DOXA: Cuadernos de filosofía del Derecho*, Número 9, Universidad de Alicante, pp. 69-89. [http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10780/1/doxa9\\_03.pdf](http://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10780/1/doxa9_03.pdf)
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2003), “Políticas Sociales y Estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de Investigación. Notas para la discusión”, *Estudios Sociológicos*, El Colegio de México, Distrito Federal, México, pp.105-133.

---

VALENCIA LOMELÍ, Enrique y GENDREAU M, Mónica (Coords), (2003), “Hacia la transformación de la política social en México”, Universidad Iberoamericana de Puebla, Puebla, México. ps. 207.

VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2006), “La política social de Vicente Fox: contexto histórico y balance”, México: transiciones múltiples y reformas pendientes. Asian Journal of Latin American studies, Vol. 19 Número 1, pp. 81-99. <http://www.ajlas.org/v2006/paper/2006vol19no104.pdf>.

\_\_\_\_\_ (2006), “Las evaluaciones de Progres-Oportunidades y otros actores locales. El caso de las organizaciones de la Sociedad Civil”, en Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y la Universidad de Guadalajara, México, pp. 427-462.

\_\_\_\_\_ (Coords), (2006), “Alternancia, políticas sociales y desarrollo regional en México”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, El Colegio de la Frontera Norte y la Universidad de Guadalajara, México, ps. 513.

\_\_\_\_\_ (Coords), (2010), “Perspectivas del Universalismo en México”, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, Fundación Konrad Adenauer, Guadalajara, México, ps. 288.

\_\_\_\_\_ (Coords), (2011), “La necesaria configuración de la política social en México”, Promoción de la Cultura y la Educación Superior del Bajío, A.C. PROCESBAC, Fundación Konrad Adenauer y Universidad de Guadalajara, México, ps. 237.

VALENCIA Enrique, FOUST David, TETREAULT Darcy (2011), “Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI”. ASDI, Colección Documentos de Proyectos, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

\_\_\_\_\_ (Coords), (2013), “Alternativas en la crisis para la transformación de las Políticas Sociales en México”, Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C., Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO, Fundación Konrad Adenauer, Universidad de Guadalajara y El Colegio de Sonora, México, ps. 383.

VÁZQUEZ, Luis Daniel y SERRANO, Sandra (2011), “Los principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en “La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma”, Coordinadores: Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., pp. 135-165. <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/7.pdf>

W. PARKER, Susan y SCOTT, John (2001), “Evaluación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) A partir de: Indicadores de Seguimiento, Evaluación y Seguimiento 1998-2001”. Encuestas de Evaluación 2000. Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE), México. Ps. 151.

WALTON, Michael y LÓPEZ-ACEVEDO, Gladys (2005), “Pobreza en México una evaluación de las condiciones, las tendencias y las estrategias de gobierno”, Revista En Breve, Banco Mundial, México, D.F.

---

ZEDILLO PONCE DE LEÓN, Ernesto (1999), “Política Social. Un compromiso con los mexicanos”, Presidencia de la República, México, D.F.  
[http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/politicasocial\\_0499.pdf](http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/politicasocial_0499.pdf)

**TESIS:**

▪ *Licenciatura:*

SILVA FERNÁNDEZ, Mónica Leticia (2002), “El nuevo patrón de acumulación en el sector manufacturero de México: crítica de un modelo fallido”, Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

SOTO REYES, Cesar Augusto (2013), “Análisis del Fracaso neoliberal en México, 1983-2012”, Tesis presentada para obtener el grado de licenciado en Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México.

▪ *Maestría:*

LARA ELIZALDE, Enrique (2010), “Política Social en México 1973-1982 y 1988-1994: Pider, Coplamar y Pronasol. Una revisión a la Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., Pp. 185.

NAVARRETE NIEVES, Ruth Alejandra (2014), “Indicadores para medir el ejercicio de los Derechos Humanos: el caso del Derechos a una Alimentación Adecuada”. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, México, D.F., pp. 104.

▪ *Doctoral:*

CASAIS PADILLA, Enrique (2009) “Políticas Económicas y Pobreza en México 1982-2007”. Departamento de Economía Aplicada I. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.

GÓMEZ DE PEDRO, María Esther (2001), “El Estado de Bienestar. Presupuestos éticos y políticos”, Facultad de Filosofía, Universidad de Barcelona, España. Pp. 451.

---

## ANEXOS

### ANEXO 1. ÍNDICE DE CUADROS

Tabla 1. Crisis del Estado de Bienestar .....	66
Tabla 2. Origen de la Política Social Mexicana .....	79
Tabla 3. Principios fundamentales de la Política Nacional de Desarrollo Social .....	102
Tabla 4. Acciones básicas de Progresá.....	154
Tabla 5. Paquete básico de salud del programa Oportunidades.....	214
Tabla 6. Gasto Federal en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (millones de pesos).....	215
Tabla 7. Fuentes de Información de las zonas rurales de los .....	216
Tabla 8. Diferencias de los enfoques basados en necesidades y en derechos .....	258
Tabla 9. Dimensiones del Enfoque de Derechos .....	270
Tabla 10. Equidad Vertical y horizontal .....	275
Tabla 11. Categorización de Indicadores de Derechos Humanos elaborados por la CIDH.....	290
Tabla 12. Categorización de Indicadores de Derechos Humanos propuesta por Landman.....	291
Tabla 13. Propuesta de categorización de indicadores de derechos humanos por Tomasêvski.....	292
Tabla 14. Propuesta de Categorización de indicadores de derechos humanos por Paul Hunt .....	292
Tabla 15. Síntesis de Categorías Analíticas para la Construcción de Indicadores de Derechos Humanos .....	293
Tabla 16. Principales compromisos internacionales adquiridos por el gobierno de México en materia de derechos humanos.....	296
Tabla 17. Principales compromisos regionales adquiridos por el gobierno de México en materia de derechos humanos .....	297
Tabla 18. Cuadro comparativo entre los Programas Sociales Progresá y Oportunidades .....	332
Tabla 19. Cuadro comparativo de Progresá Oportunidades desde el Enfoque Basado en los Derechos Humanos .....	345
Tabla 20. Indicadores socioeconómicos, México (1990-2014).....	352
Tabla 21. Reformas estructurales y liberalización comercial.....	353
Tabla 22. PIB per cápita, México (1990-2014).....	354
Tabla 23. Gasto Social respecto al Gasto Programable (199-2016) .....	355
Tabla 24. Evolución del gasto social público en desarrollo social: 1925-2007 .....	356
Tabla 25. Porcentaje del Gasto Social por sexenio 1971-2006.....	357
Tabla 26. Tendencia del Componente del IDH en México 1980-2012 .....	358
Tabla 27. Índice de desarrollo en México.....	358
Tabla 28. Porcentaje de Pobreza por dimensión de ingreso .....	360

---

<b>Tabla 29. IDH nacional y sus componentes 2000-2006 .....</b>	<b>361</b>
<b>Tabla 30. Carencias Sociales, México (1990-2015) .....</b>	<b>362</b>
<b>Tabla 31. Distribución de los ingresos y los gastos de las entidades federativas por grupos de población 2005.....</b>	<b>362</b>
<b>Tabla 32. Ciclo de vida de las políticas públicas.....</b>	<b>381</b>
<b>Tabla 33. Marco lógico del EBDH .....</b>	<b>382</b>
<b>Tabla 34. Marco Normativo Internacional en el Derecho a la Salud En México .....</b>	<b>384</b>
<b>Tabla 35. Marco Normativo Nacional del Derecho a la Salud en México.....</b>	<b>385</b>
<b>Tabla 36. Marco Institucional sobre el Derecho a la Salud en México.....</b>	<b>386</b>
<b>Tabla 37. Dimensiones del Derecho a la Salud en México .....</b>	<b>388</b>
<b>Tabla 38. Porcentaje de hogares con gastos catastróficos y empobrecedores en materia de salud .....</b>	<b>390</b>
<b>Tabla 39. Situación/Retos del Derecho a la Salud Vulnerado .....</b>	<b>391</b>
<b>Tabla 40. Titulares de Derecho .....</b>	<b>394</b>
<b>Tabla 41. Titulares de Obligaciones.....</b>	<b>395</b>
<b>Tabla 42. Titulares de Responsabilidades .....</b>	<b>396</b>
<b>Tabla 43. Análisis de Brechas de Capacidades .....</b>	<b>398</b>
<b>Tabla 44. Formulación de Objetivos .....</b>	<b>400</b>
<b>Tabla 45. Clasificación de Indicadores según Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006) .....</b>	<b>402</b>
<b>Tabla 46. Indicadores de Medición de Atención a la Salud.....</b>	<b>404</b>
<b>Tabla 47. Evaluación desde el EBDH al Derecho a la Salud en México.....</b>	<b>406</b>



---

## ANEXO 2. CUADROS

### CUADRO 1. PROGRAMA PIRE

#### Principales medidas del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE)

1. <i>Disminución del crecimiento del gasto público.</i>
2. <i>Protección al empleo y a la planta productiva.</i>
3. <i>Continuación de las obras en proceso con un criterio estricto de selectividad.</i>
4. <i>Refuerzo de las normas que asegure la disciplina adecuada, programación y eficiencia en la ejecución del gasto público.</i>
5. <i>Protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo.</i>
6. <i>Aumento de los ingresos públicos para frenar el crecimiento del déficit y el consecuente aumento de la deuda.</i>
7. <i>Canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional.</i>
8. <i>Reivindicación de la Administración Pública Federal.</i>
9. <i>Reivindicación del mercado cambiario.</i>
10. <i>Actuación del principio de rectoría del Estado.</i>

Fuente: p. 34. Basada en: M. Jarques, Carlos y Téllez, Luis (1993) "El combate a la inflación", Grijalbo, México, D.F.

**CUADRO 2.**

**PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA DURANTE EL PERIODO 1970-1994**

<b>PROGRAMA</b>	<b>PIDER (1973-1984)</b>	<b>COPLAMAR (1977-1982)</b>	<b>SAM (1980-1983)</b>	<b>PRONASOL (1989-1994)</b>
<b>OBJETIVOS</b>	<p>Lograr un desarrollo rural integral mediante el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el arraigo de la población en sus localidades.</p> <p>Incrementar la producción agropecuaria, crear y diversificar fuentes de empleo: y construir infraestructura social para superar el desempleo y la marginación social. Mayor integración territorial y mejor distribución del ingreso y la riqueza nacional.</p>	<p>Articular acciones que permitieran que las zonas rurales y grupos marginados contaran con los medios materiales y de organización para lograr obtener una participación más equitativa de la riqueza nacional.</p> <p>Lograr que la población alcance Mínimos de Bienestar en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, y una situación de mayor equilibrio en el juego de fuerzas de la nación.</p>	<p>Lograr la autosuficiencia alimentaria en granos básicos para atender a la población objetivo de 35 millones de mexicanos con déficit nutricional.</p> <p>Alcanzar mínimos nutricionales para la población más necesitada mediante el incremento de la producción y consumo de alimentos básicos.</p>	<p>Consolidar las experiencias de los programas anteriores mediante la operación de una política de combate a la pobreza dirigida a indígenas, campesinos y colonos urbano-populares, con base al desarrollo de acciones complementarias en materia de bienestar (alimentación, salud y educación) de dotación de infraestructura básica (agua potable, alcantarillado, drenaje y electricidad) y de promoción de proyectos productivos.</p>

<b>POBLACIÓN BENEFICIARIA</b>	Ejidatarios, comuneros, jornaleros y agricultores minifundistas organizados. Se calcula que se benefició a 7.5 millones de personas.	Comunidades indígenas, campesinos de zonas marginadas, niños en edad escolar de localidades aisladas y habitantes de zonas áridas. La población beneficiada fue de 4 millones de personas.	Campesinos de tierras de temporal, población en condiciones nutricionales críticas y trabajadores del sector primario. Se estima que se beneficiaron 13 millones de habitantes en zonas rurales y 6 millones en zonas urbanas.	Población indígena, ejidatarios, trabajadores migrantes, minifundistas de área temporaleras, habitantes de zonas desérticas y grupos marginados de colonias populares. Se considera que atendió a 12 millones de personas en bienestar social y 9 millones en desarrollo regional.
<b>MECANISMOS DE SELECCIÓN</b>	Combinación de criterios poblacionales, socioeconómicos y productivos.	Integración de componentes socioeconómicos, factores sectoriales de desarrollo y efectos multiplicadores en regiones contiguas.	Identificación de la población que no alcanza a satisfacer los mínimos normativos nutricionales, mediante la aplicación de una encuesta en el medio rural y urbano.	Definición de la proporción de la población en situación de pobreza y priorizando obras en el seno de los Consejos de Desarrollo Municipal
<b>DESCONCENTRADO/DESCENTRALIZADO</b>	Descentralización gradual a gobiernos estatales.	Desconcentración alta.	Desconcentración alta.	Descentralización gradual a estados y municipios
<b>PARTICIPACIÓN SOCIAL</b>	Baja	Regular	Regular	Muy alta.

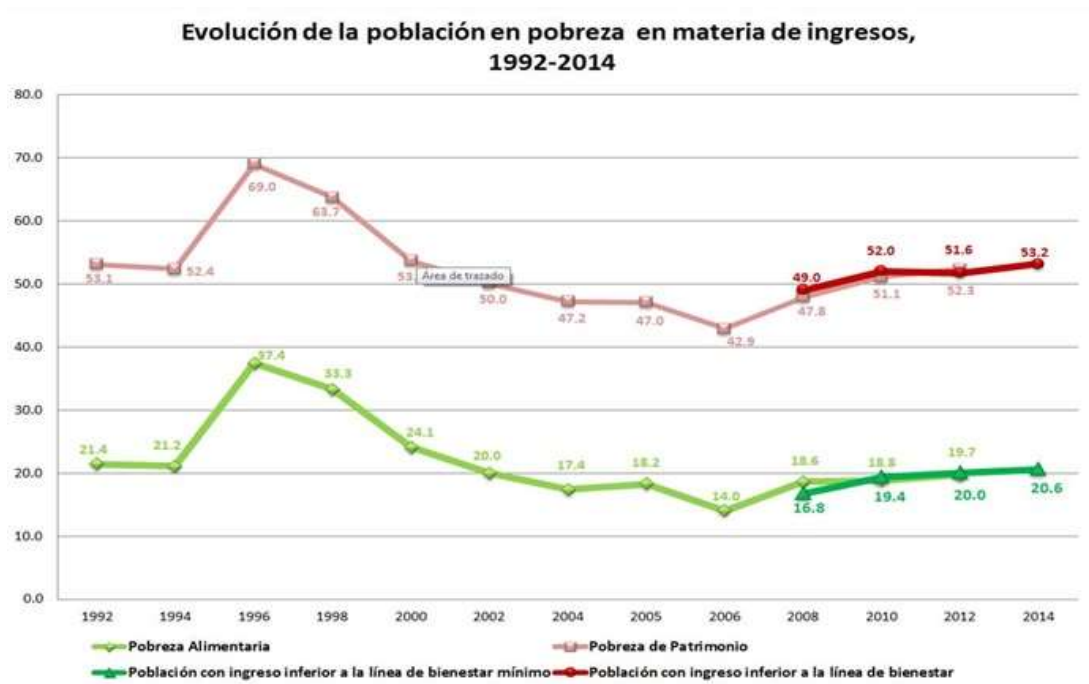
FUENTE SECUNDARIA: Verdejo López, Jorge. Tres Décadas de pobreza en México, Instituto Politécnico Nacional, 2001. México. Págs. 122-125.

<b>FOCALIZACIÓN</b>	Alta	Alta	Alta	Alta
<b>COORDINACIÓN INSTITUCIONAL E INTERGUBERNA MENTAL</b>	Se crearon un equipo central y equipos estatales PIDER que se coordinaban con los organismos sectoriales y gubernamentales participantes.	Se formó una coordinación interinstitucional bajo la responsabilidad de la Oficina de la Presidencia de la República.	Se estableció coordinación con los estados mediante los COPRODES, quienes articularon las acciones de los sectores agropecuario, pesquero, industrial y comercial.	Se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad para coordinar acciones de las entidades federales y se institucionalizó el Convenio de Desarrollo Social entre los tres órdenes de gobierno.
<b>RESULTADOS</b>	<p>Importantes avances en la planificación regional. Aun cuando enfrentó algunos obstáculos como fueron los retrasos en la transferencia de recursos y normas poco claras que dificultaban su aplicación en las regiones.</p> <p>Favoreció por primera vez el proceso de descentralización de la Administración Pública al incorporarse al Convenio Único de Coordinación. Instrumento de Planeación,</p>	<p>Las instituciones públicas realizaron un gran número de obras para dar atención a grupos marginados en materia de protección a la salud rural, por medio de unidades médicas, infraestructura de caminos rurales, agua potable, electrificación; servicios básicos de vivienda, educación y alimentación a niños en el Programa Casas-Escuela, tareas de reforestación. Programas del Instituto Nacional Indigenista y la Comisión</p>	<p>Se apoyó a los productores de alimentos básicos mediante créditos, semillas mejoradas, fertilizantes, equipo y maquinaria agroindustrial, asistencia técnica y mayor cobertura en el combate de plagas y enfermedades, con especial atención a zonas temporaleras. Se fortaleció la asesoría y capacitación campesina con programas televisivos y telecapacitación rural.</p>	<p>Entre 1990-1994 contaban con 46 programas, entre los cuales había 16 destinados a regiones específicas. En total, en dicho periodo se llevaron a cabo más de 500 mil obras y acciones que permitieron avances significativos en la construcción de infraestructura física y servicios básicos como agua entubada, drenaje, energía eléctrica, etc., contribuyendo a la disminución de rezagos sociales. Destaca la</p>

	<p>programación, presupuestación y ejecución de los diferentes programas sociales entre la Federación y los estados. A finales de 1981 el programa abarcó 133 microrregiones en 1,117 municipios donde habitaban 7.5 millones de personas y su cobertura alcanzaba el 54% de la superficie del territorio nacional.</p>	<p>Nacional de Zonas Áridas, para dar apoyo a comunidades marginadas y aisladas. Una aportación importante de la Coplamar al conocimiento de la pobreza en esos años fueron sus estudios sobre las regiones más pobres y los Mínimos de Bienestar, sentando las bases de diagnóstico sobre la geografía de la pobreza del país.</p>	<p>Se creó el Fideicomiso de Riesgo Compartido. En 1980, año en que se inició el SAM, se obtuvieron las cosechas más altas del país y con los incrementos en la producción ganadera y pesquera se respaldó el acceso a la canasta básica en mejores condiciones.</p>	<p>creación de la figura de la Contraloría Social. Con el objeto de impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos populares urbanas, en diciembre de 1991 se creó el Fondo Nacional de Empresas Sociales, que a la fecha ha creado y consolidado más de 5,000 empresas sociales.</p>
--	---	---	--	---

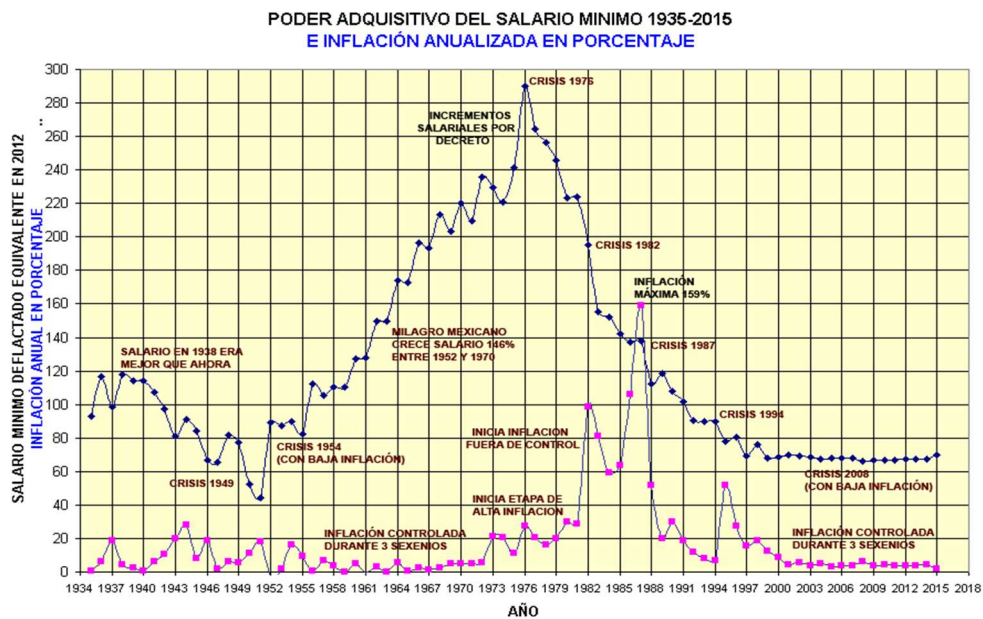
FUENTE PRIMARIA: Siglo Veintiuno Editores, Coplamar, Macroeconomía de las necesidades esenciales en México. Situación actual y perspectivas al año 2000, 1983. México. Enrique de Val, Los Programas contra la pobreza en México. Documento 8, agosto 1998. México. Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

**CUADRO 3.**



Fuente: Coneval, “Evolución de las dimensiones de la pobreza 1990-1994”. Véase en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014.aspx>

**CUADRO 4.**



<http://www.mexicomaxico.org/Voto/SalMinInf.htm>

## CUADRO 5.

### LEYES ESTATALES EN MATERIA DE DESARROLLO SOCIAL EN MEXICO HASTA 2006

Entidad Federativa	Nombre de la comisión	Leyes	Publicación
Aguascalientes	Comisión de Desarrollo Social	<a href="#"><u>Convenio de Desarrollo Social (Que suscriben el Ejecutivo Federal y el Ejecutivo del Estado de Aguascalientes)</u></a>	Suscrito el 10 de julio de 1998.
		No tiene ley de desarrollo social.	
Baja California	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Social</u></a>	<a href="#"><u>Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social para el Estado de Baja California</u></a>	<i>Periódico Oficial</i> No. 9, 2 de marzo de 2001.
Baja California Sur	<a href="#"><u>Comisión de la Familia y la Asistencia Pública</u></a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Campeche	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Social</u></a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Coahuila	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Social</u></a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Colima	<a href="#"><u>Comisión de Salud y Asistencia Social</u></a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Chiapas	<a href="#"><u>Desarrollo Social</u></a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Chihuahua	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Social</u></a>	<a href="#"><u>Reglamento para la operación de programas de fomento social.</u></a>	<i>Periódico Oficial</i> del Estado No. 22, 15 de marzo de 1997.
Distrito Federal	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Social</u></a>	<a href="#"><u>Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal</u></a>	<i>Gaceta Oficial del Distrito Federal</i> , 23 de mayo del 2000.
Durango	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Social</u></a>	<a href="#"><u>Ley de Desarrollo Social para el Estado de Durango.</u></a>	<i>Periódico Oficial</i> , 17 de junio de 2005.
Guanajuato	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Económico y Social y Atención al Migrante</u></a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Guerrero	<a href="#"><u>Comisión de Desarrollo Social</u></a>	<a href="#"><u>Ley para el Desarrollo Social del Estado de Guerrero.</u></a>	<i>Periódico Oficial</i> No. 2, martes 6 de enero de 2004
Hidalgo	<a href="#"><u>Comisión de Salud</u></a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Jalisco	Comisión de Desarrollo Humano	No tiene ley de desarrollo social.	

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Nombre de la comisión</b>	<b>Leyes</b>	<b>Publicación</b>
México	<a href="#">Comisión de Desarrollo Social</a>	<a href="#">Ley de Desarrollo Social del Estado de México.</a>	<i>Gaceta del Gobierno</i> , 31 de diciembre de 2004.
Michoacán	<a href="#">Comisión de Desarrollo Social</a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Morelos	<a href="#">Comisión de Salud, Deporte y Bienestar Social</a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Nayarit	Comisión de Desarrollo Económico y Social	No tiene ley de desarrollo social.	
Nuevo León	<a href="#">Comisión de Desarrollo Social y Derechos Humanos</a>	<a href="#">Ley del Consejo de Desarrollo Social.</a>	<i>Periódico Oficial</i> , 19 de diciembre de 2003.
Oaxaca	<a href="#">Comisión de Cultura y Bienestar Social</a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Puebla	<a href="#">Comisión de Desarrollo Social</a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Querétaro	Comisión de Desarrollo Social y Vivienda	No tiene ley de desarrollo social.	
Quintana Roo	<a href="#">Comisión de Industria, Comercio y Desarrollo Social</a>	No tiene ley de desarrollo social.	
San Luis Potosí	<a href="#">Salud y Asistencia Social</a>	Asistencia Social <a href="#">Ley de Instituciones de Desarrollo Humano y de Bienestar Social para el Estado de San Luis Potosí.</a>	Edición Extraordinaria del <i>Periódico Oficial</i> , 3 de Diciembre de 2002.
Sinaloa	Comisión de Planeación y Desarrollo <a href="#">Comisión de Salud y Asistencia Social</a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Sonora	<a href="#">Comisión de Desarrollo Social</a>	<a href="#">Ley de Desarrollo Social para el Estado de Sonora.</a>	<i>Boletín Oficial</i> no. 26, 30 de marzo de 2006.
Tabasco	<a href="#">Salud Pública</a>	No tiene ley de desarrollo social.	
Tamaulipas	Comisión de Desarrollo Social	<a href="#">Ley de Desarrollo Social para el Estado de Tamaulipas.</a> Reglamento para la integración y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo para el Bienestar Social	<i>Periódico Oficial</i> No. 141, 24 de noviembre de 2004. <i>Periódico Oficial</i> No. 44, 1o. de junio de 1996.
Tlaxcala		No tiene ley de desarrollo social.	
Veracruz	<a href="#">Salud y Asistencia</a>	No tiene ley de desarrollo social.	

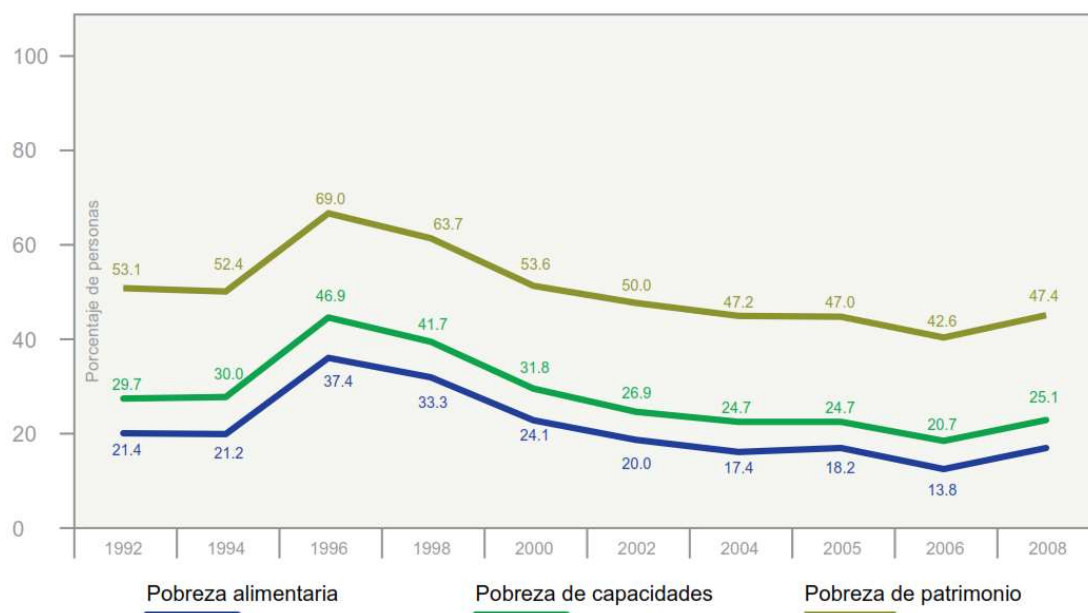


Entidad Federativa	Nombre de la comisión	Leyes	Publicación
Yucatán	<u>Salud Pública, Ecología, Vivienda, Protección y Mejoramiento del Ambiente.</u> <u>Trabajo, Asistencia y Seguridad Social y Peticiones</u>	No tiene ley de desarrollo social.	
Zacatecas	<u>Desarrollo Social</u>	<u>Ley de Desarrollo Social para el Estado de Zacatecas.</u>	<i>Periódico Oficial</i> No. 56, 14 de julio de 2004.

Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/levinfo/gobiernos.htm>. [Actualización: 16 de junio de 2006]

### CUADRO 6.

#### Incidencia de población en situación de pobreza por ingresos, México. 1992-2008

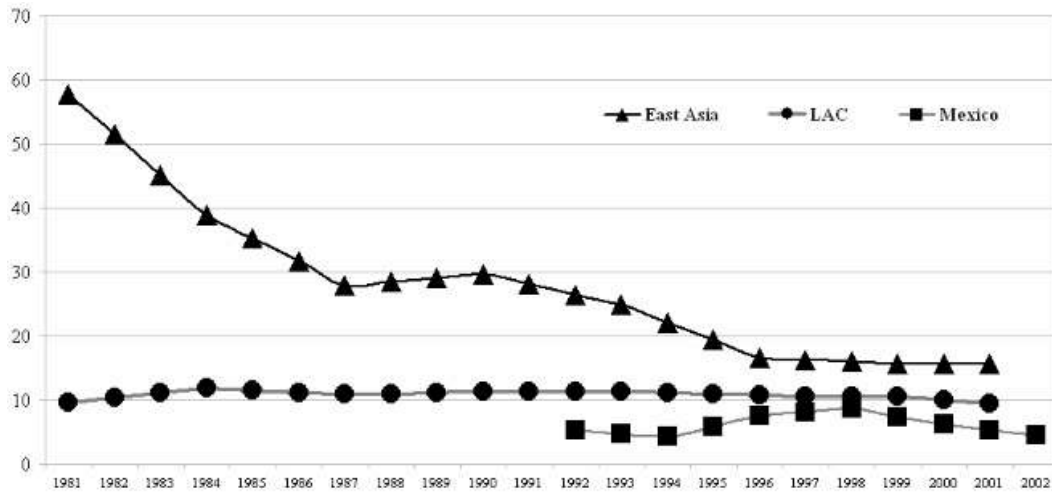


Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2008.

Fuente secundaria: CONEVAL (2010:10)

CUADRO 7.

Porcentaje de personas que viven con menos de un US\$1 al día



Fuente: Walton, Michael y López-Acevedo, Gladys (2005), "Pobreza en México una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno", Revista en Breve del Banco Mundial, No. 61, p. 1

OPICIÓN GENERAL SOBRE PROGRESA

CUADRO 8.

Cobertura anual de Progresá

Entidad	1997			1998			1999			Total		
	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios	Mpio.	Localidad	Hogares beneficiarios
Aguascalientes							11	79	861	11	79	861
Baja California				3	40	1,378	3	56	539	4	100	1,917
Baja California Sur				3	23	1,249	5	43	739	5	73	1,988
Campeche	7	108	4,934	10	359	20,677	10	58	3,503	11	466	29,114
Coahuila	13	247	11,955	24	396	8,040	8	21	987	28	461	20,982
Colima				10	87	3,827	6	10	173	10	98	4,000
Chiapas				108	3,575	184,497	93	1,078	63,627	110	4,706	248,124
Chihuahua				19	893	15,605	32	89	1,913	40	1,072	17,518
Durango				32	600	15,045	36	269	9,344	39	874	24,389
Guanajuato	23	545	10,086	46	2,338	79,974	28	186	11,709	46	2,570	101,769
Guerrero	37	1,005	66,731	76	2,506	106,242	50	294	12,795	76	3,350	185,768
Hidalgo	49	1,425	49,944	76	2,172	49,858	56	227	6,254	76	2,569	106,056
Jalisco				105	1,626	34,572	85	418	6,418	116	2,085	40,990
México				64	1,931	142,640	37	120	10,212	65	2,123	152,852
Michoacán	34	714	14,655	71	2,389	91,754	95	832	33,655	111	3,379	140,064
Morelos				33	274	14,383	17	30	4,030	33	305	18,413
Nayarit				20	603	34,296	17	124	3,720	20	739	38,016
Nuevo León	1	12	465	24	571	14,408	15	108	1,266	24	695	16,139
Oaxaca	88	1,047	52,510	232	2,063	86,112	207	339	40,023	394	3,206	178,645
Puebla	91	1,587	72,921	191	2,596	91,624	141	526	42,420	207	3,277	206,965
Querétaro	11	478	9,762	18	789	24,611	14	88	3,720	18	966	38,093
Quintana Roo				6	262	14,276	6	39	4,799	6	301	19,075
San Luis Potosí	33	1,430	42,900	58	2,296	51,768	51	388	11,277	58	2,992	105,945
Sinaloa				18	1,580	60,145	18	255	8,574	18	1,871	68,719
Sonora				21	515	24,457	22	97	2,705	33	612	27,162
Tabasco				17	1,003	59,760	15	97	7,133	17	1,109	66,893
Tamaulipas				35	997	33,458	30	143	3,818	35	1,142	37,276
Tlaxcala				24	162	9,289	21	40	1,879	29	201	11,168
Veracruz	79	1,634	67,377	183	3,994	127,162	89	797	59,573	189	4,970	254,112
Yucatán				99	545	59,116	19	102	4,539	99	651	63,657
Zacatecas				55	1,256	45,481	56	430	29,037	56	1,692	74,518
Total	466	10,232	404,240	1,681	38,441	1,505,706	1,293	7,383	391,242	1,984	48,734	2,301,188

Las sumas horizontales para los municipios y localidades no concuerdan con el total por los procesos en que se incorporaron nuevas familias beneficiarias en localidades en que ya operaba Progresá.

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 46

## CUADRO 9.

### Características de las familias en condición de pobreza extrema sobre su ingreso y su estructura de gasto, en marzo de 1998

	Progresista	Control
Ingreso medio mensual*	963.6	955.2
Proporción del gasto destinado a alimentos	73.2	74.2
Proporción del gasto destinado a ropa y calzado	6.9	6.0
Proporción del gasto destinado a bienes relacionados con la escuela	1.7	1.3
Proporción del gasto destinado a higiene personal y del hogar	6.5	6.4
Proporción del gasto destinado a salud	4.6	4.7
Proporción del gasto destinado a transporte	4.5	4.3
Proporción del gasto destinada a otros bienes y servicios	2.6	3.1

\* pesos de marzo de 1998

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 303

## CUADRO 10.

### Monto mensual de las becas educativas

Primaria	de enero a junio de 1999 (niños y niñas)	
Tercero	\$ 75.0	
Cuarto	\$ 90.0	
Quinto	\$ 115.0	
Sexto	\$ 150.0	
Secundaria	Niños	Niñas
Primero	\$ 220.0	\$ 235.0
Segundo	\$ 235.0	\$ 260.0
Tercero	\$ 245.0	\$ 285.0
Estos montos son vigentes para el periodo de enero a junio de 1999. Conforme al numeral 9.3, serán actualizados en julio de 1999.		

Fuente: DOF (1999), Lineamientos Generales para la Operación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), p. 33.

**CUADRO 11.**

**FRECUENCIA DE ATENCION DE SALUD Y ACCIONES PRIORITARIAS**

<b>GRUPO DE EDAD</b>	<b>FRECUENCIA DE REVISION</b>	<b>ACCIONES</b>
<b>Niños</b>		
MENORES DE 4 MESES	3 REVISIONES: A LOS 7 Y 28 DIAS, Y A LOS 2 MESES	INMUNIZACIONES CONTROL DEL CRECIMIENTO, PESO Y TALLA
DE 4 MESES A 24 MESES	8 REVISIONES: A LOS 4, 6, 9, 12, 15, 18, 21 Y 24 MESES ADICIONALMENTE, 1 REVISION MENSUAL DE PESO Y TALLA	INMUNIZACIONES CONTROL DE PESO, TALLA Y DESARROLLO VIGILANCIA DE LA ALIMENTACION DETECCION TEMPRANA DE ENFERMEDADES
DE 2 A 4 AÑOS	3 REVISIONES AL AÑO: 1 CADA 4 MESES	INMUNIZACIONES CONTROL DE CRECIMIENTO, PESO Y TALLA DESPARASITACION DETECCION TEMPRANA DE ENFERMEDADES
DE 5 A 16 AÑOS	2 REVISIONES AL AÑO: 1 CADA 6 MESES	INMUNIZACIONES VALORACION DEL CRECIMIENTO Y DESARROLLO DETECCION TEMPRANA DE ENFERMEDADES
<b>MUJERES</b>		
EMBARAZADAS	5 REVISIONES PRENATALES	ORIENTACION NUTRICIONAL VIGILANCIA DEL DESARROLLO DEL EMBARAZO ADMINISTRACION DE HIERRO Y TOXOIDE TETANICO
EN PERIODO DE PUERPERIO Y LACTANCIA	2 REVISIONES: 1 EN EL PUERPERIO INMEDIATO Y 1 EN EL PERIODO DE LACTANCIA	PLANIFICACION FAMILIAR ORIENTACION NUTRICIONAL CUIDADOS DEL RECIEN NACIDO FOMENTO DE LA LACTANCIA MATERNA
<b>JOVENES Y ADULTOS</b>		
PERSONAS DE 17 A 60 AÑOS	1 REVISION AL AÑO	SALUD REPRODUCTIVA Y PLANIFICACION FAMILIAR DETECCION TEMPRANA DE ENFERMEDADES
PERSONAS MAYORES DE 60 AÑOS	1 REVISION AL AÑO	DETECCION TEMPRANA DE ENFERMEDADES CRONICAS Y NEOPLASIAS

**Nota:** En los menores de 5 años detectados con algún grado de desnutrición la revisión debe ser mensual

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 19

## CUADRO 12.

Contenido nutrimental del suplemento alimenticio para niñas y niños\* (dosis diaria: 44g)

PROTEINA	5,8	g
ENERGIA	194	Kcal
GRASAS	6,6	g
CARBOHIDRATOS	27,9	g
SODIO	24,5	mg
HIERRO	10	mg
ZINC	10	mg
VITAMINA "A"	400	mcg
VITAMINA "E"	6	mg
VITAMINA "C"	40	mg
VITAMINA "B12"	0,7	mcg
ACIDO FOLICO	50	mcg

\* Se presenta en tres sabores: chocolate, plátano y vainilla.

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 291

## CUADRO 13.

Contenido nutrimental del suplemento alimenticio para mujeres (embarazadas o en lactancia)\* (dosis diaria: 52g)

PROTEINA	12,0	g
ENERGIA	250	Kcal
GRASAS	11,2	g
CARBOHIDRATOS	25,3	g
SODIO	81,2	mg
HIERRO	15	mg
ZINC	15	mg
YODO	100	mcg
VITAMINA "E"	10	mg
VITAMINA "C"	70	mg
VITAMINA "B12"	2,6	mcg
ACIDO FOLICO	100	mcg

\* Se presenta en tres sabores: plátano, vainilla y natural (leche).

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres.

Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F.

pp. 291



---

## CUADRO 14.

### México: Localidades y población sin acceso a carretera pavimentada a 5 kms. o menos

Tamaño de localidad	Localidades	Población
Hasta 99	27,378	1,017,676
100 a 499	14,215	3,274,308
500 a 1,499	3,488	2,787,515
1,500 a 2,499	407	763,237
2,500 a 4,999	173	579,840
5,000 y más	8	66,510
Total	45,669	8,489,086
Porcentajes respecto al país	43.1	9.4

Fuente: Instituto Mexicano del Transporte (1994) y Progresá.

Fuente Secundaria: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 41

## CUADRO 15.

### Localidades y población en Progresá sin acceso a carretera pavimentada a 5 km o menos

Tamaño de localidad	Localidades	Familias
Hasta 99	8,436	72,650
100 a 499	11,340	384,411
500 a 1,499	2,943	319,454
1,500 a 2,499	307	73,347
2,500 a 4,999	118	47,945
5,000 y más	3	579
Total	23,147	898,386
Porcentajes respecto al total de localidades y familias beneficiarias	44.7	39.0

Fuente: Instituto Mexicano del Transporte (1994) y Progresá.

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 49

**CUADRO 16.**

**Características de los hogares y de los niños en localidades marginadas rurales por sexo y condición de pobreza, México, 1996-97-98**

Características de los hogares	Pobre		Resto de los hogares	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
<b>Composición de parentesco en el hogar</b>				
Nuclear	74.6	73.7	70.2	69.7
Extenso	24.9	25.7	28.8	29.3
Otro	0.5	0.6	1.0	1.0
Tamaño promedio del hogar	7.24	7.27	6.19	6.2
<b>Sexo del jefe del hogar</b>				
Hombre	92.3	92.1	90.6	90.4
Mujer	7.7	7.9	9.4	9.6
Número promedio de trabajadores	3.79	3.80	3.44	3.4
Edad promedio del jefe	43.46	43.31	46.52	46.6
<b>Escolaridad del jefe</b>				
Sin escolaridad	29.2	28.7	17.8	17.4
Primaria	49.7	49.7	45.5	45.8
Secundaria y más	21.1	21.5	36.6	36.8
<b>Ocupación jefe</b>				
No trabaja	9.8	9.7	10.5	10.5
Jornalero	45.1	44.6	29.2	28.7
Obrero	12.2	12.9	20.6	20.6
Cuenta propia	18.1	17.8	22.0	22.4
Otro	14.8	15.0	17.7	17.9
<b>Niños de 0 a 5 años</b>				
No hay	36.4	35.2	67.7	66.9
Hay	63.6	64.8	32.3	33.1
<b>Características de niños entre 6 y 16 años</b>				
<b>Habla lengua indígena</b>				
Si	27.9	28.0	14.1	14.4
No	72.1	72.0	85.9	85.6
<b>Estado civil</b>				
Casado	0.2	1.7	0.2	2.0
Soltero	99.7	98.2	99.7	97.9
Otro	0.1	0.2	0.1	0.1
<b>Trabaja</b>				
Si	16.2	7.4	16.9	7.7
No	83.8	92.6	83.1	92.3
<b>Asistencia escolar</b>				
Si	77.0	73.7	80.6	77.2
No	15.9	18.6	16.8	19.9
Nunca	7.1	7.6	2.6	2.9
<b>Asistencia escolar y trabajo</b>				
Trabaja-asiste	5.3	2.5	5.0	2.1
Solo trabaja	10.9	4.9	11.9	5.5
Solo asiste	71.6	71.2	75.6	75.0
No trabaja-no asiste	12.2	21.4	7.5	17.3
<b>Orden que ocupa el menor entre los hermanos</b>				
Mayor	38.8	38.4	52.0	51.1
Otro	50.5	51.6	28.6	30.3
Menor	10.7	10.0	19.4	18.5

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 149



**CUADRO 17.**

**Opinión de las titulares beneficiarias sobre Progresá según número de miembros del hogar y presencia de niños menores de dos años**

Opinión sobre el Programa	Tienen hijos menores de dos años	
	Si	No
Proporción	40 %	60 %
Muy bueno	52.8	56.4
Bueno	41.3	38.0
Regular	5.8	5.3
Malo	0.1%	0.3

	Miembros por hogar				
	1 a 2	3 a 4	5 a 6	7 a 8	9 y más
proporción	5%	20%	34%	24%	17%
Muy bueno	62.1	55.3	53.0	55.0	55.7
Bueno	33.0	39.3	41.0	39.1	38.5
Regular	4.0	5.3	5.9	5.8	5.5
Malo	0.9	0.4	0.1	0.1	0.3

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 378

**CUADRO 18.**

**Cambios percibidos por las titulares beneficiarias a partir de la incorporación de sus familias a Progresá**

	%
Cambios en el hogar	
Más dinero para el gasto	71.3
Pueden ir los niños a la escuela	51.4
Pueden atender su salud	54.6
Comen mejor	47.9
Comen más	19.0
No tienen que trabajar los niños	7.0
Cambios en su localidad	
Mayor cooperación entre las mujeres	63.0
Hay más servicios	39.0

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 375

### CUADRO 19.

#### Información que proporcionan las promotoras comunitarias voluntarias y fuente a la que recurren las titulares beneficiarias para resolver dudas sobre el Programa

La promotora les informa sobre:	
Fechas de los días de entrega de apoyos	79.3
Funcionamiento del Progreso	60.1
Corresponsabilidades en Progreso	47.3
Las dudas sobre Progreso se las pregunta a: *	
La promotora	85.6
A los médicos de la clínica	8.3
A los maestros	5.8
A otras titulares	5.3
A un delegado municipal	1.2
A nadie	6.5

\* Se trata de respuestas múltiples, por lo que puede sumar más de 100 por ciento

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 370

### CUADRO 20.

#### Proporción de titulares beneficiarias que reportan dificultades para cumplir con las corresponsabilidades del Programa en los componentes de salud y educación

Dificultades	%
Para cumplir con los compromisos	4.5
Para asistir con su familia a la unidad de salud	10.2
Para la asistencia regular de los niños a la escuela*	1.7

\* incluye sólo titulares con hijos en edad escolar

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 372

## CUADRO 21.

### Condición de trabajo y asistencia a la escuela de personas de 8 a 15 años antes y después de Progresá

Actividades antes del programa	Actividades después de la implementación del programa				Total, N
	Sólo trabaja	Sólo estudia	Ambos	Ninguno	
<b>Trabaja y estudia</b>					
Niños beneficiarios	6.2	79.7	6.5	7.1	100.0, 567
Niños control	8.3	75.5	4.6	11.6	100.0, 241
Dif. sig- benef. contra control	t= 1.10	t= 1.33	t= 1.08	t= 2.14*	
<b>Sólo trabaja</b>					
Niños beneficiarios	45.3	17.9	2.3	34.4	100.0, 608
Niños control	52.5	13.2	0.6	33.7	100.0, 342
Dif. Sig- benef. contra control	t= 2.06*	t= 1.73*	t= 1.98*	t= 0.23	
<b>Sólo estudia</b>					
Niños beneficiarios	1.5	90.5	2.0	5.35	100.0, 8043
Niños control	2.8	86.1	1.85	9.06	100.0, 4861
Dif. sig- benef. contra control	t= 3.12*	t= 7.72*	t= 0.55	t= 8.2*	

\* significativo al 10 por ciento

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 344

## CUADRO 22.

### Porcentaje de inasistencias por grado escolar Noviembre 1997 – Febrero 1999

Grado	Porcentaje		
	Hombre	Mujer	Total
Tercero de primaria	3.3	2.7	3.0
Cuarto de primaria	3.0	2.3	2.7
Quinto de primaria	2.7	2.1	2.4
Sexto de primaria	2.1	1.6	1.8
Primero de secundaria	3.1	2.5	2.8
Segundo de secundaria	2.7	1.8	2.3
Tercero de secundaria	2.5	1.7	2.2

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 235

**CUADRO 23.**  
**Características de los niños de familias beneficiarias de Progres a**  
**según asistencia a la escuela, escolaridad alcanzada, años de rezago**  
**escolar y sexo (antes de recibir los apoyos del Programa)**

	Niños que alguna vez han asistido a la escuela	
	Asiste a la escuela	No asiste a la escuela
3° primaria	25.8	12.4
4° primaria	23.0	11.4
5° primaria	21.5	9.9
6° primaria	13.1	61.1
1° secundaria	8.7	2.6
2° secundaria	7.9	2.6
	100.0	100.0
Sin rezago	70.0	16.6
1 año de rezago	16.0	15.2
2 años de rezago	8.5	18.9
3 o más años de rezago	5.5	49.3
	100.0	100.0
Hombres	53.4	46.1
Mujeres	46.6	53.9
	100.0	100.0

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 218

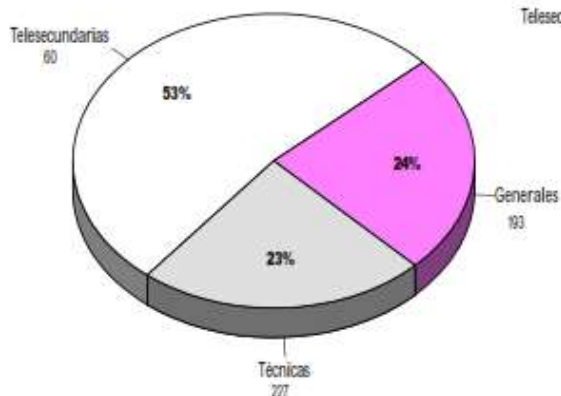
**CUADRO 24.**  
**Matrícula en tercero de secundaria**

Año	Telesecundaria			Técnicas			Generales			Total			
	No Progres a	Progres a	Total	No Progres a	Progres a	Total	No Progres a	Progres a	Total	No Progres a	Progres a	Total	
1995	31,005	96,079	127,084	13,559	59,207	72,766	24,170	56,104	80,274	68,734	211,390	280,124	
1996	36,574	115,434	152,008	14,888	64,417	79,305	25,569	58,866	84,435	77,031	238,717	315,748	
1997	39,429	125,631	165,060	15,653	67,419	83,072	26,326	60,554	86,880	81,408	253,604	335,012	
1998	Escuelas con registro anterior a 1998	40,599	134,658	175,257	15,996	69,042	85,038	26,863	61,447	88,310	83,458	265,147	348,605
	Escuelas de nuevo registro	92	288	380	109	34	143	441	0	441	642	322	964
	Total	40,691	134,946	175,637	16,105	69,076	85,181	27,304	61,447	88,751	84,100	265,469	349,569

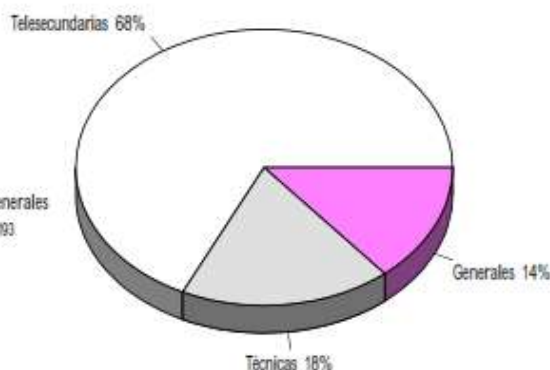
Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 208

**CUADRO 25.**

Distribución de la matrícula y tamaño promedio, de las escuelas en el medio rural, 1998-1999



Distribución de los beneficiarios de Progresá en secundarias del medio rural, 1998-1999



Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 184

**CUADRO 26.**

**Características de los hogares de los niños becarios de Progresá que no cumplieron con el mínimo de asistencias de acuerdo a número de meses que no han cumplido**

No cumplieron en:	Porcentaje de niños	Tamaño del hogar	Promedio de niños de 0 a 11 años por hogar	Porcentaje de niños en hogares con jefatura femenina	Porcentaje de niños en hogares con jefe que habla lengua indígena	Porcentaje de niños que trabajan además de estudiar
1 mes	87.60	7.37	3.18	6.80	46.42	9.29
2 meses	3.30	7.52	3.30	8.40	41.73	8.86
3 meses o más	9.20	7.68	3.25	8.80	37.28	11.43

Periodo enero-junio de 1998.

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 237



CUADRO 27.

Porcentaje de hogares pobres donde algún miembro acudió al centro de salud

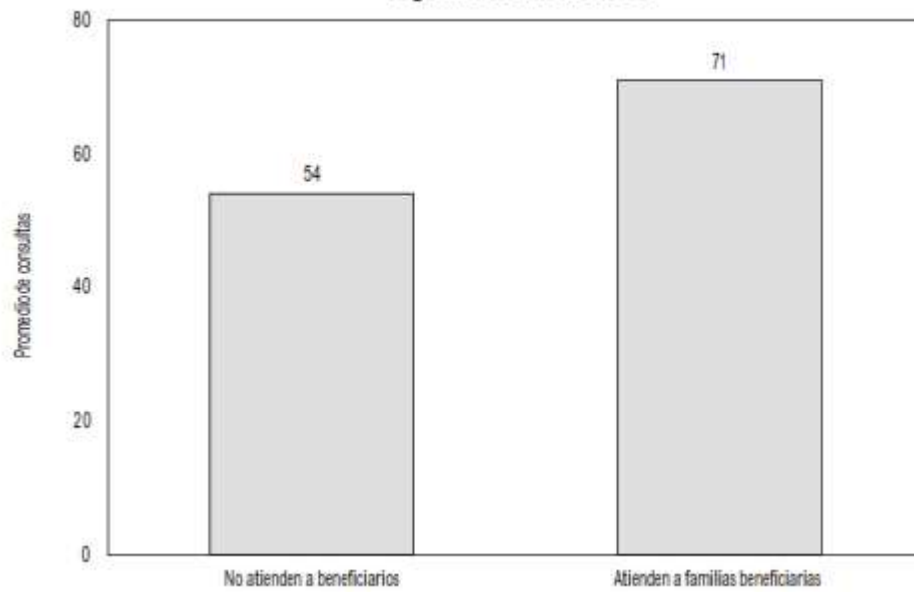
	En Progreso		Control		B <sub>i</sub>	C <sub>i</sub>	D <sub>i</sub>
	ENCELM	ENCELO	ENCELM	ENCELO			
<b>Asistencia al Centro de Salud</b>							
<b>Total</b>	57.2	78.5	53.2	59.4	37.2	11.7	25.6
<b>Lengua Materna</b>							
Indígena	52.6	78.2	49.7	60.8	48.7	22.3	26.3
No Indígena	61.5	80.1	56.7	60.4	30.2	6.5	23.7
<b>Educación de la Madre</b>							
Sin escolaridad	51.6	73.7	49.0	55.6	42.8	13.5	29.4
Primaria incompleta	59.8	81.0	54.8	61.5	35.5	12.2	23.2
Primaria completa	62.0	82.8	56.5	65.9	33.5	16.6	16.9
Secundaria o más	63.1	86.3	63.5	66.7	36.8	5.0	31.7
<b>Tamaño del Hogar</b>							
1 a 4 integrantes	54.0	76.2	50.6	54.0	41.1	6.7	34.4
5 a 7 integrantes	58.0	79.9	53.5	61.8	37.8	15.5	22.2
8 o más integrantes	59.4	78.4	55.3	60.7	32.0	9.8	22.2
<b>Niños de 0 a 4 años</b>							
Sin niños	55.0	75.6	50.4	55.3	37.5	9.7	27.7
Un niño	59.2	82.0	55.5	62.5	38.5	12.6	25.9
Dos o más niños	58.7	78.4	55.2	61.2	33.6	10.9	22.7
<b>Niños de 5 a 14 años</b>							
Sin niños	52.4	73.6	49.7	50.7	40.5	2.0	38.4
Un niño	57.1	78.8	52.7	57.7	38.0	9.5	28.5
Dos o más niños	59.5	79.8	54.8	62.2	34.1	13.5	20.6
<b>Índice de Marginación de la localidad</b>							
Alta	60.8	80.2	59.2	59.9	31.9	1.2	30.7
Muy Alta	55.9	77.8	50.9	59.2	39.2	16.3	22.9
<b>Distancia a la unidad de salud más próxima</b>							
Menos de 1 km.	64.3	87.5	59.5	71.6	36.1	20.3	15.7
1 km. a 4.99 km.	57.6	77.6	54.4	60.0	34.7	10.3	24.4
5 km. o más	49.7	74.9	47.9	53.7	50.7	12.1	38.6

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 256

---

**CUADRO 28.**

**Promedio de consultas mensuales otorgadas a menores de 5 años,  
segundo semestre 1998**



Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 278

**CUADRO 29.**

**Porcentaje de niños pobres que son vigilados en su crecimiento**

	En Progreso		Control		B <sub>i</sub>	C <sub>i</sub>	D <sub>i</sub>
	ENCELM	ENCELO	ENCELM	ENCELO			
<b>Peso y Talla de los Niños</b>							
<b>Total</b>	80.9	88.9	81.8	79.9	9.9	-2.3	12.2
<b>Lengua Materna</b>							
Indígena	81.5	87.8	86.3	83.9	7.7	-2.8	10.5
No Indígena	80.4	89.9	78.9	77.5	11.8	-1.8	13.6
<b>Educación de la Madre</b>							
Sin escolaridad	74.4	84.3	77.7	76.4	13.3	-1.7	15.0
Primaria incompleta	82.4	89.7	79.9	79.6	8.9	-0.4	9.2
Primaria completa	82.9	92.2	87.4	82.8	11.2	-5.3	16.5
Secundaria o más	88.3	90.9	86.1	81.4	2.9	-5.5	8.4
<b>Tamaño del Hogar</b>							
1 a 4 integrantes	82.8	92.5	83.4	80.6	11.7	-3.4	15.1
5 a 7 integrantes	82.0	89.9	81.3	80.0	9.6	-1.6	11.2
8 o más integrantes	78.4	85.7	81.8	79.3	9.3	-3.1	12.4
<b>Niños de 0 a 4 años</b>							
Sin niños	79.7	82.3	81.4	81.7	3.3	0.4	2.9
Un niño	83.2	90.1	83.2	78.8	8.3	-5.3	13.6
Dos o más niños	78.7	88.3	80.5	80.6	12.2	0.1	12.1
<b>Niños de 5 a 14 años</b>							
Sin niños	89.3	91.9	80.2	79.9	2.9	-0.4	3.3
Un niño	80.4	88.8	84.4	79.0	10.4	-6.4	16.8
Dos o más niños	80.0	87.6	81.1	80.4	9.5	-0.9	10.4
<b>Índice de Marginación de la localidad</b>							
Alta	79.7	89.5	81.3	79.0	12.3	-2.8	15.1
Muy Alta	81.3	88.7	82.0	80.2	9.1	-2.2	11.3
<b>Distancia a la unidad de salud más próxima</b>							
Menos de 1 km.	90.7	93.0	89.2	88.0	2.5	-1.3	3.9
1 km. a 4.99 km.	80.4	89.7	81.4	82.1	11.6	0.9	10.7
5 km. o más	74.2	81.7	80.5	71.6	10.1	-11.1	21.2

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 262



### CUADRO 30.

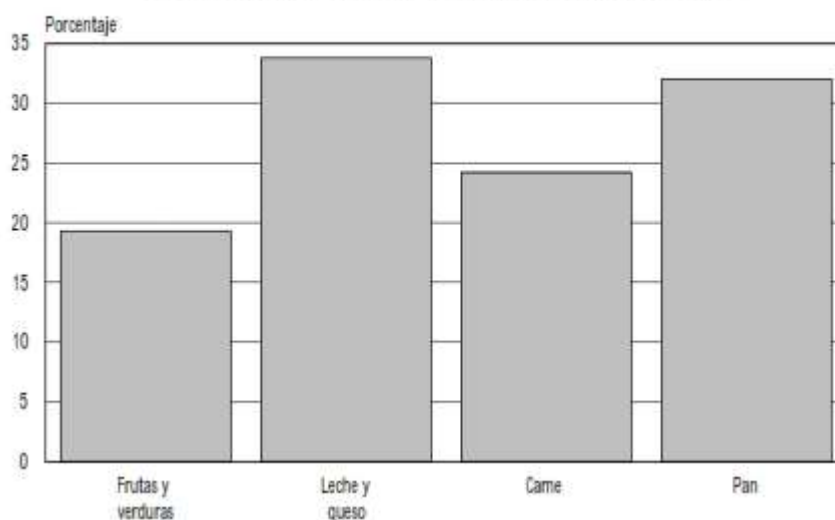
**Porcentaje de familias en condición de pobreza extrema que consumieron el alimento en la semana de referencia y el número días que lo consumieron en la semana, en marzo de 1998.**

	Porcentaje de familias que consumieron el alimento		Días que lo consumieron (promedio)	
	Beneficiario	Control	Beneficiario	Control
Jitomate	93.1	93.6	4.5	4.6
Cebolla	94.3	94.6	5.0	5.0
Papa	68.5	67.2	2.2	2.3
Zanahoria	17.2	16.7	1.6	1.8
Verduras de hoja verde	23.9	22.0	1.6	1.6
Naranja	79.0	74.8	3.5	3.6
Plátano	62.5	63.0	2.3	2.4
Manzana	22.3	22.5	1.6	1.7
Limón	51.1	50.4	3.2	3.2
Maíz (tortilla, maíz en grano)	99.4	99.1	6.6	6.5
Frijol	97.8	98.1	5.3	5.4
Arroz	79.3	80.2	1.7	1.7
Pan	79.2	80.3	3.5	3.4
Carne	67.7	69.2	2.3	2.3
Leche	39.2	39.6	3.6	3.7
Huevo	93.8	92.5	3.5	3.6
Azúcar	96.1	96.3	6.4	6.4
Aceite	89.3	87.7	6.2	6.3

Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 304

### CUADRO 31.

**Cambio porcentual en el gasto de los hogares beneficiarios respecto a los hogares en condición de pobreza extrema en las localidades control**



Fuente: SEDESOL, (1999), "Más oportunidades para las familias más pobres. Evaluación de resultados del programa de Educación, Salud y Alimentación", México, D.F. pp. 314

## GESTIÓN DEL PROGRAMA

### CUADRO 32.

Resumen de los programas federales para la superación de la pobreza, 2003

Número	Programa y Subprograma	Ámbito geográfico			Beneficios PP		Reciben los apoyos				Requiere participación de:			
		Urbano	Rural	Restringido	Directo	Indirecto	PP	OSC	Otros	Gobiernos locales	Beneficiarios	Gobiernos locales	OSC	Sector Privado
<b>1</b>	<b>Hábitat</b>													
	Superación de la pobreza urbana	X		X1	X		X				X	X		P
	Mujeres jefas de familias	X		X1	X						X	X		P
	Mejoramiento de barrios	X		X1	X						X	X		P
	Reserva de suelos	X		X1		X			X			X		
	Ordenamiento del territorio	X		X1		X			X			X		
	Agencias de desarrollo hábitat	X		X1		X			X			X		
<b>2</b>	<b>Para el desarrollo local (microrregiones)</b>													
	Microrregiones y zonas de alta			X	X2	X		X				NE	X	P
	Identidad Jurídica		X	X2	X		X				X	P		
<b>3</b>	<b>Identidad Jurídica</b>		X	X2	X		X				X			
<b>4</b>	<b>Opciones productivas</b>													
	Apoyo a la palabra		X	X2	X		X					P		
	Crédito social	X	X	X2	X		X				X	P		
	Crédito productivo para mujeres		X	X2	X		X				X	P		
	Acompañamiento y formación													
	empresarial		X	X2	X		X					P	X	
	Ahorrando contigo	X		X2	X		X				X	P		
	Integración productiva		X	X2	X		X				X	P		
	Agencias de desarrollo local		X	X2		X		X				P	X	
<b>5</b>	<b>Programa de empleo temporal</b>		X	X2	X		X					P		
	<b>Para el desarrollo de las comunidades</b>													
<b>6</b>	<b>indígenas</b>		X	X3	X						X	X		P
<b>7</b>	<b>Zonas de alta marginación e indígenas</b>		X	CGO	X		X				X	X		
<b>8</b>	<b>Atención a jornaleros agrícolas.</b>													
	Vivienda saneamiento ambiental		X	X4	X		X					X		X
	Agua potable		X	X4	X		X				X			X
	Salud y seguridad social		X	X4	X		X					X		X
	Alimentación y abasto		X	X4	X		X					X		X
	Educación, cultura y recreación		X	X4	X		X					X		X
	Empleo, capacitación y productividad		X	X4	X		X					X		
	Procuración de justicia		X	X4	X		X					X		
	Tránsito migratorio		X	X4	X		X					X		
	Apoyo a contingencias		X	X4	X		X			X				
<b>9</b>	<b>Ahorro, subsidios y créditos para la vivienda "Tu casa"</b>	X	X		X		X				X	X		
<b>10</b>	<b>Oportunidades (antes Progres)</b>													
	Educación	X	X		X		X				X	X		
	Salud	X	X		X		X				X	X		
	Alimentación	X	X		X		X				X	P		
	Patrimonial	X	X		X		X				X	P		
<b>11</b>	<b>Coinversión social</b>													
	Promoción general	X	X		X	X		X			NE	NE	X	
	Promoción específica	X	X		X	X	X	X			NE	X	X	
	Promoción focalizada		X	X2	X	X	X	X			NE	X	X	

12	Iniciativa ciudadana 3x1	X	X		X			X	X
13	Jóvenes por México	X	X		X		X		X
14	Expertos en acción	X	X		X		X		X
<b>Capacitación y fortalecimiento</b>									
15	<b>institucional</b>								
	Capacitación para el fortalecimiento de la sociedad civil	X	X		X	X	X		NE P
	Fortalecimiento institucional para la gestión social municipal	X	X		X		X		
16	<b>Incentivos estatales.</b>	X	X		X		X		

PP=Población en pobreza

P=Se propiciará su participación

NE=No especificado

OSC=Organizaciones de la sociedad civil

CGO=Opera principalmente en Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

X1=Opera en una ciudad de cada entidad federativa, en el caso de los estados de la frontera norte: Tijuana, Cd. Acuña, Cd. Juárez, Monterrey, Nogales y Cd. Victoria.

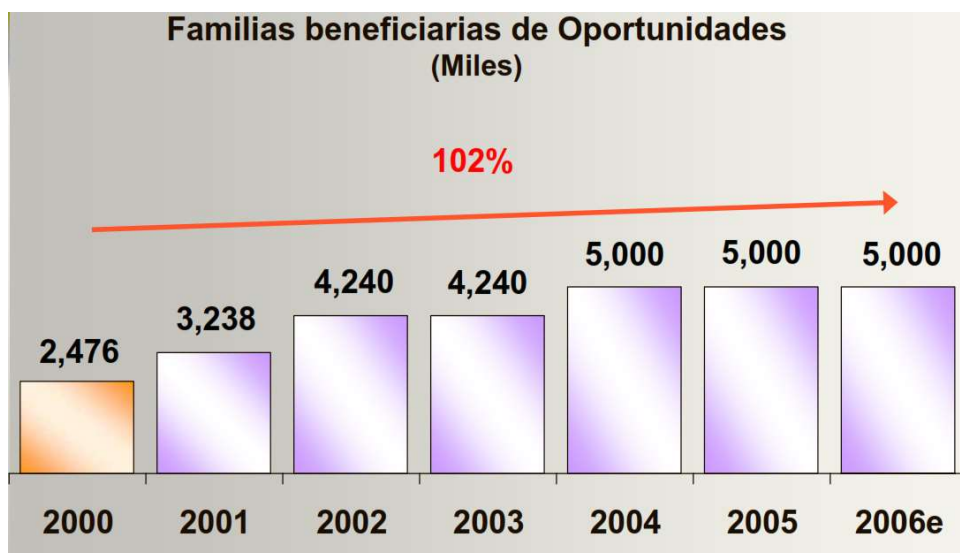
X2=Opera en las microrregiones de alta marginación publicadas en el Diario Oficial del 31 de enero de 2002.

X3=De los estados de la frontera norte sólo se considera a Chihuahua y Sonora.

X4=De los estados de la frontera norte sólo se considera a Baja California, Chihuahua, Sonora y Tamaulipas.

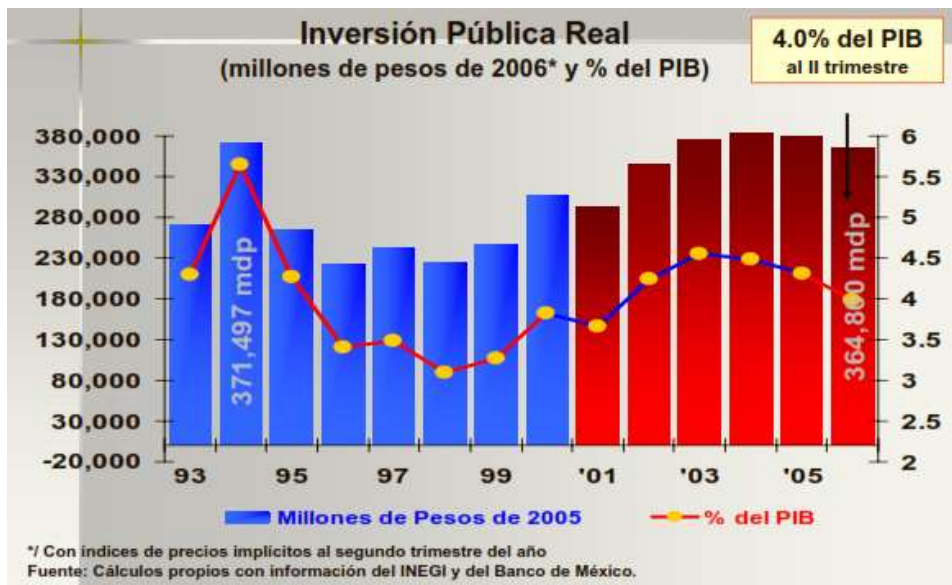
Fuente: Ordoñez Barba, Gerardo y Ortega Villa, Guadalupe (2006:167-168)

**CUADRO 33.**



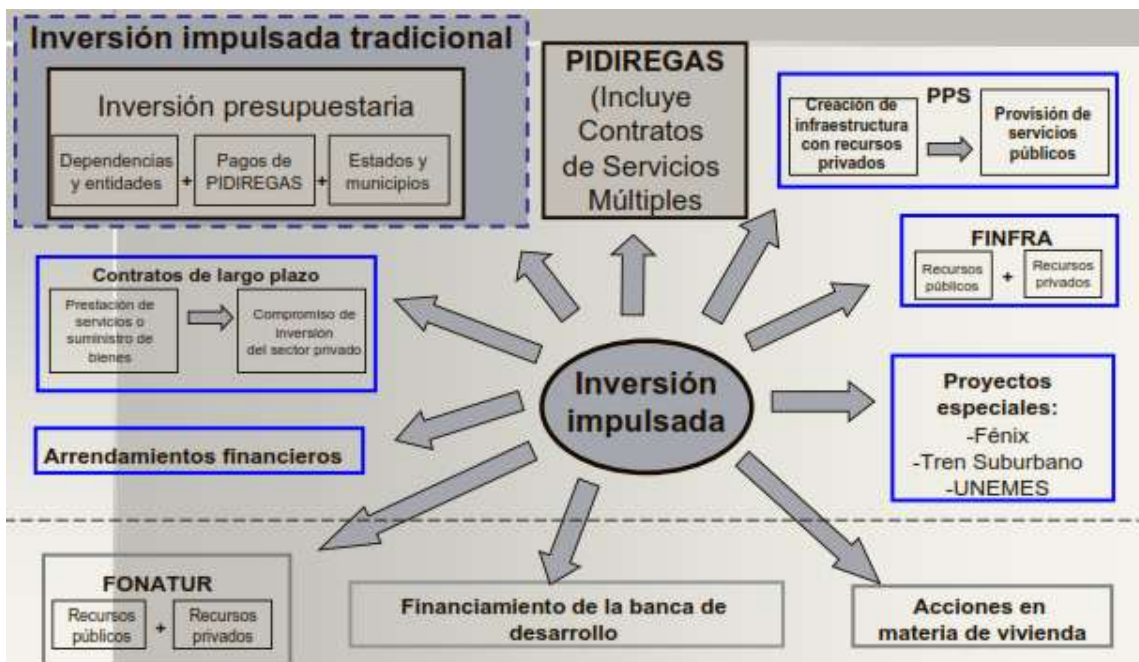
Fuente: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) “8 grandes logros de la democracia”. p. 26

CUADRO 34.



Fuente: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) “8 grandes logros de la democracia”. p. 10

CUADRO 35.



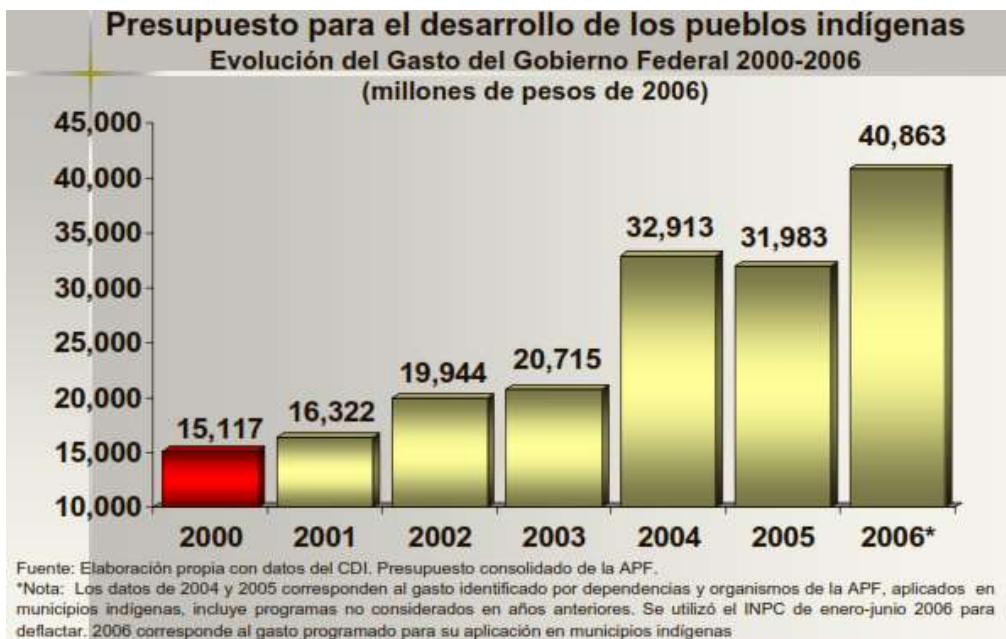
Fuente: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) “8 grandes logros de la democracia”. p. 11

CUADRO 36.



Fuente: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) "8 grandes logros de la democracia". p. 18

CUADRO 37.



Fuente: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) "8 grandes logros de la democracia". p. 27



**CUADRO 38.**



Fuente secundaria: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) “8 grandes logros de la democracia”. p. 29

**CUADRO 39.**



Fuente secundaria: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) “8 grandes logros de la democracia”. p. 30

### CUADRO 40.

JÓVENES DE 15 A 25 AÑOS QUE DECLARAN EL ESTUDIO COMO SU PRINCIPAL  
OCUPACIÓN, POR SEXO Y ESTATUS EN EL PROGRAMA (PORCENTAJES)

ESTATUS PROGRAMA	SEXO	ETNICIDAD	PORCENTAJE
Beneficiarios	Hombres	Indígenas	26.6
No beneficiarios	Hombres	Indígenas	12.1
Beneficiarios	Hombres	Mestizos	22.9
No beneficiarios	Hombres	Mestizos	23.7
Beneficiarios	Mujeres	Indígenas	28.0
No beneficiarios	Mujeres	Indígenas	7.4
Beneficiarios	Mujeres	Mestizas	32.7
No beneficiarios	Mujeres	Mestizas	10.7

Fuente secundaria: SEDESOL (2008), “Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención”, en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., p. 173

### CUADRO 41.



Fuente secundaria: Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas (2006) “8 grandes logros de la democracia”. p. 32

## CUADRO 42.

### PORCENTAJE DE MUJERES ENTRE 15 Y 25 AÑOS QUE AÚN NO SON MADRES, POR ESTATUS EN EL PROGRAMA, GENERACIÓN DE HIJAS

ESTATUS PROGRAMA	ETNICIDAD	PORCENTAJE
Beneficiaria	Indígena	73.7
No beneficiaria	Indígena	67.6
Beneficiaria	Mestiza	57.7
No beneficiaria	Mestiza	64.3

Fuente secundaria: SEDESOL (2008), “Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención”, en Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007), Tomo I, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., p. 171

## CUADRO 43.

### Acciones de Salud y frecuencia de la Atención requerida por Oportunidades

	GRUPO DE EDAD	FRECUENCIA DE ASISTENCIA
Niños	Recién nacido	3 revisiones: Al nacimiento, 7 y 28 días
	Menores de cinco años	14 revisiones: a los 2, 4, 6, 8, 10, 12, 18, 24, 30, 36, 42, 48, 54 y 60 meses
	De 5 a 9 años	1 revisión cada 6 meses
Adolescentes	De 10 a 19 años	1 revisión cada 6 meses
Mujeres	De 20 a 59 años	1 revisión cada 6 meses
	Embarazadas	5 revisiones de acuerdo con la evolución del embarazo
	En periodo de puerperio	3 revisiones: 1 en el puerperio mediato (7 días) y a los 28 y 42 días
Hombres	de 20 a 59 años	1 revisión cada 6 meses
Mujeres y hombres	de 60 años o más	1 revisión cada 6 meses

Fuente: *Oportunidades*, Reglas de Operación 2006

Fuente secundaria: Cruz, Carlos, De la Torre, Rodolfo, Velázquez, César (2006), “Informe compilatorio. Evaluación externa del impacto del Programa Oportunidades 2001-2006”. Instituto Nacional de Salud Pública, México, D.F. p. 45.



## CUADRO 44.

**Promedio de sobres de complemento alimenticio por niño de 2 a 4 años, medias anuales y diferencias de medias por entidad federativa, 2005-2006.**

	Entidad Federativa	2005	2006	Diferencia (2006-2005)
00	Nacional	9,80	10,16	0,35
01	Aguascalientes	10,10	9,80	-0,30
02	Baja California	9,66	9,91	0,25
03	Baja California Sur	10,16	9,97	-0,19
04	Campeche	10,43	10,73	0,30
05	Coahuila	10,10	9,99	-0,10
06	Colima	9,99	9,71	-0,28
07	Chiapas	9,94	10,03	0,09
08	Chihuahua	10,06	10,23	0,17
09	Distrito Federal	0,00	7,14	7,14
10	Durango	9,90	10,59	0,69
11	Guanajuato	10,07	10,59	0,52
12	Guerrero	10,01	9,98	-0,03
13	Hidalgo	9,99	9,99	0,00
14	Jalisco	9,79	10,16	0,37
15	México	9,62	10,30	0,67
16	Michoacán	10,03	10,14	0,11
17	Morelos	10,08	10,07	-0,02
18	Nayarit	9,97	10,02	0,05
19	Nueva León	10,50	10,34	-0,16
20	Oaxaca	9,02	10,13	1,11
21	Puebla	9,18	10,43	1,24
22	Querétaro	10,07	10,11	0,04
23	Quintana Roo	10,50	10,20	-0,30
24	San Luis Potosí	10,28	10,39	0,11
25	Sinaloa	10,63	10,04	-0,59
26	Sonora	10,07	10,10	0,03
27	Tabasco	9,93	10,04	0,11
28	Tamaulipas	9,89	9,90	0,02
29	Tlaxcala	10,04	10,02	-0,02
30	Veracruz	10,05	10,03	-0,02
31	Yucatán	9,95	10,29	0,33
32	Zacatecas	10,01	10,28	0,26

Fuente: Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados IV.19.

Fuente secundaria: Instituto Nacional De Salud Pública (2006), "Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006".

Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. p. 66

## CUADRO 45.

**Promedio de sobres de complemento alimenticio por mujer embarazada, medias anuales y diferencias de medias por entidad federativa, 2005-2006.**

	Entidad Federativa	2005	2006	Diferencia (2006-2005)
00	Nacional	11,96	12,01	0,05
01	Aguascalientes	12,10	11,73	-0,37
02	Baja California	11,94	11,77	-0,17
03	Baja California Sur	12,45	11,58	-0,87
04	Campeche	12,44	12,47	0,03
05	Coahuila	11,87	11,89	0,02
06	Colima	11,97	11,74	-0,23
07	Chiapas	12,07	12,02	-0,05
08	Chihuahua	11,89	12,21	0,31
09	Distrito Federal	0,00	12,00	12,00
10	Durango	12,05	12,52	0,47
11	Guanajuato	11,98	12,11	0,14
12	Guerrero	12,01	11,82	-0,18
13	Hidalgo	11,96	11,90	-0,06
14	Jalisco	11,68	12,03	0,35
15	México	11,70	12,18	0,49
16	Michoacán	12,04	11,98	-0,06
17	Morelos	11,91	12,02	0,11
18	Nayarit	12,00	11,97	-0,03
19	Nuevo León	12,29	11,95	-0,34
20	Oaxaca	12,16	11,92	-0,24
21	Puebla	11,36	11,88	0,52
22	Querétaro	11,97	11,91	-0,06
23	Quintana Roo	12,48	12,53	0,04
24	San Luis Potosí	12,14	12,24	0,09
25	Sinaloa	12,25	11,85	-0,39
26	Sonora	12,46	12,08	-0,38
27	Tabasco	11,84	11,86	0,02
28	Tamaulipas	11,97	12,03	0,06
29	Tlaxcala	12,09	11,93	-0,16
30	Veracruz	12,00	12,01	0,01
31	Yucatán	11,90	11,97	0,07
32	Zacatecas	12,17	12,38	0,21

Fuente: Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados IV.21.

Fuente secundaria: Instituto Nacional De Salud Pública (2006), "Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006".

Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. p. 74.

## CORRESPONSABILIDAD

### CUADRO 46.

**Familias que cumplieron su corresponsabilidad en salud, medias anuales y diferencias de medias por entidad federativa, 2005-2006.**

	Entidad Federativa	2005	2006	Diferencia (2006-2005)
		%	%	%
00	Nacional	96.08	96.25	0.17
01	Aguascalientes	93.43	94.20	0.77
02	Baja California	89.44	88.55	-0.89
03	Baja California Sur	92.07	92.67	0.60
04	Campeche	96.65	96.50	-0.15
07	Chiapas	97.26	97.22	-0.04
08	Chihuahua	94.27	94.57	0.30
05	Coahuila	92.45	93.90	1.45
06	Colima	95.38	95.84	0.46
09	Distrito Federal	90.49	88.16	-2.33
10	Durango	95.93	96.15	0.22
11	Guanajuato	95.68	95.86	0.18
12	Guerrero	97.61	97.76	0.15
13	Hidalgo	96.36	96.65	0.29
14	Jalisco	92.86	92.39	-0.47
15	México	95.77	96.62	0.85
16	Michoacán	94.48	94.57	0.09
17	Morelos	91.90	93.38	1.48
18	Nayarit	94.38	92.97	-1.41
19	Nueva León	92.72	94.17	1.45
20	Oaxaca	95.84	96.01	0.17
21	Puebla	96.95	96.86	-0.09
22	Querétaro	96.44	96.37	-0.07
23	Quintana Roo	96.61	97.05	0.44
24	San Luis Potosí	96.61	97.10	0.49
25	Sinaloa	95.26	96.18	0.92
26	Sonora	94.61	95.38	0.77
27	Tabasco	98.54	98.58	0.04
28	Tamaulipas	96.25	95.82	-0.43
29	Tlaxcala	95.68	96.40	0.72
30	Veracruz	96.61	96.52	-0.09
31	Yucatán	97.34	97.54	0.20
32	Zacatecas	96.24	96.14	-0.10

Fuente: Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados V.1.

Fuente secundaria: Instituto Nacional De Salud Pública (2006), “Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006”.

Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. p. 88.

**CUADRO 47.**

**Becarios que cumplieron su corresponsabilidad en educación de nivel primaria, medias anuales y diferencias de medias por entidad federativa, 2005-2006.**

	Entidad Federativa	2005 %	2006 %	Diferencia (2006- 2005)
00	Nacional	98.65	99.50	0.85
01	Aguascalientes	98.35	99.19	0.84
02	Baja California	98.06	99.33	1.27
03	Baja California Sur	97.73	98.76	1.03
04	Campeche	98.80	99.65	0.85
05	Coahuila	98.41	99.39	0.98
06	Colima	96.72	97.61	0.89
07	Chiapas	99.00	99.70	0.70
08	Chihuahua	97.38	99.19	1.81
09	Distrito Federal	99.58	98.28	-1.30
10	Durango	98.68	99.57	0.89
11	Guanajuato	98.51	99.29	0.78
12	Guerrero	98.67	99.50	0.83
13	Hidalgo	99.22	99.75	0.53
14	Jalisco	97.41	99.04	1.63
15	México	98.47	99.37	0.90
16	Michoacán	98.21	99.49	1.28
17	Morelos	98.97	99.29	0.32
18	Nayarit	98.49	99.71	1.22
19	Nueva León	97.35	99.12	1.77
20	Oaxaca	98.72	99.78	1.06
21	Puebla	98.89	99.41	0.52
22	Querétaro	98.95	99.49	0.54
23	Quintana Roo	99.14	99.67	0.53
24	San Luis Potosí	98.78	99.42	0.64
25	Sinaloa	98.71	99.49	0.78
26	Sonora	98.00	99.44	1.44
27	Tabasco	98.92	99.70	0.78
28	Tamaulipas	98.77	99.54	0.77
29	Tlaxcala	99.10	99.60	0.50
30	Veracruz	98.75	99.53	0.78
31	Yucatán	98.52	99.37	0.85
32	Zacatecas	98.74	99.48	0.74

Fuente: Indicadores de Seguimiento, Evaluación, Gestión y Resultados V.2.

Fuente secundaria: Instituto Nacional De Salud Pública (2006), “Evaluación del Cumplimiento de Metas, Costos Unitarios y apego del programa de Desarrollo Humano Oportunidades a las Reglas de Operación en 2006”.

Informe de Avance. Primera Parte. México, D.F. p. 98.

**CUADRO 48.**  
**LOS SIETE TRATADOS INTERNACIONALES “BÁSICOS” DE LAS NACIONES UNIDAS  
 EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

Tratado	Fecha de adopción	Estados Partes	Órgano de vigilancia
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966	155	Comité de Derechos Humanos
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	1966	152	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	1965	170	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial
Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	1979	181	Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	1984	141	Comité contra la Tortura
Convención sobre los Derechos del Niño	1989	192	Comité de los Derechos del Niño
Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990	34	Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes

*Fuente:* Base de datos de tratados de las Naciones Unidas, <http://untreaty.un.org/English/access.asp> (consultada el 21 de febrero de 2006). Todos los países han ratificado al menos uno de los siete tratados básicos de las Naciones Unidas; el 80% de los países han ratificado cuatro o más de esos tratados.

Fuente secundaria: OACDH (2006), “Preguntas frecuentes sobre el enfoque basado en los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”,

Nueva York, Ginebra, p. 33



**CUADRO 49.**  
**Cuadro comparativo entre los enfoques de Necesidades, Capacidades y de Derechos Humanos**

	PERSPECTIVA DEL ENFOQUE DE NECESIDADES	PERSPECTIVA DEL ENFOQUE DE CAPACIDADES	PERSPECTIVA DEL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS
<b>Objetivo de la intervención</b>	Poca atención a resultados. Centrada en actividades  Atender las necesidades de la gente sin considerar procesos más amplios  Caridad privada	Centrada exclusivamente en objetivos  Empoderar a la comunidad para la provisión y gestión de servicios públicos  Las necesidades son reclamaciones válidas	Centrada en procesos y resultados.  Realización de derechos Responsabilidad pública, política, moral, legal  Obligación, deber
<b>Papel de las ONGD del Norte</b>	Implementación directa para la provisión de servicios  Poder de decisión sobre las actividades y los procesos	Coordinación y creación de espacios de participación para la toma de decisiones conjuntas  Trabajo con comunidades, organizaciones contrapartes o gobiernos para atender necesidades	Empoderamiento de titulares de derechos y fortalecimiento de capacidades de titulares de obligaciones  Campañas para que los grupos vulnerables exijan rendición de cuentas
<b>¿Quién produce el cambio?</b>	Organizaciones del Norte	Comunidades del Sur empoderadas	Población más vulnerable como titulares de derechos
<b>Causas de la pobreza</b>	Causas inmediatas del problema	Causas inmediatas de la falta de derechos	Causas subyacentes y estructurales de la falta de derechos
<b>¿Con quién trabajamos?</b>	Con beneficiarios, que ocasionalmente pueden participar para mejorar la prestación de servicios	Con grupos capaces de proveer y gestionar servicios a nivel muy básico	Con titulares de derechos y obligaciones
<b>Relación con los gobiernos</b>	Las ONGD del Norte asumen el papel de los gobiernos	Las comunidades empoderadas asumen el papel del gobierno	Los gobiernos, fortalecidos en su papel de titulares de obligaciones, rinden cuentas
<b>Equidad de género</b>	Se atienden necesidades de hombres y mujeres, sin cuestionar las relaciones de poder	Se empodera a las mujeres en los procesos de desarrollo, pero sin cuestionar relaciones de poder	Se incide en las relaciones de poder para fortalecer a la mujer como titular de derechos
<b>Trabajo más allá de lo local</b>	Las intervenciones no se vinculan con el nivel nacional e internacional	Las intervenciones no se vinculan con el nivel nacional e internacional	Se piensa y se actúa local y globalmente
<b>Tipo de intervenciones</b>	Provisión de servicios	Fortalecimiento de capacidades	Enfoque integral, formación en derechos, incidencia política para conseguir su realización

Fuente secundaria:  
  
Guía para la incorporación del EBDH en los programas de agua y saneamiento, (2013:56)

Fuente: Adaptado de ACTION AID (2011) *Human Rights Based Approach Resource Book*, y SAVE THE CHILDREN (2002) *Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación*.

**CUADRO 50.**  
**Reformas Constitucionales en materia de Derechos Humanos en México**

TEXTO ANTERIOR	DECRETO DEL 10 DE JUNIO DE 2011
Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos <b>todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</b>
	<b>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</b>
	<b>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</b>
Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.	Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.	Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias <b>sexuales</b> , el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.
Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.	Art. 3o.- Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.	La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, <b>el respeto a los derechos humanos</b> y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.
I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;	I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.	II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.
Además:	Además:
a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;	a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;
b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y	b) Será nacional, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura, y
c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;	c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;



<p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;</p>	<p>III. Para dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale;</p>
<p>IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p>	<p>IV. Toda la educación que el Estado imparta será gratuita;</p>
<p>V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p>	<p>V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura;</p>
<p>VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p>	<p>VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</p>
<p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p>	<p>a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III, y</p>
<p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;</p>	<p>b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley;</p>

<p>VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y</p>	<p>VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y</p>
<p>VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.</p>	<p>VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.</p>
<p>Art. 11.- Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa (sic), por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p>	<p>Art. 11.- <b>Toda persona</b> tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.</p>

	<b>En caso de persecución, por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar asilo; por causas de carácter humanitario se recibirá refugio. La ley regulará sus procedencias y excepciones.</b>
Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano.	Art. 15.- No se autoriza la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren <b>los derechos humanos reconocidos por esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.</b>
Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.	Art. 18.- Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.
El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.	El sistema penitenciario se organizará sobre la base <b>del respeto a los derechos humanos</b> , del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.
La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.	La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.
La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.	La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

<p>La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.</p>	<p>La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.</p>
<p>Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.</p>	<p>Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará solo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.</p>
<p>Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p>	<p>Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.</p>
<p>Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.</p>	<p>Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.</p>

<p>Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.</p>	<p>Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.</p>
<p>Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.</p>	<p>Art. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente <b>cuando aquel no estuviere reunido</b>, podrá restringir o suspender en todo <b>el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías</b> que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que <b>la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona</b>. Si <b>la restricción o suspensión</b> tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.</p>
	<p><b>En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.</b></p>

	<p><b>La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.</b></p>
	<p><b>Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.</b></p>
	<p><b>Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.</b></p>
<p>Art. 33.- Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.</p>	<p>Art. 33.- Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y <b>gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.</b></p>
	<p><b>El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.</b></p>
<p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p>	<p>Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.</p>
<p>Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p>	<p>Art. 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:</p>
<p>I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p>	<p>I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.</p>

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.	II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.	III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.	IV.- Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.
V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.	V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.	VI.- Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.	VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.
VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.	VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.	IX.- Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.
X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.	X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y <b>promoción de los derechos humanos</b> y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.	XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.	XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.	XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación.
XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.	XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.
XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.	XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.	XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.
XVII.- (DEROGADA, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)	XVII.- (DEROGADA, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)
XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.	XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.
XIX.- (DEROGADA, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)	XIX.- (DEROGADA, D.O.F. 28 DE DICIEMBRE DE 1982)
XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.	XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.
Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.	Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.



<p>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.</p>	<p><b>La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.</b></p>
<p>La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.</p>	<p>La Suprema Corte de Justicia nombrará y removerá a su secretario y demás funcionarios y empleados. Los Magistrados y jueces nombrarán y removerán a los respectivos funcionarios y empleados de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, conforme a lo que establezca la ley respecto de la carrera judicial.</p>
<p>Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.</p>	<p>Cada cuatro años, el Pleno elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el período inmediato posterior.</p>
<p>Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:</p>	<p>Cada Ministro de la Suprema Corte de Justicia, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:</p>
<p>Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”</p>	<p>Presidente: “¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?”</p>
<p>Ministro: “Sí protesto”</p>	<p>Ministro: “Sí protesto”</p>
<p>Presidente: “Si no lo hicierais así, la Nación os lo demande”.</p>	<p>Presidente: “Si no lo hicierais así, la Nación os lo demande”.</p>
<p>Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.</p>	<p>Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito protestarán ante la Suprema Corte de Justicia y el Consejo de la Judicatura Federal.</p>
<p>Art. 102.-</p>	<p>Art. 102.-</p>

<p>A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.</p>	<p>A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.</p>
<p>Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.</p>	<p>Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.</p>
<p>El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.</p>	<p>El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.</p>
<p>En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.</p>	<p>En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.</p>
<p>El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.</p>	<p>El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.</p>
<p>La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.</p>	<p>La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.</p>

<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p>	<p>B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.</p>
<p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p>	<p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. <b>Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</b></p>
<p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.</p>	<p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos <b>electorales y jurisdiccionales.</b></p>
<p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>	<p>El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p>
	<p><b>Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.</b></p>

<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p>	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.</p>
<p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>	<p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.</p>
	<p><b>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</b></p>
<p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p>	<p>El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.</p>
<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p>	<p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p>

	<b>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.</b>
Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:	Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:	I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:
a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;	a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
b).- La Federación y un municipio;	b).- La Federación y un municipio;
c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;	c).- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;
d).- Un Estado y otro;	d).- Un Estado y otro;
e).- Un Estado y el Distrito Federal;	e).- Un Estado y el Distrito Federal;
f).- El Distrito Federal y un municipio;	f).- El Distrito Federal y un municipio;
g).- Dos municipios de diversos Estados;	g).- Dos municipios de diversos Estados;
h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;	h).- Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;	i).- Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y	j).- Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.	k).- Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.	Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.	En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.
II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.	II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:	Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;	a).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión;
b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;	b).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;	c).- El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y	d).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano, y
e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;	e).- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea;

<p>f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.</p>	<p>f).- Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.</p>
<p>g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>	<p>g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución <b>y en los tratados internacionales de los que México sea parte.</b> Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.</p>
<p>La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.</p>	<p>La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.</p>
<p>Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.</p>	<p>Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.</p>
<p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p>	<p>Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.</p>
<p>III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p>	<p>III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten.</p>
<p>La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.</p>	<p>La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.</p>

---

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución.

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación. <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/10Junio.html>



**CUADRO 51.**

**Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por México**

No	ÁREA	NOMBRE	PUBLICACIÓN EN DOF
1.	De carácter general	Carta de la Organización de los Estados Americanos.	13/01/1949
2.		Carta de las Naciones Unidas.	09/10/1946
3.		Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica.	07/05/1981
4.		Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador.	01/09/1998
5.		Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, hecha en Viena el 23 de mayo de 1969.	14/02/1975
6.		Convención sobre el Estatuto de los Apátridas.	25/08/2000
7.		Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.	09/10/1946
8		Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	20/05/1981 F. DE E. 22/06/1981
9		Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	03/05/2002
10		Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Destinado a Abolir la Pena de Muerte.	26/10/2007
11		Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.	12/05/1981
12		Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, adoptado en Asunción, Paraguay, el ocho de junio de mil novecientos noventa.	09/10/2007
13.	Asilo	Convención sobre Asilo Diplomático.	05/04/1957
14.		Convención sobre Asilo Político.	10/04/1936

15.		Convención sobre Asilo Territorial.	04/05/1981
16.		Convención sobre Asilo.	19/03/1929
17.		Convención Internacional contra la Toma de Rehenes.	29/07/1987
18.		Convención sobre Deberes y Derechos de los Estados en Caso de Luchas Civiles.	18/03/1929
19.		Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad.	22/04/2002
20.		Convenio I de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos y Enfermos de las Fuerzas Armadas en Campaña.	23/06/1953
21.	Derecho Internacional Humanitario	Convenio II de Ginebra para Mejorar la Suerte de los Heridos, Enfermos y Náufragos de las Fuerzas Armadas en el Mar.	23/06/1953
22.		Convenio III de Ginebra relativo al Trato de los Prisioneros de Guerra.	23/06/1953
23.		Convenio IV de Ginebra relativo a la Protección de Personas Civiles en Tiempo de Guerra.	23/06/1953
24.		Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la aprobación de un Signo Distintivo Adicional.	05/01/2009
25.		Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 sobre la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado.	14/04/2004
26.		Convención Interamericana Sobre Desaparición Forzada de Personas.	06/05/2002
27.	Desaparición forzada	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.	22/06/2011
28.		Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.	12/03/2001
29.	Personas con discapacidad	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	02/05/2008
30.		Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	02/05/2008
31.		Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes.	17/09/1987
32.	Discriminación racial	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial.	13/06/1975

33.		Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid.	03/04/1980
34.		Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial establecida en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.	03/05/2002
35.	Educación y Cultura	Convención sobre la Orientación Pacífica de la Enseñanza.	17/06/1938
36.		Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.	26/02/2007
37.	Esclavitud	Convención Relativa a la Esclavitud.	13/09/1935
38.		Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud.	24/06/1960
39.		Protocolo para modificar la Convención relativa a la Esclavitud firmada en Ginebra, Suiza, el 25 de septiembre de 1926.	11/05/1955
40.	Extradición	Convención de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de Bélgica.	15/08/1939
41.		Convención sobre Extradición.	25/04/1936
42.		Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Belice.	12/02/1990
43.		Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá.	28/01/1991
44.		Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de El Salvador.	27/05/1998
45.		Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa.	16/03/1995
46.		Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Guatemala.	13/06/2005
47.		Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de la India.	16/01/2009

48.	Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Venezuela.	24/11/2005
49.	Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Ecuador.	20/06/2007
50.	Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Helénica.	14/01/2005
51.	Tratado de Extradición entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Oriental del Uruguay.	05/04/2005
52.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y Australia.	31/05/1991
53.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina.	14/08/2013
54.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia.	14/02/2013
55.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Corea.	30/01/1998
56.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.1	23/08/2013
57.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Cuba.	21/06/1930
58.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia.	04/10/1937
59.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Nicaragua.	09/12/1998
60.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Portuguesa.	09/05/2000
61.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú.	20/06/2001
62.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá.	28/01/2008

63.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y la República del Paraguay.	05/03/2007
64.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil.	12/04/1938
65.	Protocolo Adicional al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos del Brasil del 28 de diciembre de 1933.	12/04/1938
66.	Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América.	26/02/1980
67.	Protocolo al Tratado de Extradición entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América del 4 de mayo de 1978.	08/06/2001
68.	Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica.	25/04/1995
69.	Tratado de Extradición y Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Chile.	26/03/1997
70.	Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España.2	21/05/1980
71.	Protocolo por el que se Modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España, del 21 de noviembre de 1978.	19/03/1997
72.	Segundo Protocolo por el que se Modifica el Tratado de Extradición y Asistencia Mutua en Materia Penal entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino de España de 21 de noviembre de 1978.	04/04/2001
73.	Tratado entre la República Mexicana y el Reino de los Países Bajos, Para la Extradición de Criminales.	25/05/1909
74.	Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Popular China sobre Extradición.	03/07/2012
75.	Tratado para la Extradición de Delincuentes (Italia, 1899).	16/10/1899

76.		Tratado para la Extradición de Criminales entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda.	05/02/1889
77.	Genocidio	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.	11/10/1952
78.	Medio ambiente	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.	21/12/1993
79.		Acuerdo de Cooperación Ambiental entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canadá.	28/01/1991
80.		Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África.	01/06/1995
81.		Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.	29/11/2000
82.		Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena.	06/11/1949
83.		Protocolo a la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena.	09/04/1959
84.		Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.	07/05/1993
85.		Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.	24/11/2000 F. de E. 08/12/2008
86.		Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América.	29/05/1942
87.		Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.	29/08/1986
88.		Enmienda a los Artículos 6 y 7 de la Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.	28/01/1993
89.		Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	06/03/1992
90.		Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación.	09/08/1991
91.		Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.	17/05/2004

92.	Convenio de Róterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional.	02/08/2005
93.	Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.	22/12/1987
94.	Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono.	12/02/1990
95.	Modificaciones al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono.	24/10/1994
96.	Enmienda al Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono.	27/12/1991
97.	Enmiendas del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, 1987, adoptadas durante la novena reunión de las partes, celebrada en Montreal del quince al diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y siete.	06/09/2006
98.	Enmienda de Beijing que modifica el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, adoptada el tres de diciembre de mil novecientos noventa y nueve por la XI conferencia de las partes.	26/10/2007
99.	Convenio Interamericano de Lucha contra la Langosta, firmado en Montevideo.	26/02/1948
100.	Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973.	08/07/1992
101.	Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques.	07/07/1992
102.	Convenio Internacional Relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos.	25/05/1976
103.	Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por Sustancias Distintas de los Hidrocarburos.	19/05/1980
104.	Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos.	06/02/1995

105.		Convenio Internacional sobre el Control de los Sistemas Antiincrustantes Perjudiciales de los Buques, adoptado en Londres, el cinco de octubre de dos mil uno	19/11/2008
106.		Convenio sobre la Diversidad Biológica.	07/05/1993
107.		Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.	28/10/2003
108.		Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.	16/07/1975
109.	Menores	Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en materia de Adopción de Menores.	21/08/1987
110.		Convención Interamericana sobre obligaciones alimentarias.	18/11/1994
111.		Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores.	18/11/1994
112.		Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios.	19/04/1983
113.		Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional.	24/10/1994
114.		Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.	06/03/1992
115.		Convención sobre los Derechos del Niño.	25/01/1991
116.		Enmienda al párrafo 2 del artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño.	01/06/1998
117.		Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados.	03/05/2002
118.		Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía.	22/04/2002
119.	Migración y Nacionalidad	Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Francesa relativo a la Readmisión de Personas.	27/08/1998
120.		Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Estatuto de los Apátridas.	25/08/2000



121.		Convención sobre condiciones de los extranjeros.	20/08/1931
122.		Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones.	09/08/2002
123.	Minorías y Pueblos Indígenas	Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.	24/01/1991
124.		Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.	25/10/1993
125.	Mujeres	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belém do Pará.	19/01/1999
126.		Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer.	29/04/1981
127.		Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.	16/11/1954
128.		Convención Internacional para la Supresión de la Trata de Mujeres y Menores.	25/01/1936
129.		Protocolo que modifica el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores del 30 de septiembre de 1921 y el Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad, del 11 de octubre de 1933.	19/10/1949
130.		Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad.	21/06/1938
131.		Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	12/05/1981
132.		Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	03/05/2002
133.		Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada.	25/10/1979
134.		Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer.	28/04/1981
135.		Convención sobre Nacionalidad de la Mujer.	18/04/1936
136.		Convención Internacional con Objeto de Asegurar una Protección Eficaz Contra el Tráfico Criminal Conocido Bajo el Nombre de Trata de Blancas.	20/06/1956
137.		Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena.	19/06/1956

138.	Penal Internacional	Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional.	26/10/2007
139.		Convención Interamericana contra la Corrupción.	09/01/1998
140.		Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.	27/09/1999
141.		Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.	31/12/2005
142.		Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	10/04/2003
143.	Propiedad Intelectual	Acta de Bruselas que completa la Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas del 9 de septiembre de 1886, completada en París, en 1896, Berlín 1908, Berna 1914 y Roma 1928 y revisada en Bruselas el 26 de junio de 1948.	20/12/1968
144.		Acta de Paris del Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas.	24/01/1975
145.		Acuerdo de Viena por el que se establece una Clasificación Internacional de los Elementos Figurativos de las Marcas.	23/03/2001
146.		Arreglo de Estrasburgo relativo a la Clasificación Internacional de Patentes.	23/03/2001
147.		Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional, del treinta y uno de octubre de mil novecientos cincuenta y ocho, revisado en Estocolmo el catorce de julio de mil novecientos sesenta y siete y modificado el veintiocho de septiembre de mil novecientos setenta y nueve y su Reglamento adoptado el cinco de octubre de mil novecientos setenta y seis.	23/03/2001
148.		Arreglo de Lisboa, relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional, hecho en ese mismo lugar, el treinta y uno de octubre de mil novecientos cincuenta y ocho.	27/10/1964
149.		Arreglo de Locarno que establece una Clasificación Internacional para los Dibujos y Modelos Industriales.	23/03/2001

150.	Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas.	10/04/2001
151.	Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Francesa para la Protección de los Derechos de Autor de las Obras Musicales de sus Nacionales.	30/11/1951
152.	Convención Interamericana sobre Derechos de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas.	24/10/1947
153.	Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas Intérpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión.	27/05/1964
154.	Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial.	28/03/2006
155.	Convención sobre Propiedad Literaria y Artística, suscrita en la Cuarta Conferencia Internacional Americana.	23/04/1964
156.	Convención Universal sobre Derecho de Autor revisada en París el 24 de julio de 1971.	09/03/1976
157.	Convención Universal sobre Derecho de Autor.	06/06/1957
158.	Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial.	11/07/1964
159.	Acta de Revisión del Convenio de Paris para la Protección de la Propiedad Industrial.	27/07/1976
160.	Convenio de Propiedad Literaria, Científica y Artística.	14/05/1925
161.	Convenio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Reino de Dinamarca para la Protección Mutua de las Obras de sus Autores, Compositores y Artistas	26/08/1955
162.	Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Federal de Alemania para la Protección de los Derechos de Autor de las Obras Musicales de sus Nacionales.	30/04/1956
163.	Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas contra la Reproducción no Autorizada de sus Fonogramas.	08/02/1974
164.	Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual firmado en Estocolmo el 14 de julio de 1967.	08/07/1975

165.		Modificaciones del Reglamento del Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT) adoptadas el 29 de septiembre de 2010 por la Asamblea de la Unión Internacional de Cooperación en materia de Patentes (Unión PCT) en su cuadragésimo primer periodo de sesiones (24° extraordinario), celebrado del 20 al 29 de septiembre de 2010, en vigor a partir del 1 de julio de 2011.	28/09/2011
166.		Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los Fines del Procedimiento en materia de Patentes.	10/04/2001
167.		Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT) y su Reglamento.	31/12/1994
168.		Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor.	15/03/2002
169.		Tratado sobre el Registro Internacional de Obras Audiovisuales.	09/08/1991
170.	Refugiados	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.	25/08/2000
171.		Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.	25/08/2000
172.	Salud	Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco.	25/02/2005
173.		Código Sanitario Pan-americano.	28/06/1929
174.		Protocolo anexo al Código Sanitario Panamericano.	15/11/1954
175.	Tortura	Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanos o Degradantes.	06/03/1986
176.		Declaración para el Reconocimiento por parte de México de la competencia del Comité contra la Tortura, establecido en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro.	03/05/2002
177.		Enmiendas a los artículos 17, párrafo 7 y 18, párrafo 5, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes del diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, adoptadas en Nueva York, el ocho de septiembre de mil novecientos noventa y dos.	03/05/2002
178.		Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de dos mil dos.	15/06/2006

179.		Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.	11/09/1987
180.	Trabajo	Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.	21/12/1993
181.		Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.	13/08/1999
182.		Convenio Internacional del Trabajo No. 12 Relativo a la Indemnización por Accidente del Trabajo en la Agricultura, firmado en Ginebra, Suiza.	31/12/1937
183.		Convenio Internacional del Trabajo No. 13 Relativo al Empleo de la Cerusa en la Pintura, firmado en Ginebra, Suiza.	11/03/1938
184.		Convenio Internacional del Trabajo No. 14 Relativo a la Aplicación del Descanso Semanal en las Empresas Industriales, firmado en Ginebra, Suiza.	16/03/1938
185.		Convenio Internacional del Trabajo No. 16 Relativo al Examen Médico Obligatorio de Menores Empleados a Bordo de Buques, firmado en Ginebra, Suiza.	23/04/1938
186.		Convenio Internacional del Trabajo No. 21 Relativo a la Simplificación de la Inspección de los emigrantes a Bordo de los Buques, firmado en Ginebra, Suiza.	28/04/1938
187.		Convenio Internacional del Trabajo No. 27 Relativo a la Indicación del Peso en los Grandes Fardos Transportados por Barco, firmado en Ginebra, Suiza.	12/08/1935
188.		Convenio 56, Relativo al Seguro de Enfermedad de la Gente de Mar, firmado en Ginebra, Suiza.	05/03/1984
189.		Convenio 58 por el que se Fija la Edad Mínima de Admisión de los Niños al Trabajo Marítimo.	22/06/1951
190.		Convenio 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección al Derecho Sindical, adoptado el 9 de julio de 1948, por la XXXI Conferencia Internacional del Trabajo, en San Francisco, California.	16/10/1950
191.		Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo, Relativo a la Protección del Salario.	12/12/1955
192.		Convenio número 90 Relativo al Trabajo Nocturno de los Niños en la Industria.	19/07/1956 F. DE E. 11/09/1956

193.	Convenio Internacional del Trabajo No. 99 Relativo a los Métodos para la Fijación de Salarios Mínimos en la Agricultura, firmado en Ginebra, Suiza.	28/10/1952
194.	Convenio 100, relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor.	09/10/1952
195.	Convenio 105 Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso.	21/08/1959 F. DE E. 17/09/1959
196.	Convenio Internacional del Trabajo No. 106 Relativo al Descanso Semanal en el Comercio y en las Oficinas, firmado en Ginebra, Suiza.	21/08/1959
197.	Convenio 111, Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación.	11/08/1962
198.	Convenio 112 Relativo a la Edad Mínima de Admisión al Trabajo de los Pescadores.	25/10/1961
199.	Convenio Numero 134 Relativo a la Prevención de los Accidentes del Trabajo de la Gente de Mar.	21/01/1975
200.	Convenio 135, Relativo a la Protección y Facilidades que deben Otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa.	21/01/1975
201.	Convenio 144 Sobre Consultas Tripartitas para Promover la Aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo.	28/11/1978
202.	Convenio 150 Sobre la Administración del Trabajo: Cometido, Funciones y Organización.	13/05/1982
203.	Convenio 153 Sobre Duración del Trabajo y Periodos de Descanso en los Transportes por Carretera.	14/05/1982
204.	Convenio 155 Sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo.	06/03/1984
		F. DE E. 05/04/1984
205.	Convenio 159 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas.	22/04/2002
206.	Convenio 161 Sobre los Servicios de Salud en el Trabajo.	13/04/1987

---

207.		Convenio 170 Sobre la Seguridad en la Utilización de los Productos Químicos en el Trabajo	04/12/1992
208.		Convenio 172 Sobre las Condiciones de Trabajo en los Hoteles, Restaurantes y Establecimientos Similares.	05/08/1993
209.		Convenio 182 Sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación.	07/03/2001
210.		Convenio sobre el Empleo de Mujeres en Trabajos Subterráneos en las Minas de Todas Clases.	21/04/1938

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/TL.html>

**CUADRO 52. Vinculación del Programa Nacional de Derechos Humanos con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**

VINCULACIÓN DEL PNDH CON EL PND					
EJES RECTORES	OBJETIVOS DEL PND	OBJETIVOS DEL PNDH			
		Políticas Públicas	Mecanismos Jurídicos	Cultura en Derechos Humanos	Armonización Legislativa
	1.1 Certeza jurídica				
<b>Eje 1. Estado de Derecho y seguridad</b>	1.2 Procuración e impartición de justicia				
	1.5 Confianza en las instituciones públicas				
	Estado de Derecho	1.6 Cultura de la legalidad			
	1.7 Derechos humanos				



Seguridad nacional	1.9 Seguridad fronteriza				
	1.10 Cooperación internacional				
	1.11 Prevención del delito				
Seguridad pública	1.12 Cuerpos policíacos				
	1.13 Participación ciudadana				
<b>Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos</b>	2.7 Sector rural				
	2.12 Sector hidráulico				
Productividad y competitividad	2.13 Construcción y vivienda				
Infraestructura para el desarrollo	3.1 Superación de la pobreza				
<b>Eje 3. Igualdad de oportunidades</b>	3.2 Salud				
Desarrollo integral	3.3 Transformación educativa				
	3.4 Pueblos indígenas				
	3.5 Igualdad entre mujeres y hombres				

Grupos prioritarios	3.6 Grupos vulnerables				
	3.7 Familia, niños y jóvenes				
Cultura y esparcimiento	3.8 Cultura, arte, deporte y recreación				
		Políticas Públicas	Mecanismos Jurídicos	Cultura en Derechos Humanos	Armonización Legislativa
<b>Eje 4. Sustentabilidad ambiental</b>	4.1 Agua				
Aprovechamiento sustentable de los recursos naturales	4.2 Bosques y selvas				
	4.3 Biodiversidad				
Protección del medio ambiente	4.4 Gestión y justicia en materia ambiental				
	4.5 Ordenamiento ecológico				
	4.6 Cambio climático				
	4.7 Residuos sólidos y peligrosos				

Conocimiento y cultura para la sustentabilidad ambiental	4.8 Investigación científica ambiental con compromiso social				
	4.9 Educación y cultura ambiental				
<b>Eje 5. Democracia efectiva y política exterior responsable</b>	5.2 Modernización del sistema político				
Democracia efectiva	5.3 Participación ciudadana				
	5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental				
	5.5 Transparencia y rendición de cuentas				
Política exterior responsable	5.6 La política exterior, palanca del desarrollo nacional				
	5.7 México en la construcción del orden mundial				
	5.8 Diversificar la agenda de la política exterior				
	5.9 Mexicanos en el exterior y migración				

Fuente: DOF (2008), "Programa Nacional de Derechos Humanos", Congreso de Diputados, México D.F. P. 7-9

**CUADRO 53. Objetivo 1. Fortalecer la perspectiva de derechos humanos en la elaboración de las políticas públicas de la APF.**

NOMBRE DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	SITUACIÓN ACTUAL	META 2012
Índice de voz y transparencia (mide los derechos humanos y el nivel de las libertades civiles y políticas)	Del 1 al 100 donde 100 es la mejor calificación.	Calificación de +0.06*.	Obtener una calificación de +0.16.
Empowerment Rights Index.	Del 0 al 10 donde 10 es la mejor calificación.	Calificación de 7**.	Obtener una calificación de 8.
Atención eficaz de las Recomendaciones emitidas por la CNDH	% de recomendaciones atendidas eficazmente.	67% de recomendaciones atendidas eficazmente***.	70% de recomendaciones atendidas eficazmente.
Programas con contenidos de derechos humanos	Número de programas.	N/D	19 Programas con contenidos de derechos humanos****.
Informes periódicos del cumplimiento de las líneas de acción del PNDH. *****	% de líneas de acción cumplidas.	N/D	100%

\*Fuente: Governance Matters 2007, World wide Governance Indicators, 1996-2006.

\*\*Fuente: Ciri Human Rights Data Project, Aggregated Indices, Empowerment Rights Index (2006).

\*\*\*Fuente. Secretaría de Gobernación, elaborado con información de la CNDH.

\*\*\*\*Comprende las 18 Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. Las Entidades de la APF, serán consideradas a través de las Dependencias a las que se encuentren sectorizadas.

\*\*\*\*\*El cumplimiento de las líneas de acción se reflejará a través de los informes de ejecución que rindan las Dependencias y Entidades de la APF. El contraste de este indicador con los demás indicadores establecidos, permitirá mostrar el grado de impacto de las acciones del PNDH.

Fuente secundaria: DOF, Programa Nacional de Derechos Humanos (2008:11)

**CUADRO 54. Objetivo 2. Fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos.**

NOMBRE DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	SITUACIÓN ACTUAL	META 2012
Índice de estado derecho.	Del 1 al 100, donde 100 es la mejor calificación.	Calificación de -0.49*.	Obtener una calificación de -0.35.
Physical Integrity Rights Index.	Del 0 al 8, donde 8 es la mejor calificación.	Calificación de 1**.	Obtener una calificación de 5.
Índice de confianza en las leyes	% de ciudadanos que confían en las leyes.	% 34.69***.	Aumentar a 40%.
Informes periódicos del cumplimiento de las líneas de acción del PNDH. ****	% de líneas de acción cumplidas.	N/D	100%

Fuente secundaria: DOF, Programa Nacional de Derechos Humanos (2008:11-12)

\*Fuente: Governance Matters 2007, World wide Governance Indicators, 1996-2006.  
 \*\*Fuente: Ciri Human Rights Data Project, Aggregated Indices, Physical Integrity Rights Index (2006).  
 \*\*\*Fuente: Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005.  
 \*\*\*\*El cumplimiento de las líneas de acción se reflejará a través de los informes de ejecución que rindan las Dependencias y Entidades de la APF. El contraste de este indicador con los demás indicadores establecidos, permitirá mostrar el grado de impacto de las acciones del PNDH.

**CUADRO 55. Objetivo 3. Consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos.**

NOMBRE DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	SITUACIÓN ACTUAL	META 2012
Índice de cultura de los derechos humanos.	% de percepción del respeto a los derechos humanos.	45.60%*	Disminuir al 40% la percepción de que el gobierno no respeta los derechos humanos de los ciudadanos.
Acciones de formación de servidores públicos**.	% de incremento de acciones de formación.	258***	Aumentar en un 20 el % del porcentaje de acciones de formación.
Informes periódicos del cumplimiento de las líneas de acción del PNDH. ****	% de líneas de acción cumplidas.	N/D	100%

\*Fuente, Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2005.

\*\*Las acciones de formación consistirán entre otras sobre cursos de capacitación, seminarios, congresos, talleres, publicaciones, ciclos de cine y campañas de concientización en escuelas y medios de comunicación.

\*\*\*Fuente. Datos propios, elaborado con información de la CNDH, SEGOB, PGR y SRE, año base 2007.

\*\*\*\*El cumplimiento de las líneas de acción se reflejará a través de los informes de ejecución que rindan las Dependencias y Entidades de la APF. El contraste de este indicador con los demás indicadores establecidos, permitirá mostrar el grado de impacto de las acciones del PNDH.

Fuente secundaria: DOF, Programa Nacional de Derechos Humanos (2008:12)

**CUADRO 56. Objetivo 4. Fortalecer e institucionalizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de tratados jurídicos de derechos humanos y promoverlo al interior del poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno.**

NOMBRE DE INDICADOR	UNIDAD DE MEDIDA	SITUACIÓN ACTUAL	META 2012
Actividad normativa del Ejecutivo Federal con impacto en la protección de los derechos humanos establecidos en instrumentos internacionales.  (Incluyen presentación de iniciativas, emisión de decretos, acuerdos, suscripción de tratados internacionales).	Cantidad	4*	10
Informes periódicos del cumplimiento de las líneas de acción del PNDH. **	% de líneas de acción cumplidas.	N/D	100%

\*Informe de Ejecución del PND 2007.

\*\*El cumplimiento de las líneas de acción se reflejará a través de los informes de ejecución que rindan las Dependencias y Entidades de la APF. El contraste de este indicador con los demás indicadores establecidos, permitirá mostrar el grado de impacto de las acciones del PNDH.

Fuente secundaria: DOF, Programa Nacional de Derechos Humanos (2008:13)



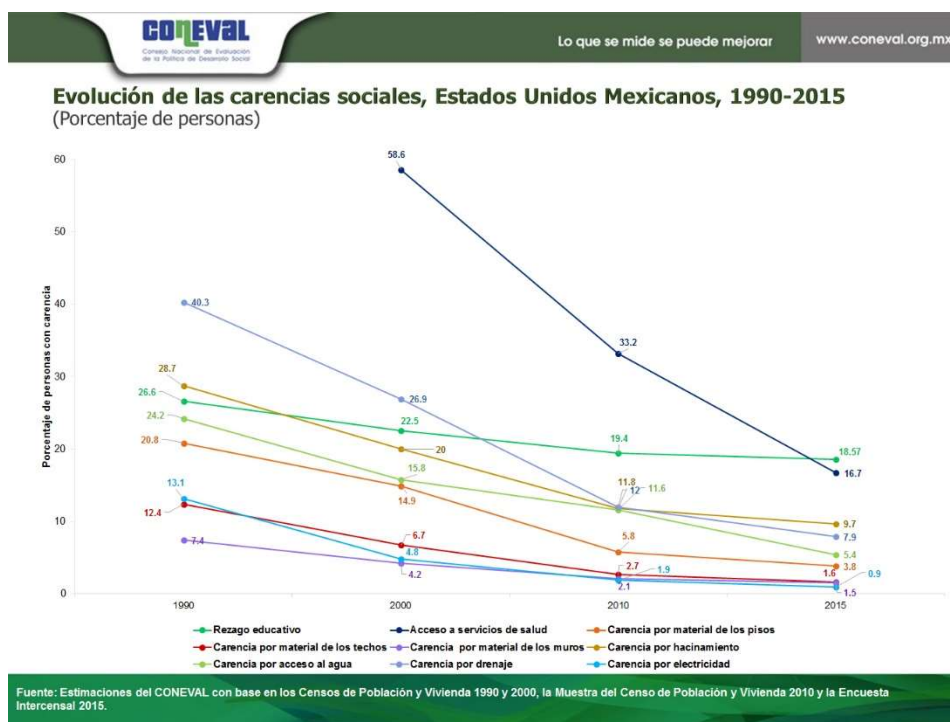
**CUADRO 57. Áreas de atención en materia de derechos humanos en las dependencias de la APF y PGR en México**

<b>Áreas de Atención en materia de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal</b>	
<b>DEPENDENCIA</b>	<b>ÁREA</b>
<b>Secretaría de Gobernación</b>	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.
<b>Secretaría de Relaciones Exteriores</b>	Dirección General de Derechos Humanos y Democracia.
<b>Secretaría de la Defensa Nacional</b>	Dirección General de Derechos Humanos
<b>Secretaría de Marina</b>	Dirección de Derechos Humanos (creada el 16 de noviembre de 2008)
<b>Secretaría de Seguridad Pública</b>	Dirección General de Derechos Humanos
<b>Secretaría de Desarrollo Social</b>	Dirección de Coordinación y Concertación para la Transparencia y Derechos Humanos
<b>Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales</b>	Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia y la Dirección General Adjunta de Igualdad y Derechos Humanos para atender el tema
<b>Secretaría de Economía</b>	Unidad de Asuntos Jurídicos
<b>Secretaría de Comunicaciones y Transportes</b>	Unidad de Asuntos Jurídicos
<b>Secretaría de Educación Pública</b>	Dirección General de Planeación y Programación de la Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
<b>Secretaría de Salud</b>	Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos
<b>Secretaría del Trabajo y Previsión Social</b>	Dirección General para la Igualdad Laboral
<b>Secretaría de la Reforma Agraria</b>	Procuraduría Agraria, Unidad Técnica de Equidad de Género
<b>Secretaría de Turismo</b>	Dirección General de Asuntos Jurídicos, en específico la Dirección de lo Contencioso

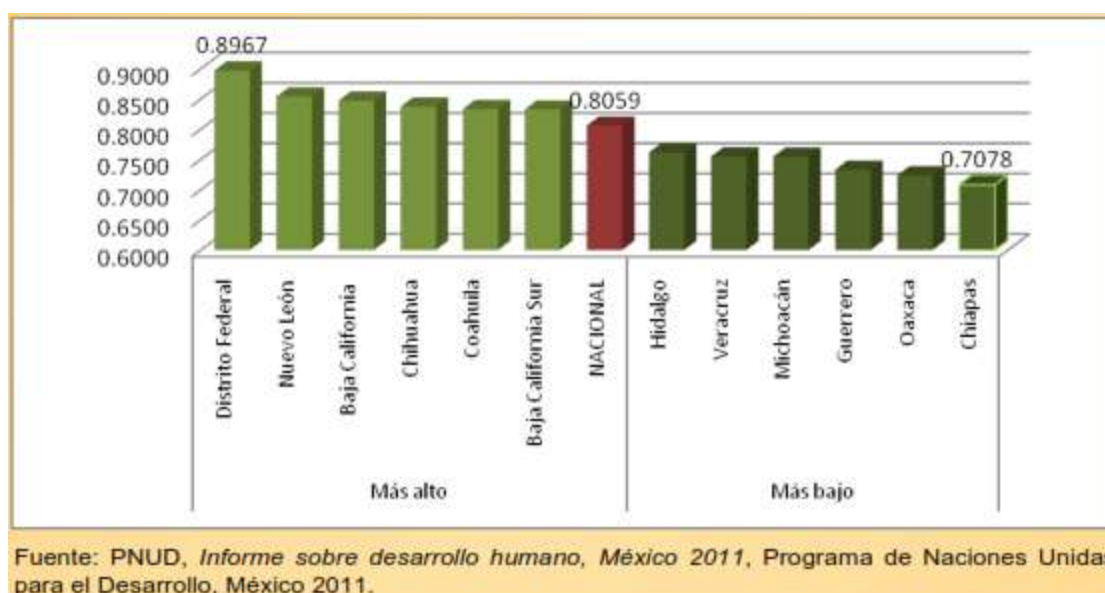
<b>Procuraduría General de la República</b>	Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, que cuenta con cuatro Direcciones Generales. Así como la Unidad Especializada en Asuntos Indígenas, la Fiscalía Especial para la Atención a Delitos cometidos contra Periodistas y la Fiscalía Especial para los Delitos contra las Mujeres y Trata de Personas
<b>Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado</b>	Jefatura de Servicios de Derechos Humanos y Participación Social (homóloga a una dirección de área)
<b>Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</b>	Dirección de Derechos Humanos Indígenas
<b>Instituto Nacional de la Juventud</b>	Jefatura de Departamento de Derechos Humanos
<b>Procuraduría Federal del Medio Ambiente</b>	Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social
<b>Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación</b>	Dirección General Adjunta de Atención a Quejas y Reclamaciones
<b>Procuraduría Federal del Consumidor</b>	Dirección General de Planeación y Evaluación, y su Dirección de Evaluación y Seguimiento
<b>Consejo Nacional para la Cultura y las Artes</b>	Dirección General Jurídica
<b>Comisión Nacional del Agua</b>	Gerencia de Procedimientos Administrativos
<b>Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial</b>	No se cuenta con información específica
<b>Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores</b>	No se cuenta con información específica
<b>Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores</b>	No cuenta con un área específica, se atiende a través de la Secretaría General de Asuntos Jurídicos y la Gerencia de Atención a Requerimientos
<b>Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia</b>	Cada una de las diferentes Direcciones Generales, en el ámbito de sus atribuciones, realiza acciones tendientes a la atención en materia de Derechos Humanos
<b>Instituto Mexicano del Seguro Social</b>	Coordinación de Atención a Quejas y Orientación al Derechohabiente (CAQOD), dependiente de la Dirección Jurídica

Fuente: Secretaría de Gobernación (2009:3-5)

## CUADRO 58. Evolución de carencias sociales, 1990-2005



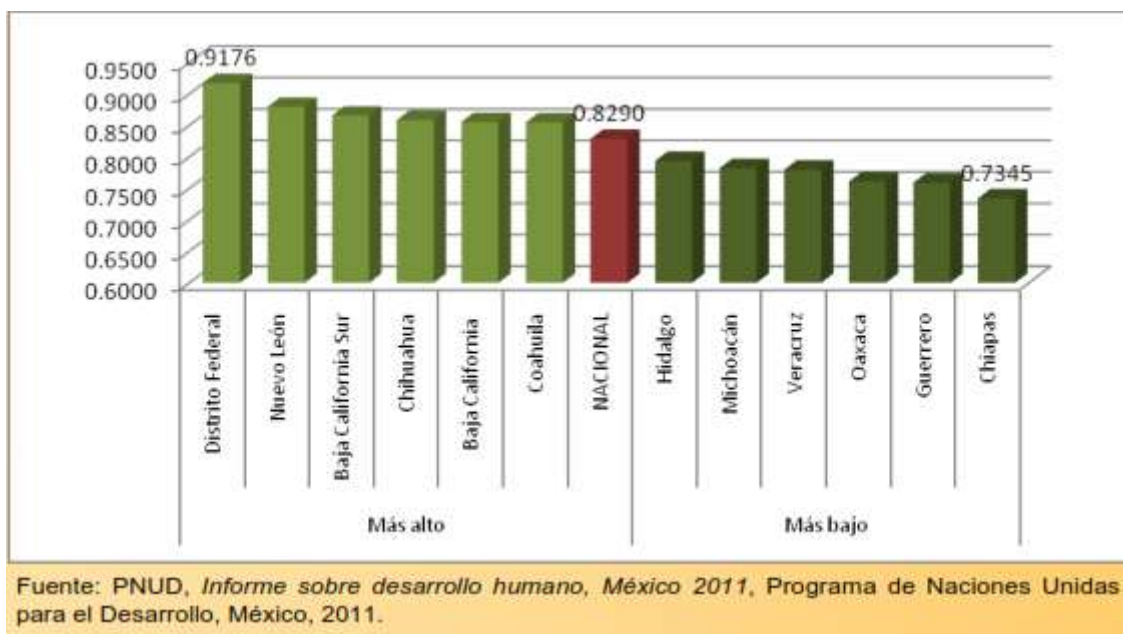
## CUADRO 59. Entidades federativas con mayor y menor IDH 2000



Fuente secundaria: CESOP (2011), "Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011", México, p. 10.

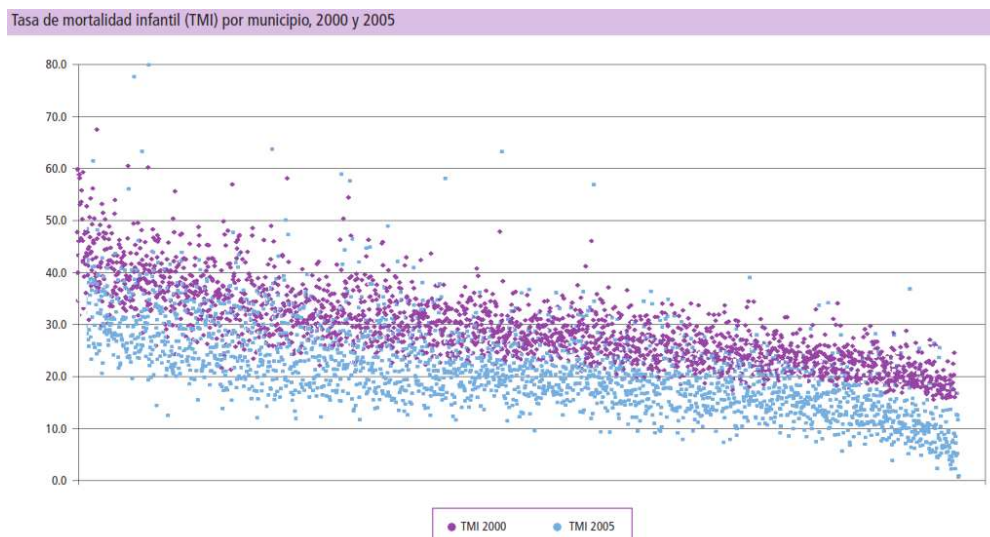


**CUADRO 60. Entidades federativas con mayor y menor IDH 2008**



Fuente secundaria: CESOP (2011), “Informe sobre Desarrollo Humano, México 2011”, México, p. 10

**CUADRO 61. Tasa de mortalidad infantil, 2000 y 2005**

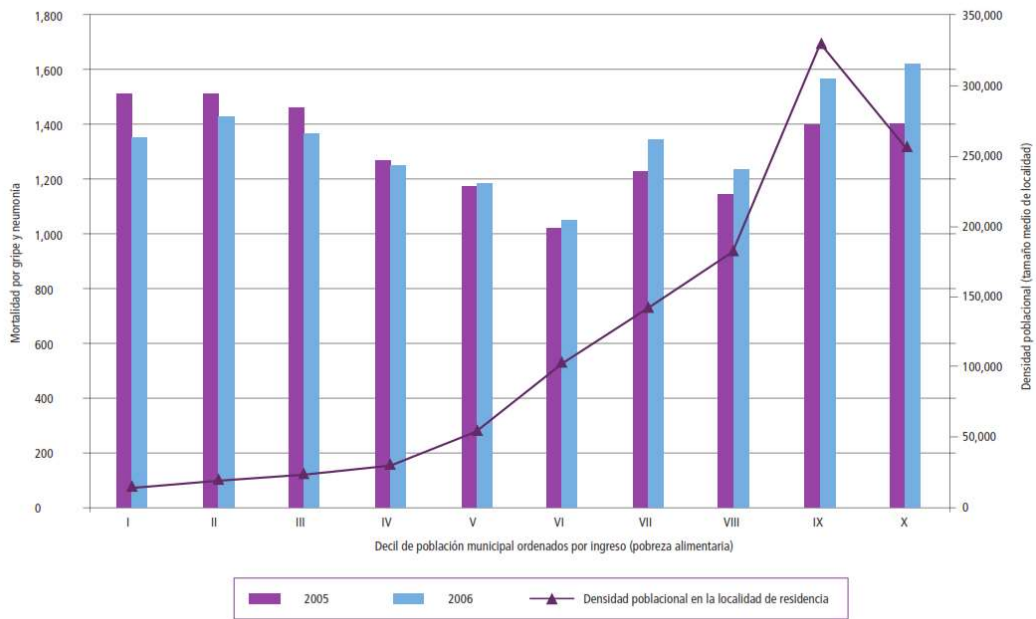


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Conapo (2005).  
 Nota: Se tomaron los municipios para los que existe información de 2000 y 2005. Ordenamiento con base en el ingreso municipal per cápita 2005.

Fuente secundaria: PNUD (2011), “Informe de Desarrollo Humano México”, p. 92

## CUADRO 62. Distribución de mortalidad por infecciones respiratorias

Distribución de mortalidad por infecciones respiratorias y densidad poblacional

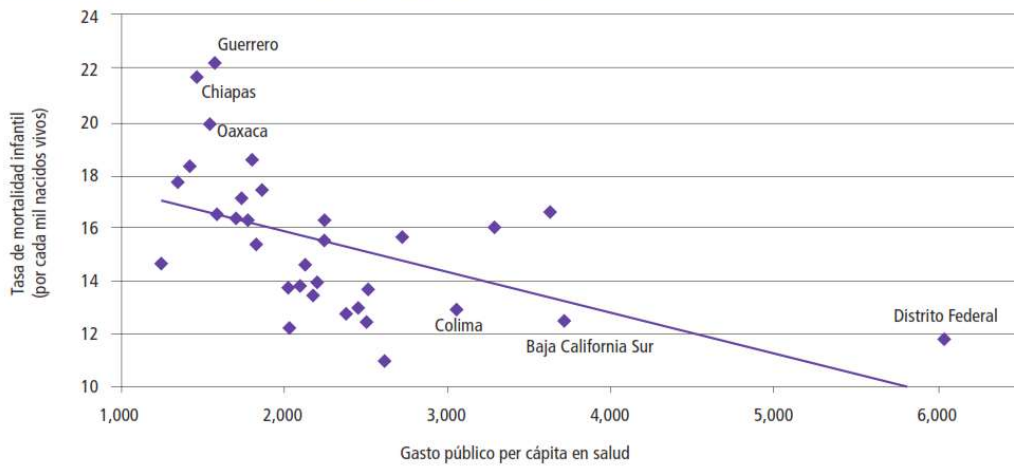


Fuente: Scott (2009c).

Fuente secundaria: PNUD (2011), "Informe de Desarrollo Humano México", p.93

## CUADRO 63. Correlación de tasa de mortalidad infantil con gasto público per cápita en salud, 2006

Correlación de la tasa de mortalidad infantil con el gasto público per cápita en salud, 2006

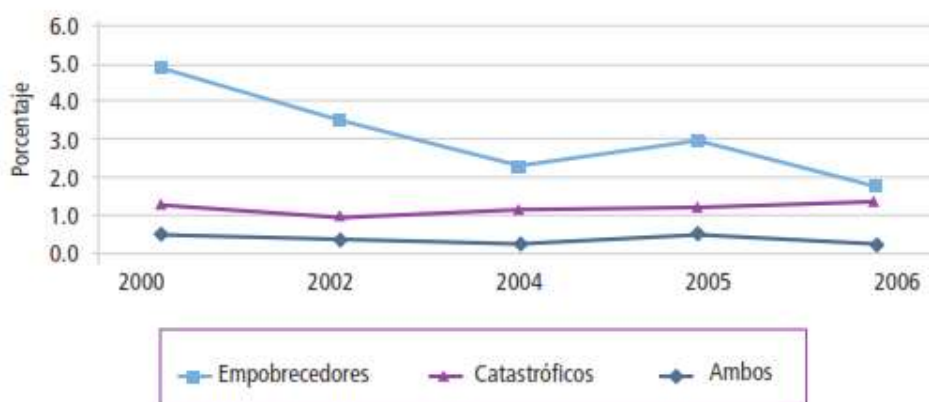


Fuente: Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD México, con base en Conapo (2006a) y Sosa-Rubi, Sesma y Gujarró (2008).

Fuente secundaria: PNUD (2011), "Informe de Desarrollo Humano México", p.90

**CUADRO 64.**

**Porcentaje de hogares con gastos catastróficos y empobrecedores por motivos de salud, 2000-2006**



Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Gujjarro (2008).

Fuente secundaria: PNUD (2011), “Informe de Desarrollo Humano México”, p.93

**CUADRO 65.**

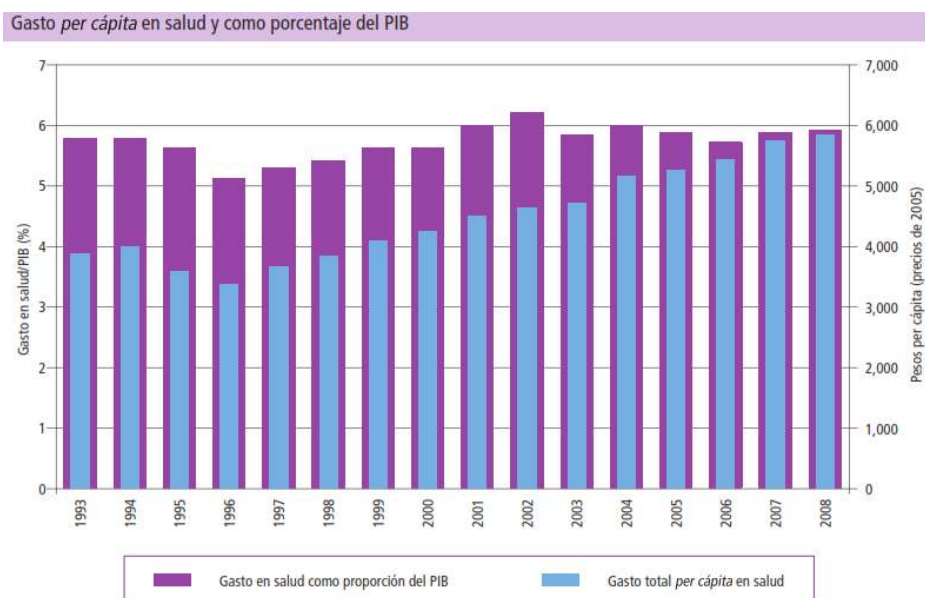
**Incidencia de hogares que enfrentan gastos catastróficos y empobrecedores entre la población asegurada y no asegurada, 2000-2006**

Año	No asegurados (%)			Asegurados (%)		
	Gasto catastrófico	Gasto empobrecedor	Gasto catastrófico y empobrecedor	Gasto catastrófico	Gasto empobrecedor	Gasto catastrófico y empobrecedor
2000	1.95	8.20	0.95	0.25	0.58	0.00
2002	1.55	5.59	0.63	0.33	0.41	0.05
2004	1.41	3.58	0.36	0.80	0.49	0.01
2005	1.70	4.99	0.66	0.50	0.42	0.09
2006	1.98	2.68	0.42	1.03	0.23	0.04

Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Gujjarro (2008).

Fuente secundaria: PNUD (2011), “Informe de Desarrollo Humano México”, p.102

## CUADRO 66. Gastos per cápita en salud y como porcentaje del PIB

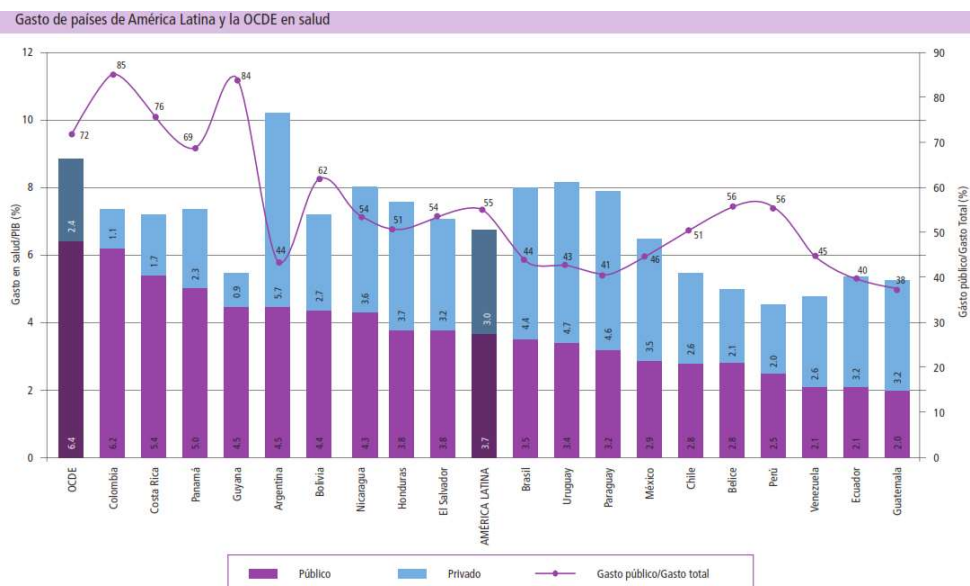


Fuente: Datos de 1993 a 2002 de Sosa-Rubí, Sesma y Gujarró (2008) y datos de 2003 a 2008 de la Oficina de Investigación en Desarrollo Humano, PNUD- México, con información de Sicuentas (2010).

Fuente

secundaria: PNUD (2011), “Informe de Desarrollo Humano México”, p.89

## CUADRO 67. Gastos de países de AL y de la OCDE en salud



Fuente: Sosa-Rubí, Sesma y Gujarró (2008).

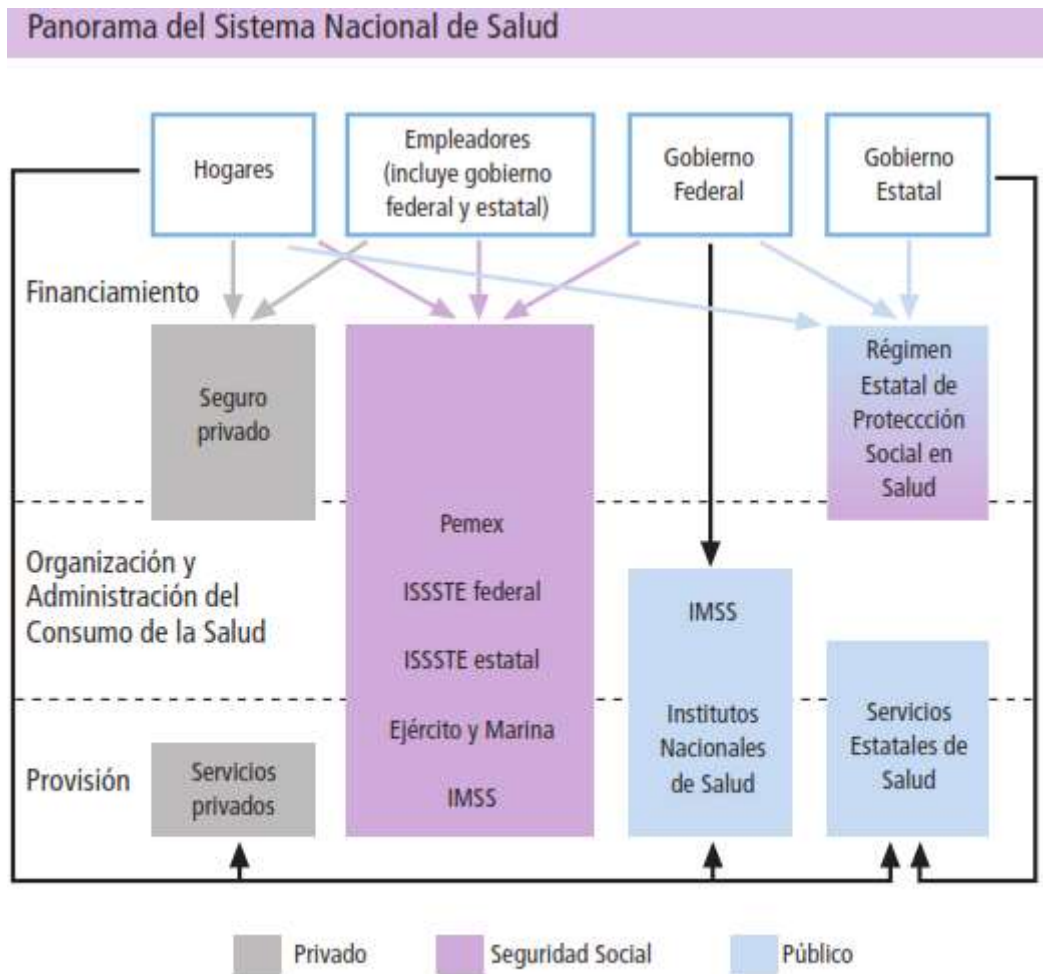
Nota: El gasto en salud está expresado en dólares anuales tomando en cuenta la paridad de cambio internacional (PPC Internacional).

Se consideraron 30 países de la OCDE: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía.

Se consideraron 19 países de América Latina: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Fuente secundaria: PNUD (2011), “Informe de Desarrollo Humano México”, p.104

CUADRO 68.



Fuente: Martínez (2008).

Fuente secundaria: PNUD (2011), "Informe de Desarrollo Humano México", p.88

---

## CUADRO 69.

### Formas de participación en la planificación pública

Tipo	Características de la participación
Neoliberal-incrementalista	<ul style="list-style-type: none"><li>• «La sociedad es concebida como una sumatoria de micro unidades sociales que sólo participan aportando información y asumiendo responsabilidades inmediatas en la ejecución de las políticas que el Estado define e inciden directamente sobre su propia suerte».</li></ul>
Liberal-analítico	<ul style="list-style-type: none"><li>• «Los individuos así como las organizaciones de la sociedad civil toman parte en la planificación y gestión pública local a través de procesos estructurados de información, consultas periódicas (no vinculantes para el gobierno local) y de 'adiestramiento instrumental de las comunidades para la consecución de objetivos técnicamente establecidos'».</li></ul>
Estatista-reformista	<ul style="list-style-type: none"><li>• «El Estado protagoniza la reforma social, pero también se reconoce el derecho de los diversos grupos a participar, promocionando sus intereses en el proceso de planificación y gestión local, demandando, exigiendo y colaborando con los planes diseñados por el gobierno».</li></ul>
Popular-movilizador	<ul style="list-style-type: none"><li>• «Supone la incorporación de las bases populares en el proceso de planificación en calidad de ciudadanos plenamente participativos, a través de una cesión o delegación de poder del Estado».</li><li>• «Supone el acceso directo del pueblo organizado a las esferas de decisión local y la promoción de formas de democracia participativa».</li><li>• «El impulso de la planificación viene desde dentro de la comunidad local no desde el Estado y los planificadores se ven a sí mismos como agentes de la lucha colectiva por la transformación del Estado y la economía».</li><li>• «La planificación se enfoca en la movilización social colocándose al servicio de las necesidades humanas».</li></ul>

Fuente: Rodríguez y Lerner, 2007:116-117.

Fuente Secundaria: Giménez, Claudia y Valente, Xavier (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", p. 70